

QUE FUTURO PARA A EUROPA? ... E PARA PORTUGAL?

(Reflexão a partir do Relatório “Draghi”, Set. 2024)

I. A Europa (U.E.) ...

1. Os pontos de partida do Relatório “Draghi”

1.1. Em 2020, a Comissão Europeia divulgou um livro branco sobre “Inteligência Artificial — uma abordagem baseada na excelência e na confiança”, no qual com um elevado optimismo afirmava que «a Europa está bem posicionada para tirar partido do potencial da IA, não apenas como utilizadora, mas também enquanto criadora e produtora desta tecnologia. Ela dispõe de excelentes centros de investigação e de «start-up» inovadoras, ocupando uma posição de primeiro plano a nível mundial no que se refere à robótica e conta, ainda, com sectores manufactureiros e de fornecimento de serviços competitivos, em domínios tão diversos como o automóvel, os cuidados de saúde, a energia, os serviços financeiros ou a agricultura». Passados quatro anos, é apresentado o Relatório “Draghi” que faz um diagnóstico, tão severo quanto irrefutável, sobre o “atraso” da economia europeia no domínio das novas tecnologias, suportado por um conjunto de indicadores económicos que posicionam a U.E. em perda continuada face às outras grandes economias mundiais (os EUA e a China). Embora a informação utilizada neste relatório já fosse conhecida, ao explicitá-la, ele introduz uma visão completamente dissonante com aquela que havia pautado a generalidade dos textos da Comissão Europeia, colocando na ordem do dia uma reflexão, que está em curso, em torno das próprias políticas europeias.

O Relatório considera, de forma clara, que estamos perante um **esgotamento do atual modelo económico europeu** (no Relatório, e neste texto, Europa e União Europeia são consideradas como expressões sinónimas). Modelo este

que é definido como estando assente em sectores que foram propulsores da II Revolução Industrial e que hoje não permitem à Europa disputar uma posição liderante na economia global. Com este veredicto o documento defende a necessidade de a U.E. encetar uma mudança nas orientações da sua política económica, visando acelerar a transição para a “nova economia” emergente da “revolução digital”, que é condição para aumentar os níveis de **produtividade** e de **competitividade** da economia europeia, considerados os indicadores fundamentais do desempenho económico. Esta mudança não põe em causa os grandes objectivos estratégicos já definidos (as transições climática e digital), mas requer uma redefinição das prioridades políticas, nomeadamente, no balanceamento entre a preocupação entre os equilíbrios financeiros e o impulso a dar à inovação e à “economia real”.

1.2. Neste sentido, o Relatório põe em destaque três domínios fundamentais em que considera serem necessárias alterações significativas: o **modelo de governança e de hierarquização de competências**; os **recursos financeiros a disponibilizar e a sua afectação pelas diferentes áreas de intervenção**; e a reorientação da **política externa da U.E.**. Assim, advoga-se expressamente:

- a) Uma maior **harmonização das políticas entre os vários países**, a ser combinada com um **reforço da centralidade das decisões**, nomeadamente, ao nível das políticas sectoriais, com um destaque especial para a “**política industrial**” — cujo conceito adquire no documento uma maior abrangência de sectores, não se fixando apenas na indústria transformadora — e que deverá traduzir-se num alargamento dos poderes da Comissão Europeia;
- b) Um aumento relevante do Orçamento da U.E., visando fixar as despesas de investimento nos 3% do PIB comunitário, e defendendo que, para isso, o instrumento preferencial a utilizar deverá ser a emissão de dívida por parte da C.E., procurando, por essa via, evitar um aumento significativo das contribuições nacionais, o qual implicaria uma política de reforço das contribuições fiscais;

- c) A adoção de **uma política externa** comum, orientada para garantir uma **maior autonomia estratégica** por parte da U.E., traduzida na adoção — **aplicada de forma flexível** e compatível como as situações de absoluta dependência de fornecimentos externos — de medidas protecionistas, que poderão, em alguns casos, implicar bloqueios na entrada de capitais externos que sejam contrários à referida autonomia (as posições da nova administração americana em matéria de comércio externo não são, neste contexto, propriamente uma novidade). O Relatório dá por assente que as tensões geopolíticas e a disputa pela liderança à escala mundial irão inevitavelmente provocar um recuo do multilateralismo e das tendências de globalização das economias e que estas deverão estar concertadas com os alinhamentos políticos internacionais. Neste domínio, o relatório não entra na análise das relações preferenciais que a U.E. deve procurar ter com outros países e economias, embora esteja subjacente que é com o chamado «mundo ocidental» que as mesmas devem ter lugar.

2. O redesenhar das prioridades por parte da U.E.

Como já dissemos, os dois grandes objectivos que vêm orientando a política económica europeia: a transição energética e a transição digital, não são questionadas, considerando-se sim, que ambas estão carecidas de um aprofundamento, ou seja, que a sua concretização deve ser feita reforçando a capacidade produtiva europeia, com uma forte aposta nos sectores que contribuem para a mudança do perfil económico e reduzindo, simultaneamente, a elevada dependência externa existente. Essa concentração **das políticas**, formulada no documento de forma mais ou menos expressa, tem, de alguma forma, subjacente:

- a) A prevalência do critério da **competitividade global** da U.E., adoptando uma visão uniformizante do espaço europeu e visando, acima de tudo, a formação de «campeões europeus» capazes de competir com os grandes actores da economia mundial;
- b) O reposicionamento dos objectivos da «**convergência e coesão**» (seja ao nível de cada Estado membro, seja entre os diferentes países da U.E.) — que, refira-se, o seu precursor Relatório “Letta” (de maio de 2024), ainda

considerava expressamente como devendo ser colocado em paridade com o objectivo da competitividade — e que, dificilmente, não se traduzirá num menor peso das verbas do orçamento comunitário para estes objectivos. Fica implícita a tese de que caberá no futuro a cada Estado reforçar a sua capacidade financeira para prosseguir com a política de coesão, pelo que o Relatório não aborda os «choques assimétricos» que a referida política da competitividade global não deixará de produzir. Esta preocupação, é, nomeadamente, corroborada pelo Comité Económico e Social Europeu (CESE), que, em parecer de iniciativa emitido sobre um recente documento da C.E., que abordaremos mais adiante, escreve: «o relatório de Mário Draghi, embora salientando a ligação entre a competitividade e o modelo social europeu, parece questionar o papel estratégico da política de coesão no âmbito do actual QFP 2021-2027».

- c) **Políticas sectoriais** e de **relações externas centralizadas** em Bruxelas, reduzindo, por um lado, a discricionariedade na afectação de verbas em função de prioridades e de critérios relativamente abrangentes que a conversão energética e a transição digital ainda permitiam, e, por outro lado, reforçando uma política externa comum assente em negociações e acordos bilaterais com um quadro geral de enquadramento que se afasta claramente das orientações fundadoras da OMC.

Contudo, sendo o relatório bastante elucidativo quanto ao enquadramento institucional subjacente às mudanças apresentadas, não nos parece transparecer do mesmo uma **verdadeira estratégia** visando a mudança do modelo económico existente, permanecendo uma abordagem que não rompe completamente com conceitos e paradigmas do passado, em especial, ao manter toda uma lógica em que prevalecem as escolhas sectoriais, e o desejo de controlar toda a cadeia de valor, sem sinalizar as actividades com maior peso estratégico. Assume-se a ruptura com um modelo baseado nos sectores tradicionais da indústria transformadora, mas ela fica muito circunscrita à necessidade proclamada de «controlar as cadeias de fabrico das novas componentes tecnológicas, por razões de autonomia geo-política». O papel das TIC e da IA é bastante

ênfâtizado, mas n3o surge devidamente associado a um processo de desmaterializaç3o das componentes essenciais de criaç3o de valor.

Mais recentemente, num interessante artigo publicado no “Financial Times”, M3rio Draghi avança, um pouco mais, nas ideias que defende, referindo que, de acordo com o FMI, as barreiras internas, que actuam sobre a oferta, na U.E. «s3o o equivalente a uma taxa de 45% para a ind3stria e de 110% para os serviços», pelo que ultrapassar esta situaç3o se torna bem mais importante do que pensar em retaliar em relaç3o às barreiras comerciais que os E.U.A. pretendem impor à Europa.

Na opini3o de Draghi «o paradoxo 3 que, embora as barreiras internas permaneçam elevadas, as barreiras externas foram-se reduzindo, pelo que as importaç3es de fora da U.E. se tornaram mais atractivas por serem obtidas a um custo inferior».

No artigo 3 ainda referido que, «a procura na U.E. continua fraca desde a crise financeira de 2008, levando a Europa a ter elevados excedentes comerciais devido, em primeiro lugar, a pol3ticas orçamentais demasiado restritivas». E quantifica: «desde 2009 a 2024 o governo dos E.U.A. injectou 5 vezes mais fundos na economia, atrav3s de d3fices prim3rios, do que a zona euro (14 bili3es de euros contra 2.5 bili3es)».

Draghi sentiu agora a necessidade de tornar mais explicitas algumas orientaç3es do seu relat3rio, defendendo que uma utilizaç3o mais pr3-activa da pol3tica fiscal no sentido de um maior investimento produtivo, tem que passar por uma reduç3o dos elevados excedentes comerciais da U.E., levando as empresas a investir mais em I e D. Sendo que, tudo isto, s3 3 poss3vel, na sua opini3o, se se romper com «as barreiras internas que s3o um legado do tempo em que o Estado-naç3o era o quadro natural para a acç3o, e com a restritividade de dinheiros p3blicos, de um tempo em que a sustentabilidade da d3vida era um objectivo central». Fica, pois, expressa de forma clara a sua posiç3o de que a actual pol3tica financeira restritiva deve ser revista, introduzindo-lhe crit3rios de actuaç3o mais flex3veis e, acabando a subverter todo o quadro te3rico subjacente à actual pol3tica econ3mica da U.E., ao defender o endividamento como sendo um instrumento virtuoso.

3. A assumpç3o das propostas do Relat3rio para Comiss3o Europeia

O Relat3rio Draghi constitui, em si mesmo, um mero documento de trabalho para debate na U.E., pelo que 3 à Comiss3o Europeia que cabe formular as propostas concretas

relativas às novas orientações de política, as quais, podendo inserir-se numa reprogramação da actual orçamento comunitário, tem, desde logo, em vista o novo ciclo comunitário, que só ganhará maior consistência após a conclusão dos actuais programas da U.E. (21-27).

Como era previsível, a Comissão Europeia faz suas as principais propostas do Relatório e, já este ano (finais de Janeiro), produziu um documento dirigido ao Conselho, ao Parlamento e aos Comités Económico e Social e das Regiões, intitulado «**Uma bússola de competitividade para a U.E.**» que, não acrescentando propriamente qualquer ideia nova ou dissonante, se foca, em especial, nas orientações nucleares no Relatório Draghi em matéria de reformas no funcionamento da U.E.. A saber:

- a) o reforço da **centralidade das políticas** (subordinando as políticas nacionais aos objectivos das políticas europeias);
- b) a **revisão das legislações de concorrência e regulatória**, simplificando procedimentos com vista à celeridade das decisões, harmonizando regras para o conjunto da U.E. e facilitando, em especial, operações de concentração que tornem as empresas europeias mais competitivas à escala global;
- c) **o aumento do orçamento comunitário** e das despesas de investimento a contemplar, reorientando as prioridades deste (onde a defesa irá ocupar um lugar de destaque) e obtendo maiores recursos — nada é, contudo, referido quanto à possibilidade de o fazer contraindo dívida comunitária nem quanto a uma flexibilização da política financeira — nomeadamente, com base na captação de poupança privada e pela criação de novos instrumentos europeus para a gestão da mesma. Isso, aliás, já constava no documento de candidatura a um novo mandato da C.E. apresentado por Ursula Van der Leyen com o título “Orientações políticas para a próxima C.E. 2024-29”, em que se formulava a proposta de criação de um **novo fundo europeu de competitividade**.

Quanto à estratégia propriamente económica a prosseguir, o texto pouco acrescenta em relação ao Relatório Draghi, sendo, contudo, o seu teor reformista mais moderado, ao pôr em ênfase a **continuidade das políticas**, e apostando, sobretudo, num reforço da sua **intensidade**: «manter o rumo e avançar, mas rapidamente». Ele adopta, sem dúvida, um dos pontos de partida do Relatório Draghi, ao assumir que a fraqueza da Europa está fundamentalmente associada ao escasso aumento da sua produtividade, e, também,

corroborar que a principal causa disso está no seu atraso no domínio das «tecnologias avançadas» e de uma incipiente dinâmica de inovação. No entanto, não vai ao ponto de questionar verdadeiramente o «modelo europeu» e as razões de fundo porque a Europa não tem conseguido dar o salto para as novas actividades com maior efeito disruptivo na economia. Também, não rompe com o discurso, que tem sido dominante nas últimas duas décadas, e que tem feito da «desindustrialização» a principal responsável por uma Europa em perda, reafirmando, por isso, que a «reindustrialização» (termo ausente do relatório Draghi) é o caminho a seguir. Mesmo quando enumera as novas actividades que irão liderar a economia do futuro (inteligência artificial, tecnologias quânticas e de semicondutores, materiais avançados, biotecnologias, tecnologias de energia limpa, robótica, tecnologias espaciais, mobilidade conectada e autónoma), o foco continua muito confinado à indústria transformadora e à produção material, fazendo da «incorporação de tecnologia» nesta o desafio essencial. Ou seja, os modelos organizacionais e de criação de valor, que requerem uma nova visão conceptual e uma mudança relacional entre as várias actividades e componentes a incorporar nas cadeias e nas redes produtivas, não são verdadeiramente equacionados. A inovação fica assim amputada de diversos factores competitivos que lhe são hoje essenciais...

Do Relatório Draghi o principal adquirido são sem dúvida, as **mudanças institucionais** nele propostas. As reorientações de estratégia ficam secundarizadas, pelo que a nova «política industrial» acaba por ser vista acima de tudo como um problema de gestão e de foco nos objectivos fundamentais já estabelecidos (a que, verdadeiramente, só se acrescenta a política de defesa, embora, ainda sem lhe dar grande concretização).

O documento não deixa de estar, aliás, cheio de grandes proclamações pautadas por um elevado grau de ambição, na continuidade de anteriores textos da C.E., que infelizmente o histórico da sua evolução recente não confirma, sendo de lembrar que já na «estratégia de Lisboa» em 2000 se apontava para o objectivo de tornar a Europa «a economia do conhecimento mais competitiva e mais dinâmica do mundo» e que, nos últimos 25 anos, a Europa tem tido um trajeto em perda continuada face, quer aos E.U.A., quer à China.

4. As dificuldades de concretização destas políticas

O Relatório Draghi é divulgado num momento que se afigura particularmente incerto e complexo, seja perante o actual contexto de tensões e conflitos internacionais, em que

a economia é chamada a intervir ao lado dos alinhamentos geopolíticos, seja face às dificuldades que os dois principais países da U.E. actualmente enfrentam e cujas causas estão longe de se poderem considerar meramente conjunturais. Este cenário, se por um lado, favorece o seu desejo de mudança, por outro, dificulta a obtenção de um consenso sobre as novas políticas a adoptar. Acresce que os dois documentos em análise já estão, de alguma forma, carecidos de revisão, pois com as alterações de política por parte da nova administração americana, a U.E. sente agora a necessidade de reequacionar a sua política de defesa e de segurança europeia, considerando-a uma nova grande prioridade. Neste sentido, no início do mês de Março, o Conselho deu sequência a uma proposta apresentada dias antes pela Presidente da Comissão Europeia, que esta designou por **“Plano para Rearmar a Europa”** e que contempla um reforço apreciável das despesas no sector da defesa, ao longo dos próximos anos, calculado em 800 mil milhões de euros (valor, aliás, coincidente com o montante global da “Next-Generation EU”, obtido por endividamento por parte da C.E.). Este montante financeiro deverá ser obtido por duas vias: 650 mil milhões serão da responsabilidade dos Estados-Membros, calculados com base num acréscimo, em valores médios, de 1.5% dos respectivos PIB nacionais; e, os restantes 150 mil milhões, através de emissão de dívida por parte da Comissão Europeia. Na sua comunicação pública Van Der Leyen foi clara quanto às implicações desta política: «estamos numa era de rearmamento e a C.E. defende que se redireccione para a defesa alguns dos recursos antes destinados ao desenvolvimento dos países europeus mais pobres». Menos clara permanece ainda a forma como o «rearmamento» vai ser conseguido e, sobretudo, como irá ser feita a sua gestão, da política europeia de defesa. Sendo que, uma coisa é **despesa** em armamento (e, no presente, 2/3 desta, por parte dos países da U.E., traduzem-se em compras aos E.U.A.), outra é **investimento** no sector e, embora a Presidente da Comissão tenha referido que este Plano se integra no objectivo do reforço da competitividade europeia e não põe em causa o essencial desse programa, visando sim o seu reforço, sabemos que será quase impossível obter resultados em termos da obtenção de uma “autonomia estratégica” da Europa em matéria de defesa no curto ou mesmo no médio prazo. Daí que, dificilmente, este aumento da defesa não venha a traduzir-se num reforço das compras, especialmente, junto da indústria americana.

Na ausência de uma estrutura europeia de defesa comum não fica também claro como vão ser geridas, em particular, as verbas resultantes do endividamento da C.E.: são os Estados-membros? É um novo apoio financeiro a conceder à Ucrânia para a sua defesa? Para além destas interrogações uma coisa se afigura certa: a política financeira em vigor na U.E. (com o mote dado por Mário Draghi no artigo já referido) está definitivamente posta em causa. Sem certezas quanto ao conteúdo das novas políticas e aos seus custos é o fundamento da própria política financeira europeia que está questionado. Seja quanto aos limites dos défices orçamentais, seja quanto aos montantes de dívida pública. Aliás, o novo endividamento europeu terá sempre que ser pago, e esse aumento de encargos, vai exigir ou um contributo reforçado dos Estado-membros ou cortes na transferência do Orçamento comunitário para os países beneficiários em áreas consideradas agora menos prioritárias. É, mais uma vez, também aqui que se coloca a questão de saber se o esforço de defesa comum deve ser assumido de forma proporcional (ou seja, em função apenas do peso das respectivas economias) por todos os países da U.E., independentemente dos fins a que se destina e sendo naturalmente o papel dos países diferenciado na natureza e na intensidade do mesmo, sobretudo, num contexto, em que, dificilmente se antecipa, ser viável, a curto prazo a criação de uma estrutura comum, ou seja, uma espécie de “NATO Europeia” (onde, aliás, o Reino Unido seria também, presença indispensável).

De qualquer modo, estamos em crer que este novo enfoque, não esvazia o sentido essencial dos documentos que analisámos e vêm mesmo reforçar a pertinência de algumas interrogações que os mesmos suscitam e que estão longe de estar dissipadas, pelo que consideramos não poderem ser omitidos do debate e das propostas a adoptar, nomeadamente, os três pontos seguintes:

- a) Saber o que deve e o que não deve ser objecto de políticas comuns e centralizadas. As realidades nacionais não vão desaparecer e os interesses destas têm que ser tidos em conta e reequilibrados com a ambição de tudo gerir centralmente (a U.E. não é um estado federal). Esses interesses irão confrontar as maiores economias da U.E. e, desde logo, a Alemanha e a França e, de algum modo, pôr, também, em confronto os países que mais contribuem para o orçamento comunitário (os dois países referidos, juntamente com a Itália e a

Espanha, contribuem hoje com mais de 65%) com os restantes 23 Estados membros, com uma participação claramente minoritária. Mas, irão também chocar-se com as prioridades políticas diferenciadas que os países da U.E. têm e que aumentarão com o conjunto previsível de choques assimétricos.

Com o reforço do alargamento a leste iremos, ainda, confrontar-nos com três realidades geoeconómicas dentro do espaço da U.E.: a Europa do Norte, a Europa do Leste e a Europa do Sul, com objectivos e preocupações diferenciadas. As políticas em curso parecem apontar para uma perda da Europa do Sul em favor das duas restantes.

- b) Saber o que deve ser do domínio da geopolítica, na qual a economia terá sempre que se reajustar de alguma forma, e aquilo que deve permanecer entregue a critérios geoeconómicos, que deverão constituir o núcleo fundamental do aprofundamento da U.E., critérios estes que não podem acentuar uma evolução europeia a “várias velocidades”.

O modelo social europeu constitui um elemento construtivo essencial do projecto europeu que deve ser preservado, pelo que os impactos sociais das políticas não podem deixar de ser avaliados, quer quanto à salvaguarda do respeito pelo funcionamento das democracias políticas, quer quanto à consistência e aplicabilidade das soluções propostas. Uma Europa “menos social” e sujeita a uma conflitualidade permanente não terá condições para ser uma Europa “mais competitiva”.

- c) O ambiente empresarial é, também ele, um critério competitivo essencial e que não está suficiente assumido, quer no Relatório, quer no texto da C.E., que, aliás, pensam mais em **sectores** do que em **empresas** passando ao lado da microeconomia, e desvalorizando, também, o papel do **território** e das **pessoas**. Ou seja, não articulando devidamente a dimensão imaterial e desterritorializada da “nova economia”, com a dimensão física em que os lugares, as populações e as cidades são valências competitivas incontornáveis. Daí, o reduzido enfoque que, quanto a nós, é colocado nas competências e nas qualificações — para além da abordagem, também pouco aprofundada, dos problemas demográficos — e a manifesta ausência de políticas de território, nomeadamente de “**políticas de cidade**”. Igualmente, as mudanças apresentadas ao nível do financiamento

empresarial, e da inovação, embora consideradas essenciais, surgem pouco estruturadas, ficando pouco claro como se irá concretizar e alterar este relevante constrangimento.

II. ... E Portugal:

A. O impacto de um novo ciclo de políticas da U.E. sobre a economia portuguesa a necessidade de nos reposicionarmos

1. Perante este cenário de futuro, um país como Portugal não pode ignorar ou desvalorizar o impacto destas mudanças de rumo e considerar que pode continuar a fazer «mais do mesmo», bastando-lhe, por isso, manter a rota que vem seguindo. Mesmo considerando os factores de incerteza e de imprevisibilidade, restam poucas dúvidas de que o nosso enquadramento no quadro internacional vai ser afectado e que não fazer nada ou ficar à espera que as coisas aconteçam, não é o caminho.

É importante, por um lado, que o país debata e tome posição sobre a definição das políticas e novas regras comunitárias, mas é, igualmente, fundamental que se perceba que, no essencial, temos que ser nós a reposicionarmo-nos face às alterações de política que irão ter lugar. Desde logo, assumindo que continuamos a ter fragilidades notórias do ponto de vista estrutural que não devem ser ignoradas e que a sua superação, sendo uma responsabilidade primeira do país, não pode estar sempre dependente das ajudas comunitárias. A Europa produziu o seu «Relatório Draghi», cabe a Portugal fazer um exercício similar e dispôr, também de um “Relatório” que identifique com clareza quais devam ser as nossas próprias prioridades e desafios. Os exercícios passados que visaram este objectivo: “Visão Estratégica para o Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-30” de António Costa e Silva (2020) e, anteriormente, o “Plano para o Crescimento” do Ministro Álvaro Santos Pereira (2013), foram exercícios, em grande medida, falhados por estarem alinhados com uma agenda que estava manifestamente dessincronizada com a economia real do país. Ou seja, temos hoje que dispor de um referencial, que baseado numa rigorosa análise do estado

da economia, identifique os domínios em que devemos investir prioritariamente, de modo a ultrapassar os défices e bloqueios de ordem estrutural que ainda marcam a economia portuguesa e a potenciar os seus reais factores competitivos. Não se trata de ter uma **agenda alternativa** à da U.E., mas, de conseguirmos complementar esta, com **uma agenda própria** que nos permita, nomeadamente, intervir no próprio debate europeu, tendo a noção clara dos nossos reais interesses e posicionando-nos ao lado daqueles que têm preocupações e enfrentam desafios similares e que nos permitam conservar alguma margem de manobra nas escolhas a fazer. Não podemos é continuar a definir prioridades e a conceber projectos apenas em função do “menu” que a C.E. nos fornece e que, em muitos casos, nos remetem para investimentos feitos “onde à dinheiro”, mas que não cobrem as nossas reais necessidades.

O nosso país tem revelado uma elevada capacidade de resiliência e são vários os exemplos de sucesso e de capacidade de superar dificuldades, muitos sem qualquer apoio comunitário. Em condições de desigualdade competitiva face a economias que connosco concorrem temos mostrado que temos empresas — nomeadamente PME — empreendedoras de excelência e que o nosso atraso global não é uma fatalidade, pois dispomos de factores e recursos competitivos que só carecem de ser potenciados, dando-lhes, nomeadamente, condições para expandirem, multiplicarem e ganharem uma escala acrescida.

A nosso ver os principais problemas/constrangimentos do país são sistémicos, no sentido em que, têm que ver, acima de tudo, com o ambiente competitivo e os custos de contexto. A definição de uma nova política deve, por isso, não só fazer uma gestão selectiva de prioridades como deve privilegiar os projectos de **eficiência colectiva**, nomeadamente aqueles em que o público e o privado se combinam.

2. Neste quadro, valerá a pena colocar algumas das grandes questões que nos podem permitir, de seguida, enquadrar melhor a reflexão em torno dos desafios e das políticas a adoptar e que não podem estar desligados do contexto europeu e mundial em que estamos inseridos. São elas:

- Como pensar o futuro da economia portuguesa no quadro das transformações em curso na economia global e quais os seus pontos fortes e fracos na concretização de um reposicionamento competitivo?
- Qual o alinhamento que o nosso país deve adoptar, tendo presente a diversidade que caracteriza a U.E. e a constituição, no seu interior, de conjuntos geoeconómicos distintos, sendo que, o previsto alargamento a leste, irá produzir inevitavelmente uma nova recentragem da geografia da U.E.?
- No quadro de uma autonomia estratégica e de uma soberania económica do país limitada, em que domínios nos interessa que exista uma maior coordenação de políticas à escala europeia e quais aqueles em que devemos procurar preservar maior autonomia de decisão?
- Tendo Portugal desequilíbrios e necessidades que são específicas em função, nomeadamente, do seu estágio (em relativo atraso) de desenvolvimento, e não devendo estas ficar acopladas aos desafios com que se confrontam os países que lideram a economia da U.E., quais os instrumentos de política comunitária que devemos procurar defender, tendo, ainda, em conta os novos choques assimétricos que tenderão a ser desencadeados?
- É possível abdicar da necessidade de uma política europeia social comum, sem transferências comunitárias nas áreas sociais para compensar os efeitos fiscais e económicos adversos das políticas europeias comuns? Como é que o nosso país pode enfrentar a crise do Estado social (educação, saúde, segurança social, serviços públicos) sem um orçamento social comunitário reforçado? Como gerir os efeitos de possíveis crises internas de elevada intensidade (falências e desemprego) que um processo de mudança disruptiva irá provocar?
- Sendo Portugal um país altamente dependente dos fundos comunitários em matéria de investimento, de que forma poderemos alterar os níveis desta dependência e assegurar recursos próprios num previsível quadro de redução daqueles fundos?
- Como enfrentar a crise demográfica em Portugal, provavelmente a mais grave da Europa ocidental? Que política de imigração devemos prosseguir?
- Deve Portugal apoiar o alargamento a leste da U.E. sem estar assegurado que o mesmo não venha a significar perda de financiamento comunitário para os

actuais países da coesão? Que atenção devem merecer as políticas direccionadas para a população idosa?

- Existe a possibilidade de podermos ter um modelo próprio dentro da União Europeia? Ou seja, de Portugal criar um espaço diferenciado no quadro da UE, com base, nomeadamente na valorização do território e das cidades e na atração de talentos? Pode Portugal, por exemplo, ser a «Irlanda» da China? Que relações próprias podemos procurar ter com os E.U.A.?

3. Para procurar responder às interrogações postas e encetar um debate produtivo sobre as mesmas importa começar por precisar um pouco melhor algumas das fragilidades estruturais e desafios mais notórios da economia portuguesa. Destacamos, os três seguintes:

- a) A reduzida capacidade de autofinanciamento do nosso país: seja, em termos empresariais, seja no que se refere a investimentos e incentivos públicos. Portugal é hoje o país da U.E. com um menor peso do investimento no PIB e é, também, aquele em que o peso dos fundos europeus é maior no investimento realizado. Ora, se o país vir reduzidos os apoios europeus e se nada se alterar internamente a nossa capacidade de investimento ficará altamente comprometida.
- b) Portugal tem um modelo económico próprio, que não se ajusta facilmente a uma eventual intenção de criar um padrão único de especialização à escala europeia. Esse modelo tem fragilidades, mas é em torno dele que devemos trabalhar. Uma das fragilidades tem que ver com uma economia cujo nível de abertura está muito dependente dos fluxos de importação que a alimentam. A adopção de uma “política industrial comum” dificulta esta mudança. Ao contrário das economias mais avançadas, o nosso país tem necessidade de prosseguir um conjunto de investimentos infraestruturantes que a nova Europa não está disposta a financiar (veja-se o caso do aeroporto de Lisboa, ou das “políticas de cidade”). Precisamos de instrumentos financeiros — criados ou a criar — para prosseguir esta política e essa deve ser uma prioridade política.

- c) O país para ser competitivo tem, em particular, que priorizar as **políticas de território** – em especial ao nível das políticas de cidade – e **de recursos humanos** que, no Relatório Draghi e no documento da C.E., são claramente secundarizados, com uma política industrial fundada em sectores económicos, embora adoptando uma visão da política industrial mais abrangente sectorialmente e assente em cadeias de valor integradas.

A nossa competitividade económica, tem que combinar desmaterialização com território, ou seja, tem que pensar que o nosso principal activo são as pessoas (o conhecimento) e que estas ao contrário daquilo que produzem não pode ser desterritorializado.

Temos um vasto caminho a percorrer neste âmbito que tem que ser trabalhado e valorizado (as nossas cidades, no geral, e em particular as cidades “médias”, ainda estão longe dos padrões dos países desenvolvidos e continuam a não gerar a atractividade, que se traduz na conjugação do “viver”, do “trabalhar” e do “investir” nas mesmas).

B. Rever as prioridades da política económica adoptando um novo enfoque competitivo

O crescimento futuro da economia portuguesa, só poderá ser robusto e sustentável se tiver por base o **investimento**. É essencial que sejam introduzidas mudanças no nosso modelo económico que, embora mantendo a orientação para Portugal se afirmar como uma economia aberta, tem que ter como um objectivo estratégico essencial reduzir o peso das componentes importadas nas nossas exportações, aumentando o valor acrescentado nacional daquilo que exportamos. Não se trata tanto de aumentar o volume das nossas exportações como de aumentar o valor daquilo que exportamos. Sem um forte contributo do investimento, o potencial de crescimento da economia permanecerá fraco e não será possível assegurar, por muito tempo, um crescimento demasiado suportado no consumo, ao mesmo tempo que tenderão inevitavelmente a agravar-se as nossas contas com o exterior.

Precisamos, pois, de **mais investimento** e, acima de tudo, de **melhor investimento**. Ou seja, de investimento estruturante e com um maior efeito reprodutivo sobre o conjunto da nossa economia.

Com uma previsível redução dos fundos comunitários e um acrescido condicionamento na sua utilização, Portugal tem que ser capaz de simultaneamente:

- Seleccionar e reorientar as aplicações dos fundos comunitários de acordo com um quadro de orientações estratégicas a definir e não com base em critérios casuísticos ou de mera capacidade de execução;
- Conseguir dispor de meios próprios para financiar e apoiar investimentos inovadores, mediante captação de poupança ou de recursos a investidores e capitais externos, através de instrumentos financeiros novos a ajustados à natureza dos projectos em causa e que reduzam a forte dependência actual do sector bancário.

Daí que, como já referimos, consideremos indispensável ter um efectivo **plano estratégico**, que não se confunda com a mera adopção dos objectivos e das orientações da política europeia, e que, equacionando **opções** e fazendo escolhas, identifique os grandes **desafios** e as **áreas em que o país deve apostar** para ser competitivo.

Abandonar o discurso obsoleto da «reindustrialização» e defender que a «política industrial» que cria valor e nos torna competitivo tem que ter por base uma **economia de serviços**, vista não como uma prevalência de um sector económico, mas a partir de uma visão integrada das cadeias de valor dos produtos orientados para o mercado e nos quais as componentes imateriais são determinantes no valor acrescentado criado. Queremos ter uma economia que deve de ser basear numa **competitividade-custo**, como no passado, mas que se afirme pela **competitividade-valor**. Para isso, importa que possamos valorizar os nossos **factores diferenciadores**, ou seja aqueles onde podemos conseguir maiores **vantagens comparativas** e nos quais, seguramente ganham especial expressão, reafirmamo-lo, os **recursos humanos** e o **território**. Sejam ambiciosos, mas, também, realistas, Portugal tem hoje mais condições para atrair talentos e empreendedores (pessoas) do que grandes empresas internacionais (que, muitas vezes, apenas deslocalizam actividades de fraco valor acrescentado, apostando no diferencial do custo do trabalho). Podemos atrair mais e melhor IDE, mas não iremos ser,

seguramente, a “Irlanda” do sul da Europa, o que podemos ser é um país europeu onde apetece “viver”, “trabalhar” e, “empreender”. Hoje, atraímos muitos visitantes de curta permanência (turistas), importa que essa capacidade de atracção se estenda e se reforço no que se refere a novos residentes (sejam estudantes, quadros qualificados, ou reformados); ora para isso é fundamental investir na **qualidade de vida**, e desde logo, a proporcionada pelas nossas cidades. No que isso envolve: de oferta de serviços diversificados, acessíveis e de qualidade (do ensino, à saúde, sem esquecer o comércio e as actividades culturais e de lazer); de condições de mobilidade, quer no espaço nacional, quer no internacional; de organização do tecido urbano, conjugando os locais de trabalho com os locais de residência e de acesso aos bens e serviços; e, por último, de um ambiente urbano, “verde”, seguro, limpo e cuidado.

Com este enquadramento, referenciamos, como um contributo para uma análise mais aprofundada a fazer, um conjunto de **áreas, actividades e parcerias sinérgicas** que, consideramos, deverem merecer um lugar de destaque na afectação dos nossos recursos de investimento:

- Projectos **integrados e colaborativos**, que tenham por base critérios de **eficiência colectiva**, e apontem para uma melhoria das condições de competitividade do país, nomeadamente ao nível dos **modelos organizacionais e de gestão colectiva**;
- Projectos de investimento em **actividades intensivas em conhecimento** e com menor peso de componentes importados, essenciais para aumentar o valor acrescentado nacional incorporado naquilo que produzimos (dos serviços às empresas, passando pela saúde e pelas áreas de apoio aos idosos, pela educação e formação, pelas actividades criativas, culturais, artísticas ou de entretenimento, até aos serviços de informação e às TIC inseridas no novo contexto do ciberespaço);
- Projectos de investigação e desenvolvimento que **associem o sistema científico** (centros de investigação e universidades) **ao sector empresarial**, ligando a investigação fundamental com a investigação aplicada, na perspectiva de fomentar o aparecimento de novos produtos orientados para o mercado;
- Projectos de cooperação e da constituição de redes e «clusters» empresariais, a constituir tanto verticalmente como no plano horizontal, permitindo-nos ganhar

- dimensão crítica à escala global, e que fomentem parcerias entre empresas estrangeiras e nacionais, nomeadamente ao nível dos “serviços partilhados”;
- Projectos orientados para a captação e fixação de talentos e competências, permitindo tornar o nosso país mais atractivo para estrangeiros com elevados perfis de qualificação ou com espírito empreendedor e que aumentem a taxa de retenção dos nossos quadros e de potenciais empreendedores (que passa por políticas de regeneração e requalificação urbana);
 - Projectos orientados para serviços a inserir em cadeias produtivas globais e associados à captação de IDE que valorize os recursos nacionais;
 - Projectos de investimento precoce em instalações de fabricação aditiva orientados para a produção de produtos constituídos de forma multisectorial;
 - Projectos de valorização do território, em especial aqueles que contribuam para reforçar um ambiente urbano competitivo e com capacidade de atracção de pessoas, investimentos e rendimentos, o que requer **idades** que se afirmem pela qualidade dos seus serviços, dotadas de um comércio diversificado, com boas infraestruturas de transporte e comunicação e que assegurem as necessárias condições de mobilidade;
 - Projectos que diminuam a periferização do país na geografia da Europa e que recentrem Portugal no quadro das relações desta com o resto do mundo, em especial, por via das ligações atlânticas com África e o continente americano e que reforcem o nosso relacionamento económico com países não europeus (nomeadamente na Ásia);
 - Projectos que reforcem a nossa capacidade logística e de transporte, captando valor nestas áreas (parte dele que é captado hoje por empresas não nacionais) e assegurando maior competitividade internacional;
 - Projectos de criação de “centros de serviços” a inserir num contexto urbano integrado, ou seja, que não constituam apenas “ilhas” de excelência para trabalhar, mas que se projectem pela sua articulação com zonas de habitação e de prestação de serviços às pessoas (“o viver”) num contexto de proximidade, e também ele, de excelência.

Em suma, quando olhamos para este conjunto de domínios prioritários, evidenciam-se:

- As competências, as qualificações e os recursos humanos como factor competitivo;
- A predominância de actividades geradoras de maior valor acrescentado que estão hoje, no imaterial e nos serviços em especial, inseridos no ciberespaço;
- O papel do território e das cidades como nucleares de base na criação de uma competitividade sustentável e alinhada com os valores da transição climática e digital;
- A importância das acções integradas e colaborativas, que associem vários parceiros, e desde logo fomentem uma colaboração activa entre o público e o privado.

A compartimentação sectorial das cadeias de valor e o discurso da «reindustrialização», baseado num anacrónico apelo a uma economia centrada no que é material e numa produção fabril massificada, é algo que não faz, no Portugal do século XXI, qualquer sentido e que não se encontra sequer enraizado na nossa história multiseular. Estamos, ao invés, melhor posicionados do que uma grande parte dos países com que competimos para ser competitivos: no que são produtos mais personalizados e adaptativos, estruturados em função de famílias de procura e não de lógicas de oferta; para podermos organizar parcerias com terceiros, inserindo-nos nas cadeias de valor globais, em torno de projectos flexíveis e que requerem ajustamentos continuados, o que uma menor dimensão das organizações e das equipas de projecto favorece; para enfrentarmos o risco, necessário para que a inovação aconteça, quando trabalhamos com projectos com menor incorporação de capital físico (instalações, máquinas e equipamentos) e mais orientados para o que é imaterial; em suma, pensando Portugal com uma economia aberta que vê a nossa inserção nas cadeias globais sem a preocupação do seu controle absoluto, o que só com a economia do ciberespaço é verdadeiramente possível ser concretizado. Mas olhando para o que de melhor fazemos como tendo “dimensão global” e procurando que os nossos produtos se diferenciem dos competidores concorrentes pelo valor nacional criado. Valor este que não pode deixar de estar alinhado com a crescente “servitização” das cadeias de valor.

17/março/2025