

Dezembro de 2022

# 9 meses de guerra - Balanço e Prospetiva

**Nota Rápida de Prospetiva**

Unidade Técnica de Prospetiva e Planeamento

## **FICHA TÉCNICA**

### **Título**

9 meses de guerra – Balanço e Prospetiva

Nota Rápida de Prospetiva 09

### **Data**

21 de dezembro de 2022

### **Autoria das Notas Rápidas de Prospetiva**

Unidade Técnica de Prospetiva e Planeamento (UTPP) – PlanAPP, nomeadamente Mónica Isfan, Rui Borges, Gonçalo Marçal e Paulo Ramos com coordenação de Francisco Furtado. A Unidade de Gestão do Conhecimento e Comunicação, em particular a Sofia Santos e o João Palhau com a coordenação de Manuel Esteves foi responsável pela edição e revisão. Pedro Gil, assessor estratégico, esteve também envolvido na revisão de algumas destas notas. Várias entidades e peritos externos também colaboraram, direta ou indiretamente, na sua elaboração, nomeadamente João Ferreira (Universidade da Flórida) nas notas 5 e 6; ERSE para a nota 8; João Rodrigues (Universidade de Coimbra), José Pedro Teixeira (Instituto Português de Relações Internacionais) e Sofia Simões (LNEG) foram oradores no debate “9 meses de guerra balanço e prospetiva” que precedeu e informou a nota 9.

### **Nota**

Este documento faz parte de um conjunto de Notas Rápidas de Prospetiva que têm por objetivo analisar os impactos e potenciais respostas à crise gerada pela invasão da Rússia à Ucrânia. No número atual faz-se um balanço de 9 meses de guerra e traçam-se perspetivas para o futuro no curto e médio prazo, passando-se em revista vários dos temas abordados ao longo das notas anteriores.

### **PlanAPP – Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública**

Rua Filipe Folque, 44

1069-123 Lisboa

utpp@planapp.gov.pt

[www.planapp.gov.pt](http://www.planapp.gov.pt)

O conflito na Ucrânia é um momento de viragem histórica que abre um período com elevados níveis de incerteza e volatilidade. É um período de reconfiguração da geopolítica mundial em que se cruzam desafios ambientais/climáticos, económicos, políticos, sociais, tecnológicos e demográficos.

**Perante estas alterações, as certezas, métodos e abordagens assumidos nas últimas décadas demonstram limitações para a compreensão dos fenómenos em curso e elaboração de respostas aos desafios e oportunidades que emergem.** Assim, perante um cenário de elevada incerteza e volatilidade, os mapas tradicionais de planeamento estratégico, baseados em tendências lineares e aplicados a projeções clássicas, não têm capacidade *per se* para ajudar na tomada de decisões. Torna-se necessária uma “caixa de ferramentas” ou uma abordagem que permita considerar cenários futuros alternativos. O processo de tomada de decisão política deverá ir além das previsões, explorando o inesperado e incluindo cenários que pareçam improváveis ou mesmo inverosímeis.

Antecipa-se um mundo mais conflituoso, com maiores investimentos militares e maior preocupação dos principais atores globais em reforçar a sua autonomia estratégica em termos económicos e militares, dificultando a sua integração nas esferas financeira, comercial e informacional. Neste mundo mais fragmentado o papel de **Portugal enquanto plataforma privilegiada de relacionamento entre a Europa e o mundo** ganha relevo. É de particular relevância dinamizar e aprofundar as relações no seio da CPLP, considerando que este espaço poderá ganhar peso como fornecedor de energia e outros produtos estratégicos para a Europa.

As cadeias logísticas continuam sujeitas a grande *stress* associado ao clima económico e geopolítico incerto e volátil. Neste contexto é **reforçado o papel de Portugal como *backup* estratégico** e garante da resiliência social, verde e digital da UE e difusor da solidariedade europeia. O território nacional, em virtude do seu posicionamento geográfico seguro, pode surgir como ator-chave para colmatar as dependências europeias e as desconexões futuras que irão ocorrer na Europa central e de leste. Neste sentido, Portugal pode vir a afirmar-se como uma das principais alternativas para a deslocalização de indústrias, e tornar-se num dos países mais atrativos para instalar **indústrias** numa **lógica de *nearshoring***.

Portugal deverá servir como **ponto de importação e distribuição pela Europa** de gás natural, recorrendo ao terminal de gás natural liquefeito existente no seu território. Esta infraestrutura poderá ser utilizada, no futuro, para o hidrogénio, estabilizando a Península Ibérica e Portugal como **centros de produção de energias renováveis**.

Portugal é um destino cada vez mais destacado pela qualidade de vida, segurança, clima, cultura, talento e ambiente favorável aos negócios, o que tem sido um fator determinante na criação de um ecossistema de *startups* dinâmico e em rápida expansão.

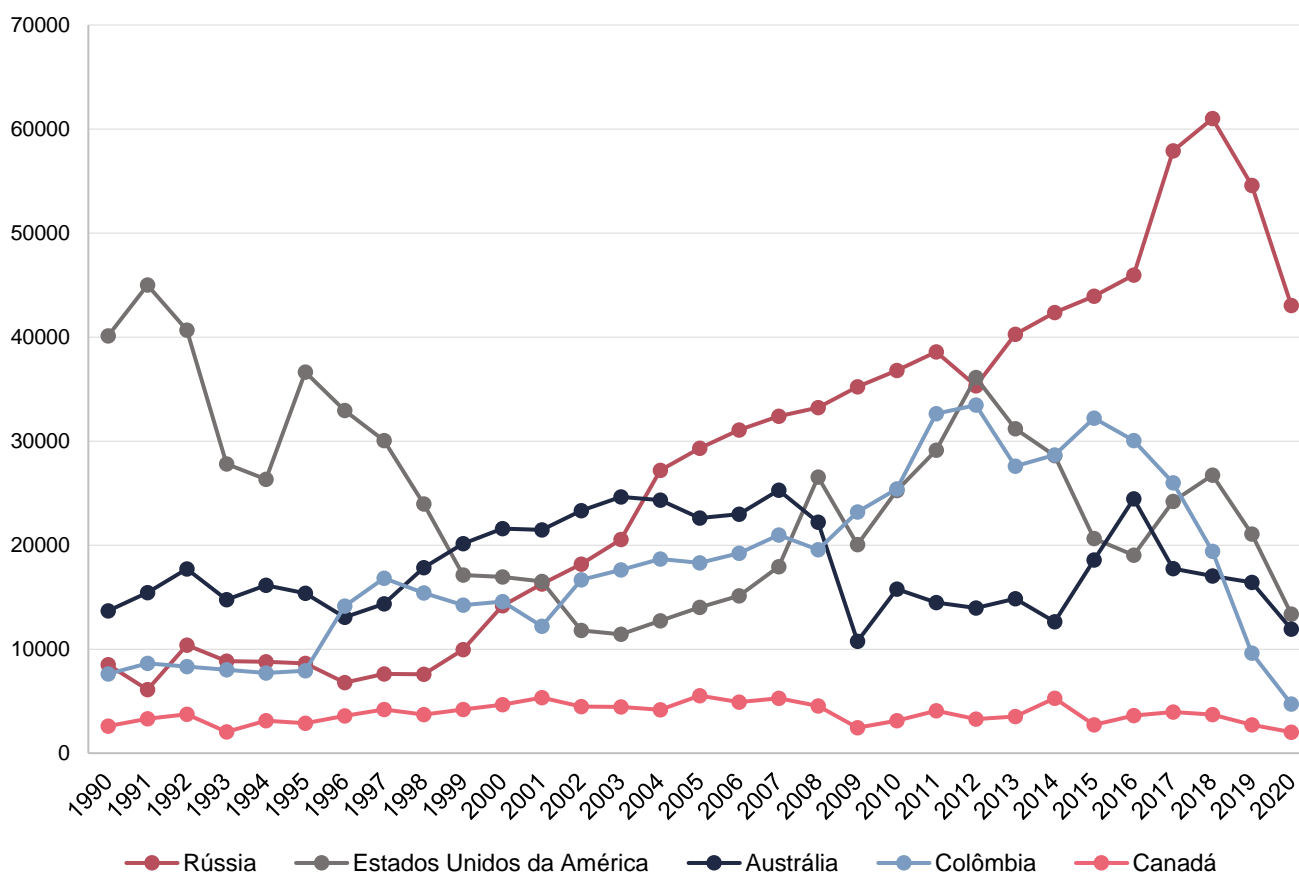
# A guerra, enquadramento

No dia 24 de fevereiro de 2022 a Rússia invadiu a Ucrânia desencadeando a mais importante guerra em solo Europeu desde o final da Segunda Guerra Mundial. A Rússia é membro permanente do conselho de segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), detém o maior arsenal de armas nucleares do globo e tem como objetivo declarado refazer a ordem mundial “unipolar”, substituindo-a por um novo sistema “multipolar”. Por outro lado, a Ucrânia é o maior país da Europa em área (não incluindo a própria Rússia) e vinha há anos reforçando os seus laços com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO<sup>1</sup>) e a União Europeia (UE), ambas organizações basilares do mundo “ocidental” que têm prestado um apoio importantíssimo à Ucrânia no decorrer da guerra, incluindo nas vertentes humanitária, diplomática, política, militar ou financeira.

O conflito assume uma importância especial também porque envolve dois países que são produtores e exportadores de algumas mercadorias vitais para o mercado mundial, incluindo os produtos energéticos, cereais, fertilizantes e aço<sup>2</sup>.

A Rússia é um grande exportador de produtos energéticos, sendo, em particular, desde há décadas, o principal fornecedor de produtos energéticos da União Europeia, como foi discutido em notas anteriores<sup>3</sup> e ilustram as Figura 1, 2 e 3.

**Figura 1 – Importações de carvão da UE (kton) dos cinco principais fornecedores, 1990-2020**



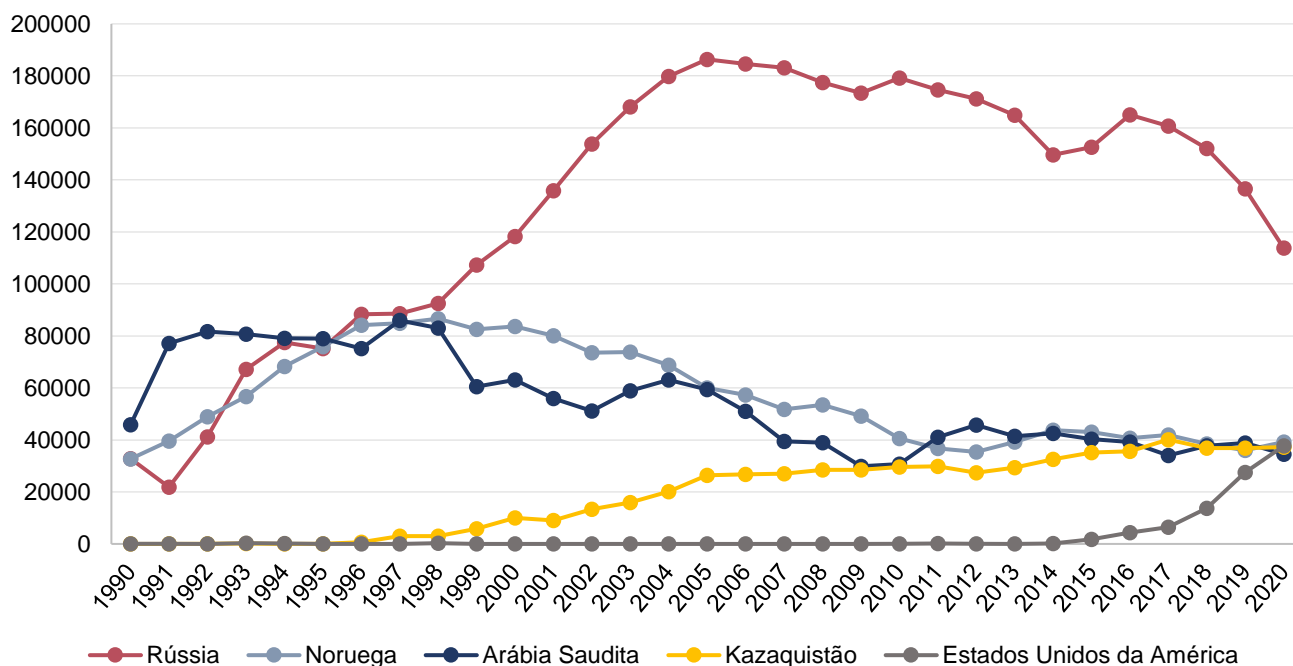
Fonte: A energia da UE em números, [Statistical Pocketbook 2022](#)

<sup>1</sup> Na sigla inglesa

<sup>2</sup> PlanAPP, Nota Rápida de Prospetiva 03 [https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2022/05/NOTARP\\_03\\_abril22\\_SR.pdf](https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2022/05/NOTARP_03_abril22_SR.pdf)

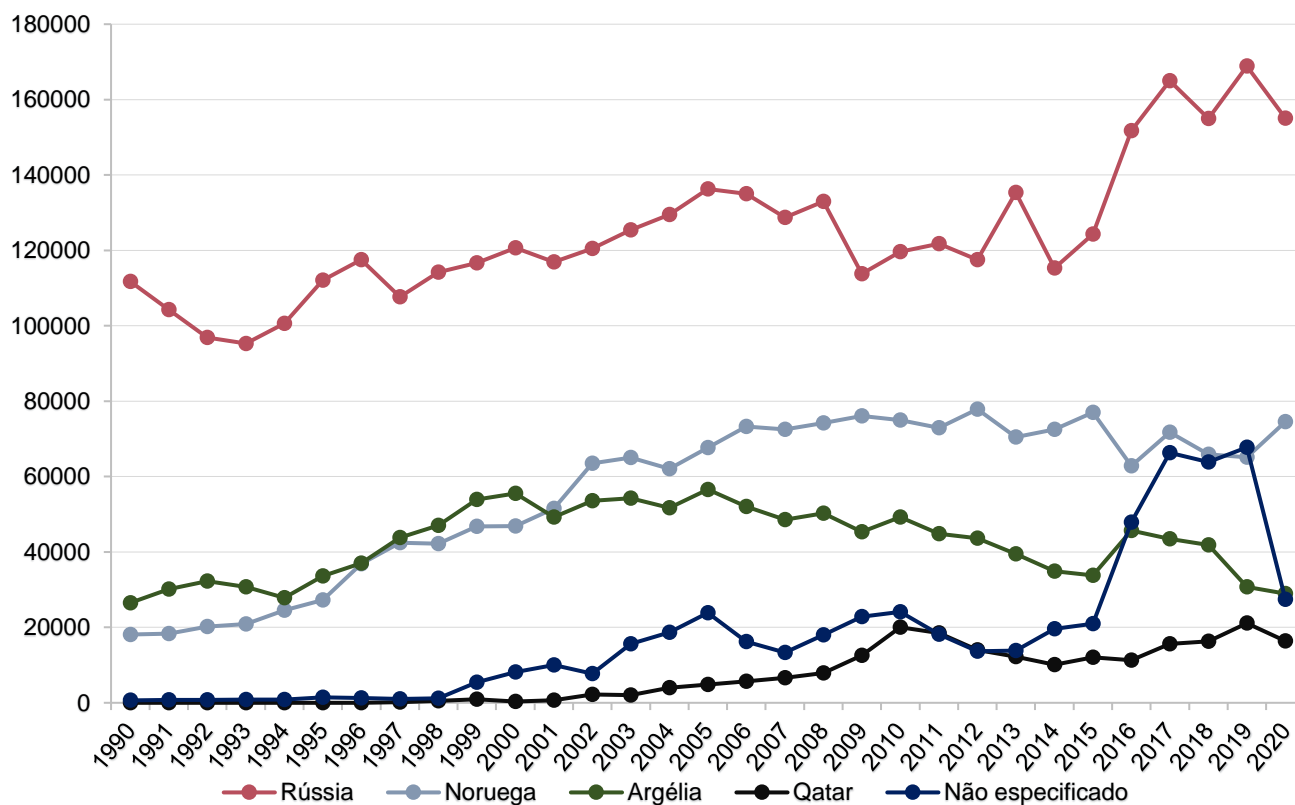
<sup>3</sup> PlanAPP, Nota Rápida de Prospetiva 02 [https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2022/05/NOTAPR02abril22\\_SR1.pdf](https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2022/05/NOTAPR02abril22_SR1.pdf)

**Figura 2 - Importações de petróleo bruto e líquidos de gás natural da UE (kton) dos cinco principais fornecedores, 1990-2020**



Fonte: A energia da UE em números, [Statistical Pocketbook 2022](#)

**Figura 3 - Importações de gás natural da UE (milhões de m<sup>3</sup>) dos cinco principais fornecedores, 1990-2020**



Fonte: A energia da UE em números, [Statistical Pocketbook 2022](#)

Os produtos energéticos assumiram, desde o início da guerra, um papel central na gestão do conflito por parte da Federação Russa, que procurou, pela gestão dos fornecimentos, condicionar o apoio da União Europeia à Ucrânia. Os preços dos produtos energéticos, em especial do gás natural, sofreram aumentos muito significativos. A escalada de preços estendeu-se aos cereais e a outros produtos alimentares de que a Rússia e a Ucrânia são grandes fornecedoras para o mercado mundial, com impactos potencialmente dramáticos para países do Sul Global.

A invasão da Ucrânia pela Rússia quebrou a ordem de segurança europeia estabelecida no pós-Guerra Fria, rompendo com os padrões de relacionamento desenvolvidos ao longo dos últimos trinta anos entre UE-Rússia, encetando um novo capítulo na História das relações entre estes dois atores políticos. Durante três décadas, os fundamentos dessas relações foram a interdependência económica e energética. A separação da Europa do petróleo e do gás russo encerra cinquenta anos de conetividade e relações energéticas que trouxeram benefícios económicos para ambos os lados. Em resultado disso, o modelo económico da Rússia ficou sob pressão e empurrou o país ainda mais para a China e a Ásia em geral. Por outro lado, a UE está a ser obrigada a fazer um esforço de contenção dos consumos de energia e a procurar parceiros alternativos para o seu aprovisionamento de produtos energéticos.

A guerra, juntamente com a aplicação de sanções económicas à Rússia, injetou uma enorme dose de incerteza e volatilidade na tomada de decisões económicas, provocando uma subida acentuada da inflação e aumentando substancialmente o risco para as perspetivas de desenvolvimento sustentável global.

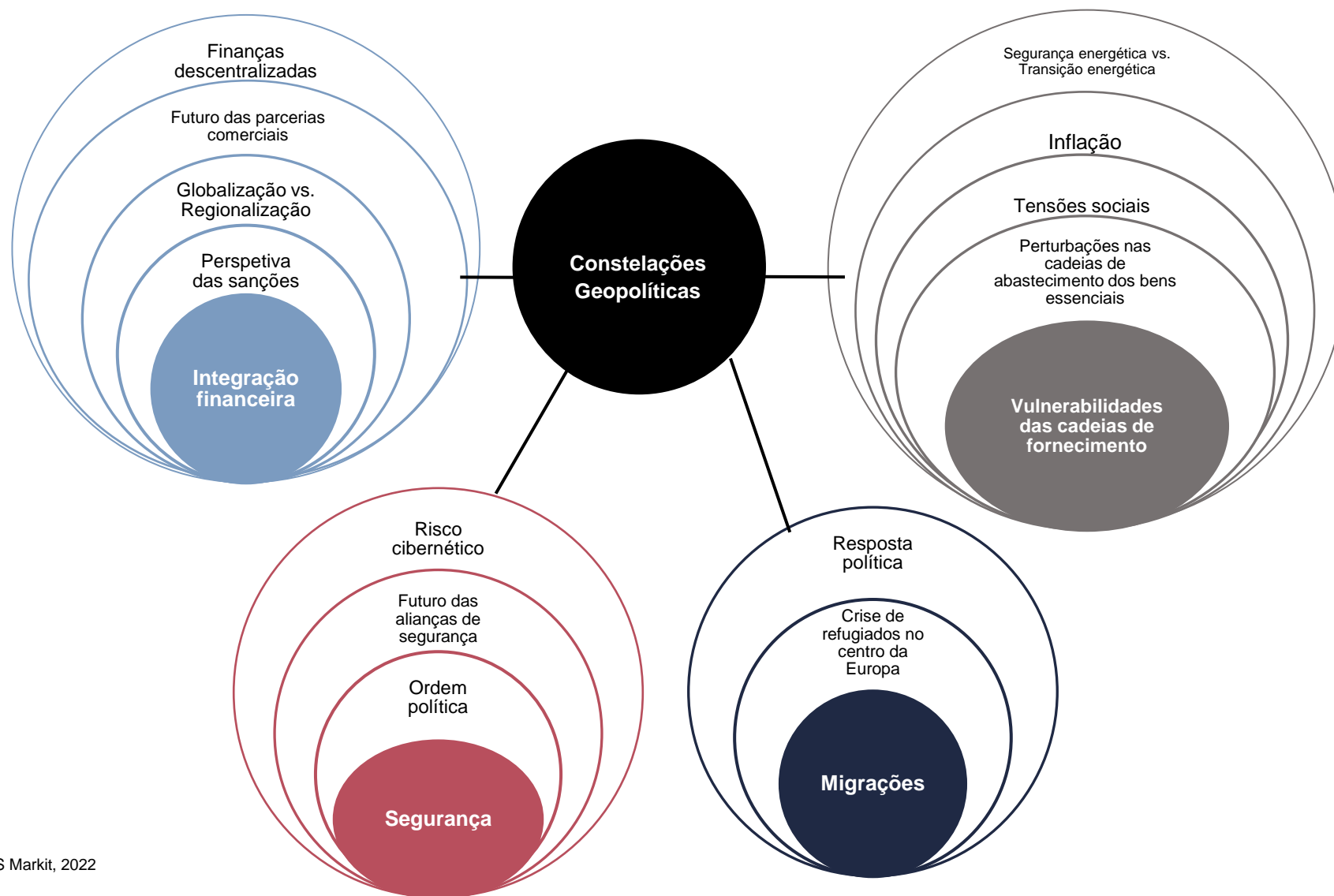
## Um novo mundo emerge do conflito

Antecipa-se a aceleração da fragmentação do mundo em blocos económicos mais autárquicos e isolados uns dos outros, com desafios cada vez mais interligados - nas suas causas e impactos – e que se potenciam reciprocamente, como as mudanças climáticas, interdependências das cadeias de fornecimento, transição energética, saúde pública e desigualdades, que afetarão todos e exigirão respostas coordenadas (Figura 4). Espera-se, como já foi mencionado em publicação anterior<sup>4</sup>, que o sistema político global, incluindo as alianças comerciais e de segurança, se torne mais fluido e flexível à medida que os estados cooperam nas esferas de interesse mútuo e contestam as esferas de segurança nacional. As constelações geopolíticas ilustradas na Figura 4 têm vários desdobramentos, que passamos a analisar.

---

<sup>4</sup> PlanAPP, Nota Rápida de Prospetiva 01, [https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2022/05/NOTAPR\\_01\\_marco22\\_SR.pdf](https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2022/05/NOTAPR_01_marco22_SR.pdf)

**Figura 4 – As constelações geopolíticas**



Fonte: IHS Markit, 2022



## Integração financeira

O Conselho da União Europeia adotou nove pacotes de sanções contra a Rússia em 2022. A Alemanha, o parceiro comercial mais importante da Rússia na UE, devido às sanções, registou uma queda de 52,9% nas exportações para a Rússia no mês de setembro de 2022, em comparação com o mesmo período do ano anterior<sup>5</sup>. A Rússia passou do décimo quarto para o vigésimo quinto lugar em termos de destinos das exportações alemãs para o mesmo período<sup>7</sup>.

Os ventos desfavoráveis à globalização, que percorrem o mundo desde a crise financeira de 2008 e ganharam força com a pandemia de Covid-19, intensificam-se com a guerra na Ucrânia. Em particular, a ideia de uma Internet partilhada e de um sistema de informação de acesso aberto foi afetada. A guerra acelerou três tendências importantes na dinâmica geopolítica da internet: a proeminência inédita de protagonistas civis com posicionamentos e ações na frente ciber-mediática da guerra, a importância das redes de informações nos conflitos físicos e a fragmentação mundial das plataformas tecnológicas<sup>8</sup> entre Estados Unidos, Europa, Rússia e China.

Muitos países estão a optar por limitar o acesso dos seus cidadãos a determinados serviços em favor de plataformas domésticas próprias. Observa-se uma crescente divergência no desenvolvimento e padrões de utilização de *software* e *hardware* entre diferentes nações e blocos regionais, tendência que se acentua desde o início da guerra<sup>9</sup>.

Os efeitos do conflito na integração global já se manifestam na forçada diversificação energética europeia, nas perturbações no comércio, na escassez de bens essenciais e no aumento dos preços das matérias-primas, que pode desacelerar a produção de várias indústrias. Estes fatores continuarão a afetar a confiança e a travar o crescimento, em especial no curto prazo. As projeções macroeconómicas de outono da Comissão Europeia indicam que o crescimento real anual do PIB para a Zona Euro se situará em 3,2% em 2022, 0,3% em 2023 e 1,5% em 2024 (Quadro 1), numa trajetória abaixo das previsões efetuadas no final de 2021 e início de 2022. Contudo, na Europa, as perspetivas no longo-médio prazo continuam a apontar para o crescimento da economia<sup>10 11 12</sup>.

**Quadro 1 – Projeções macroeconómicas do PIB (%), outono 2022**

	Zona Euro		
	2022	2023	2024
<b>Banco Central Europeu</b>	3,2	0,3	1,6
<b>Comissão Europeia</b>	3,2	0,3	1,5
<b>IHS Markit</b>	3,1	0,4	2,0

Fonte: [Comissão Europeia](#)

Com base nesta avaliação atualizada, o Banco Central Europeu (BCE) reformulou a política monetária na área do Euro. Assim, o BCE decidiu cessar as aquisições líquidas de ativos ao abrigo do seu programa de compra de ativos, procedeu a uma análise aprofundada das condições a reunir antes de começar a aumentar as taxas de juro diretoras do banco e, após setembro, de acordo com a sua avaliação, subiu as taxas de juro – prevenindo aumentos graduais, mas substanciais, no curto-médio prazo.

<sup>5</sup> [https://www.destatis.de/EN/Press/2022/11/PE22\\_474\\_51.html](https://www.destatis.de/EN/Press/2022/11/PE22_474_51.html)

<sup>6</sup> <https://www.politico.eu/article/german-exports-to-russia-drop-by-half-in-may/>

<sup>7</sup> <https://tradingeconomics.com/germany/exports>

<sup>8</sup> <https://www.theatlantic.com/technology/archive/2019/05/the-end-of-cyberspace/588340/>

<sup>9</sup> [https://knowledge4policy.ec.europa.eu/foresight/increasing-fragmentation-globalisation\\_en](https://knowledge4policy.ec.europa.eu/foresight/increasing-fragmentation-globalisation_en)

<sup>10</sup> [https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/html/eb202204\\_en.html](https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/html/eb202204_en.html)

<sup>11</sup> [https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/html/eb202205\\_en.html](https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/html/eb202205_en.html)

<sup>12</sup> [https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/html/eb202207\\_pt.html](https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/html/eb202207_pt.html)



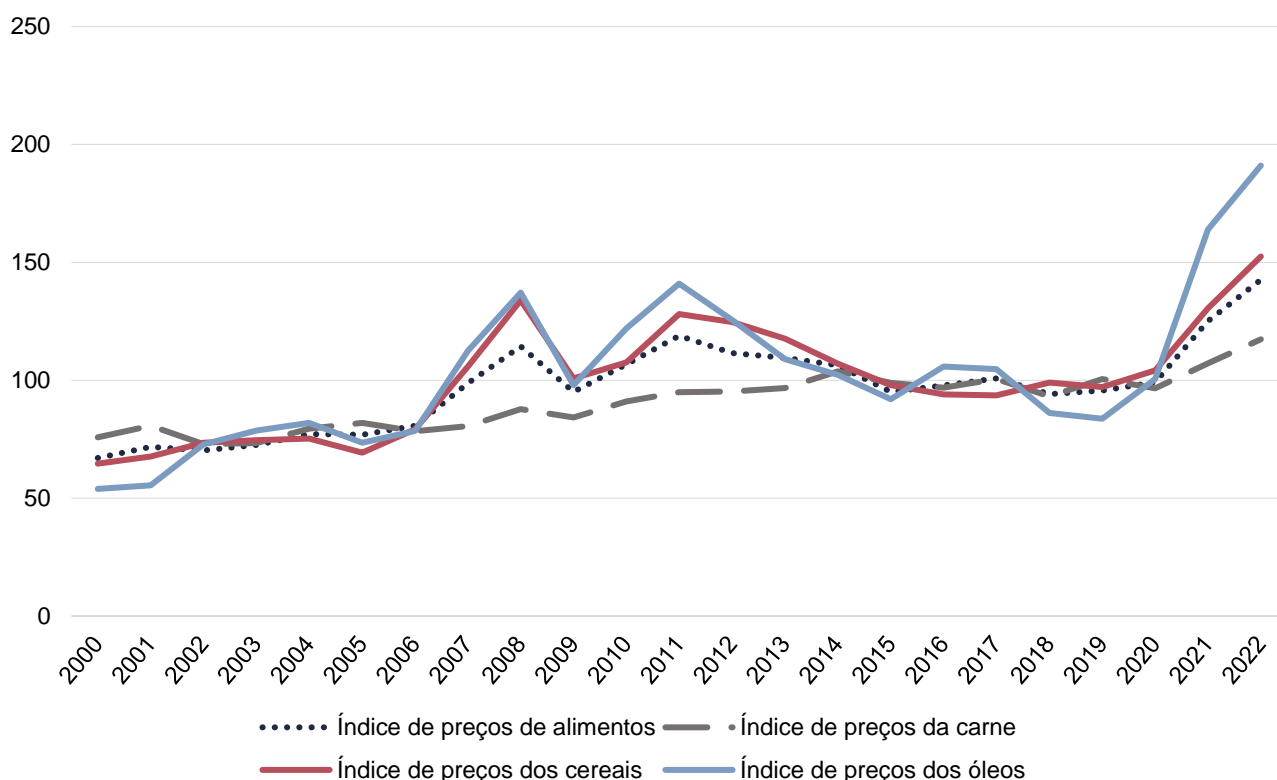
## Vulnerabilidade das cadeias de abastecimento

A Ucrânia é conhecida como o “celeiro da Europa”, logo a cadeia de abastecimento de produtos agroalimentares está a ser gravemente afetada. O país produz trigo, cevada, centeio e milho. É também um grande exportador de girassol, óleo de girassol, batata e arroz. A interrupção ou o estrangulamento do fornecimento destes produtos tem impactos prejudiciais sobretudo no Médio Oriente, África e China. Em conjunto, e em termos globais, Rússia e Ucrânia são responsáveis por 29% das exportações globais de trigo, 19% das exportações de milho e 80% das exportações de óleo de girassol. Em 2020 e nos primeiros 10 meses de 2021, a Ucrânia era o quarto mercado mais importante em termos de importações agroalimentares da União Europeia<sup>13</sup>.

Segundo a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO<sup>14</sup>), cerca de 50 países dependem da Rússia e da Ucrânia em pelo menos 30% das suas necessidades de importação de trigo. Destes, 26 países obtêm mais de 50% das suas importações de trigo desses dois países<sup>15 16</sup>. Nesse contexto, esta guerra terá múltiplas implicações para os mercados globais representando um desafio para a segurança alimentar para muitos países, e, especialmente, para países do Sul Global dependentes da importação de alimentos e para os grupos populacionais mais vulneráveis.

As disrupções nas cadeias de distribuição alimentar verificadas durante a pandemia e, agora, agravadas pela guerra, expõem o mercado global a maiores riscos: disponibilidade alimentar mais restrita, necessidades de importação sem resposta e um conseqüente aumento dos preços dos alimentos<sup>17</sup>.

**Figura 5 - Índices Anuais de Preços Reais de Alimentos (Base:2014-2016=100), 2000-2022**



Fonte: Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, [FAO](https://www.fao.org)

<sup>13</sup> PlanAPP, Nota Rápida de Prospecção 01, [https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2022/05/NOTAPR\\_01\\_marco22\\_SR.pdf](https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2022/05/NOTAPR_01_marco22_SR.pdf)

<sup>14</sup> Na sigla inglesa

<sup>15</sup> FAO, <https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>

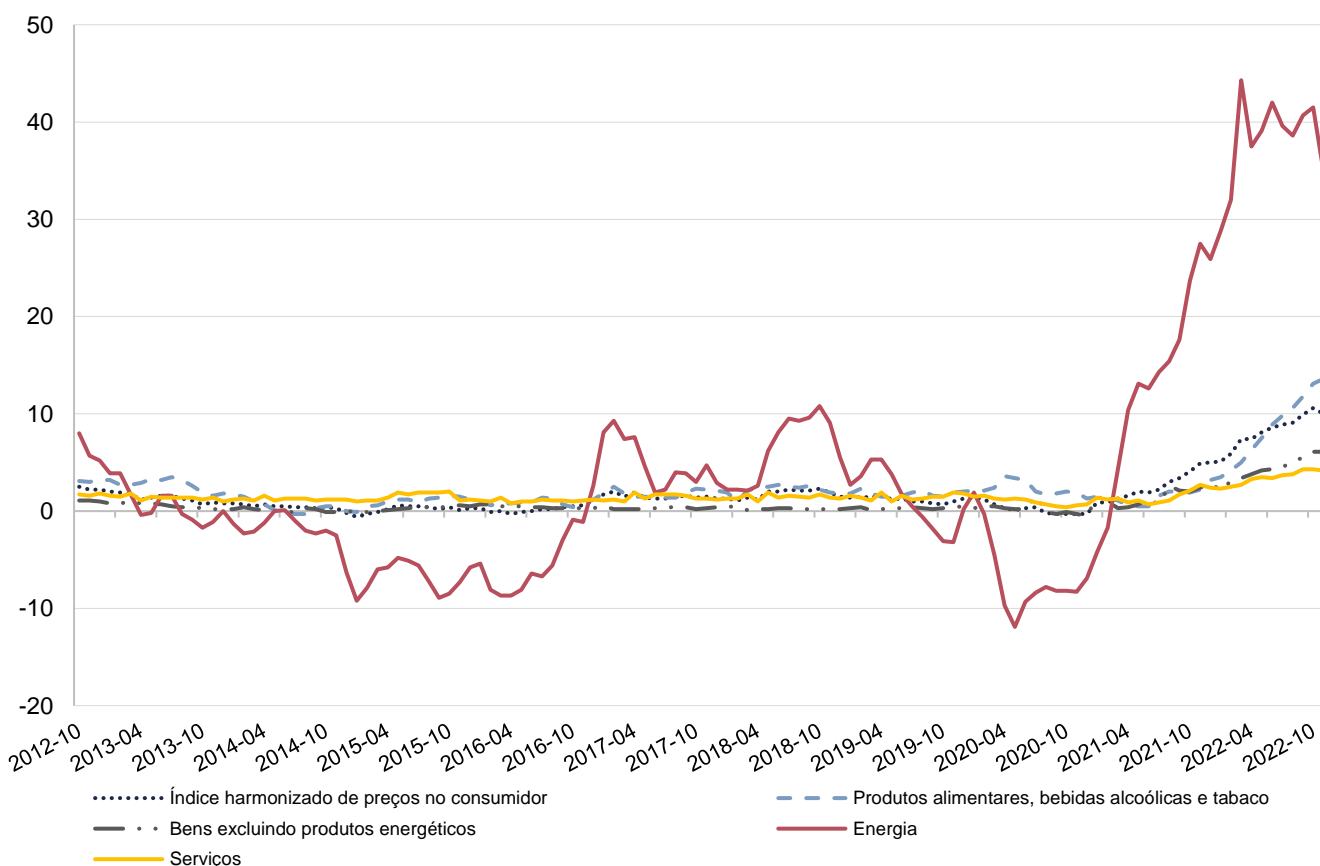
<sup>16</sup> FAO, <https://www.fao.org/3/cb9013en/cb9013en.pdf>

<sup>17</sup> FAO, <https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>

A estratégia de resiliência das cadeias de fornecimento dos EUA para setores-chave (semicondutores, minerais críticos, baterias de alta capacidade e produtos farmacêuticos) está a acelerar os esforços para realocar a produção da China continental para regiões geográficas mais próximas do mercado dos EUA ou consideradas pelo governo dos EUA como aliadas e para os próprios EUA no caso dos semicondutores.

O lançamento da “União para a Energia”<sup>18</sup> foi parcialmente impulsionado pela perceção de que a União Europeia (pré-Brexit) era o maior importador mundial de energia e que dependia fortemente de um número limitado de fornecedores. Assim, a aposta nas renováveis representa não só uma resposta aos problemas das alterações climáticas, mas também uma via para diminuir a dependência energética europeia. Com o início da guerra, a redução de importações de produtos energéticos da Rússia e a suspensão unilateral por parte da Rússia dos fornecimentos a alguns Estados-membros (Polónia e Bulgária), aliada à dificuldade de substituição dos fornecimentos (em particular de gás natural), fizeram com que os preços da energia tivessem um aumento considerável ao longo de 2022<sup>19</sup>. Sendo a energia uma das forças motrizes da economia, os custos propagaram-se a todos os outros setores e a inflação atingiu máximos históricos na zona Euro, com um valor de 10,6% em outubro de 2022. Para a energia, a inflação em outubro de 2022 fixou-se nos 41,5%<sup>20</sup> (ver Figura 6). Em consequência, existe uma expectativa generalizada de que a Zona Euro irá passar por um período de recessão económica, uma expectativa que se baseia em dados que mostram um recuo da atividade económica<sup>21</sup> e um crescente grau de pessimismo dos agentes económicos<sup>22</sup>.

**Figura 6 – Inflação anual (%) na Zona Euro e principais componentes, outubro 2012-outubro 2022**



Fonte: [EUROSTAT](#)

<sup>18</sup> <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/energy-union/>

<sup>19</sup> [https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2022/05/NRP\\_04\\_Desafios-europeus-na-substituicao-do-gas-natural-importado-da-Russia.pdf](https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2022/05/NRP_04_Desafios-europeus-na-substituicao-do-gas-natural-importado-da-Russia.pdf)

<sup>20</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Inflation\\_in\\_the\\_euro\\_area](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Inflation_in_the_euro_area)

<sup>21</sup> Financial Times (23/11/2022), <https://www.ft.com/content/7d1cb8f4-a7fc-472b-80c1-25bb2e8c10be>

<sup>22</sup> Financial Times (23/11/2022), <https://www.ft.com/content/0ee7f45a-91af-4d1b-b87c-22ed54adda08>

A taxa de inflação homóloga na Zona Euro chegou, em outubro, ao recorde de 10,6%, fixando-se no novo valor máximo de 11,5% para a União Europeia. De acordo com o EUROSTAT, em outubro de 2021, a inflação anual na Zona Euro era de 4,1% e no conjunto dos 27 Estados-membros de 4,4%, segundo o Índice Harmonizado de Preços ao Consumidor (IHPC).

Entre os Estados-membros, as maiores taxas de inflação anuais foram registadas na Estónia (22,5%), Lituânia (22,1%) e Hungria (21,9%) e as menores em França (7,1%), Espanha (7,3%) e Malta (7,4%).

Face a setembro, a inflação anual recuou em 11 Estados-membros, manteve-se em três e aumentou noutros 13. Em Portugal, a inflação - medida pelo IHPC - chegou aos 10,6% em outubro, em linha com a da Zona Euro, valor acima dos 9,9% de setembro e os 1,8% do mês homólogo de 2021.

**Quadro 2 – Taxa de Inflação homóloga (%), outubro 2021-outubro 2022**

	Taxa de inflação (%)	
	Outubro 2021	Outubro 2022
<b>Zona Euro</b>	4,1	10,6
<b>UE</b>	4,4	11,5
<b>Portugal</b>	1,8	10,6
<b>Espanha</b>	5,4	7,3
<b>França</b>	3,2	7,1
<b>Lituânia</b>	8,2	22,1
<b>Estónia</b>	6,8	22,5
<b>Hungria</b>	6,6	21,9
<b>Malta</b>	1,4	7,4

Fonte: [EUROSTAT](#)

Os riscos e volatilidade associados às projeções macroeconómicas permanecem em níveis elevados e acima da norma das últimas décadas, como já abordado em publicações anteriores<sup>23</sup>. Alguns dos fatores que contribuem para esses riscos incluem: questões relativas à eficácia da política monetária adotada no combate à inflação e a magnitude do seu impacto no arrefecimento do crescimento; as trajetórias políticas divergentes nas maiores economias poderão exacerbar a valorização do dólar americano; o aperto do acesso a financiamento e crédito a nível global que poderá levar a uma situação de sobre-endividamento dos mercados emergentes; e a forma como na China o agravamento da crise do setor imobiliário, os confinamentos, a seca extrema e a tensão social registada poderão minar o crescimento nesse país e, dado o seu peso, o próprio crescimento global.

Ao longo de 2022, em várias economias emergentes ocorreram protestos generalizados, incluindo golpes e crises constitucionais<sup>24</sup>. Movimentos de contestação também se têm feito sentir em países com economias mais avançadas como o Canadá e Nova Zelândia onde ocorreram grandes manifestações contra o governo com níveis de intensidade acima da norma das últimas décadas<sup>25 26</sup>. Em setembro, mais de 70 mil pessoas manifestaram-se em Praga, República Checa, acusando o governo de prestar mais atenção à Ucrânia do que aos próprios cidadãos. O protesto centrou-se no aumento da inflação, imigração e vacinação contra a Covid-19<sup>27</sup>.

<sup>23</sup>PlanAPP, Nota Rápida de Prospetiva 05 [https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2022/06/NRP\\_05\\_VFinal.pdf](https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2022/06/NRP_05_VFinal.pdf) e PlanAPP, Nota Rápida de Prospetiva 06 [https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2022/07/NRP\\_06\\_20220726\\_Final.pdf](https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2022/07/NRP_06_20220726_Final.pdf)

<sup>24</sup><https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2022/084/001.2022.issue-084-en.xml?rskey=lphFUI&result=10>

<sup>25</sup><https://www.bbc.com/news/world-us-canada-60297364>

<sup>26</sup><https://www.ctvnews.ca/health/coronavirus/anti-mandate-protesters-converge-on-new-zealand-parliament-1.6038200>

<sup>27</sup><https://www.dn.pt/internacional/milhares-de-pessoas-protestam-em-praga-contrapolitica-de-protecao-a-ucrania-15135833.html>

Os efeitos económicos negativos da COVID-19, combinados com os choques económicos causados pela alta inflação, interrupções nas cadeias de abastecimento e os altos preços da energia, aumentaram e continuarão a aumentar os riscos políticos e de agitação sociais globais nos próximos meses<sup>28</sup>.

## Segurança

A guerra Rússia-Ucrânia impeliu a Suécia e a Finlândia a procurarem a adesão à Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO). Contribuiu também para o estabelecimento de um novo Conceito Estratégico da NATO que define a Rússia como a mais direta e significativa ameaça à segurança do eixo Euro-Atlântico<sup>29</sup>.

A Europa e os EUA receiam que a invasão da Ucrânia seja o começo de um movimento mais amplo de expansão territorial da Rússia. A gravidade do momento evidenciou-se com o retorno do espectro da guerra nuclear, atingindo patamares não vistos desde a crise dos mísseis de Cuba em outubro de 1962, há cerca de sessenta anos, quando os Estados Unidos e a União Soviética estiveram à beira da destruição mútua.

Os Estados Unidos, dando grande importância à sua estratégia para o Indo-Pacífico, criaram uma série de iniciativas de partilha de informação, segurança e comércio, incluindo o *Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity*<sup>30</sup> e uma proposta de Parceria para Infraestrutura e Investimento Global para compensar a crescente influência chinesa na região.

Uma guerra, por outro lado, tem como efeito imediato o aumento dos gastos com defesa, não só para os países em conflito, mas também para os países vizinhos e, em última análise, para todo o mundo devido às diversas redes de alianças. Além disso, a guerra não é travada apenas nos campos de batalha, com armas e munições. O conflito ucraniano é também o primeiro que, em grande escala, se deslocou para o ciberespaço. Isso leva não apenas ao roubo de informação, pedidos de resgate, disseminação de *malware* e a constantes campanhas de desinformação, mas também a falhas frequentes de serviços e comunicações resultantes da disrupção causada por ataques de *hackers* mais repetidos e intensos<sup>31 32 33</sup>.

## Migração

A invasão da Ucrânia pela Rússia produziu um êxodo populacional em massa com mais de 7,7 milhões de refugiados individuais registados em toda a Europa e mais de 10 milhões de deslocados internos na Ucrânia, deixando a comunidade internacional com a árdua tarefa de enfrentar uma crise migratória no centro da Europa, com impactos políticos, sociais e económicos fortes e previsivelmente duradouros.

A UE está **solidária com a Ucrânia** e o seu povo. Em resposta à agressão da Rússia, a UE tem prestado à Ucrânia apoio humanitário, político, financeiro e material. A receção dos refugiados ucranianos tornou-se um projeto de grande importância para a União Europeia e para a Europa em geral. A Polónia, que atualmente abriga mais de 2 milhões de ucranianos, abriu as suas fronteiras quase imediatamente para o país vizinho. No entanto, durante a primeira crise dos refugiados do Médio Oriente, foi acusada pela União Europeia de não cooperar nas obrigações de realocação de refugiados<sup>34</sup>. Um outro exemplo é a Dinamarca, país com políticas de imigração muito restritivas ou a Hungria, outro país que mudou de atitude perante a crise de refugiados ucranianos.

<sup>28</sup> PlanAPP, Nota Rápida de Prospetiva 07, [https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2022/08/NRP\\_07\\_20220803\\_Final1.pdf](https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2022/08/NRP_07_20220803_Final1.pdf)

<sup>29</sup> Conceito Estratégico da OTAN 2022, <https://www.nato.int/strategic-concept/index.html>

<sup>30</sup> O Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity é uma iniciativa económica lançada pelo presidente dos Estados Unidos, Joe Biden, em 23 de maio de 2022.

<sup>31</sup> <https://edition.cnn.com/2022/11/10/politics/microsoft-russian-linked-hackers-poland-ukraine/index.html>

<sup>32</sup> <https://www.npr.org/2022/10/10/1127902795/airport-killnet-cyberattack-hacker-russia>

<sup>33</sup> [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2022\)733549](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)733549)

<sup>34</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_17\\_5002](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_5002)

Nos últimos meses, um pouco por toda a Europa, observou-se um aumento dos movimentos contra os refugiados. Na Alemanha, os ataques contra abrigos de refugiados aumentaram significativamente em 2022. Nos três primeiros trimestres deste ano foram registados 65 ataques no país, aproximadamente tantos quanto em todo o ano de 2021<sup>35</sup>. Em outubro, em Leipzig, vários manifestantes reuniram-se sob o lema “pela paz, liberdade e autodeterminação” para protestar contra questões como a política energética alemã e as sanções contra a Rússia, mas a contestação também visou os refugiados ucranianos<sup>36</sup> e a política de acolhimento alemã. Este é mais um elemento que, em conjunto com a inflação e estagnação económica, tende a alimentar o risco de agitação social crescente, sobretudo nos países que acolheram mais refugiados.

## O regresso da história

Em 1992, no rescaldo do colapso da União Soviética, o historiador americano Francis Fukuyama publicou o livro “*The end of history and the last man*”<sup>37</sup>, em que defendia que a humanidade poderia ter chegado ao “fim da história”, ou seja, ao final da sua evolução ideológica consumando-se a democracia liberal como a forma final de governo. Em 2005, o jornalista americano Thomas L. Friedman publicou um livro intitulado “O mundo é plano – uma história breve do século XXI”<sup>38</sup>, em que analisa o processo de globalização e conclui que existe um mercado mundial sem barreiras oferecendo oportunidades iguais a todos os intervenientes, atenuando progressivamente as diferenças históricas e geográficas. No contexto dessa análise, Friedman desenvolveu a “Teoria Dell na prevenção de conflitos” que sintetizou da seguinte forma: “Dois países que façam ambos parte de uma grande cadeia global de abastecimento, como a da Dell, nunca defrontarão uma guerra um contra o outro, enquanto ambos fizerem parte da mesma cadeia global de abastecimento. Porque quem está envolvido numa grande cadeia global de abastecimento não pretende lutar mais por antigos conflitos. Querem fazer entregas *just-in-time* de bens e serviços- e desfrutar do aumento inerente dos padrões de vida<sup>39</sup>”. Ambos os livros exerceram uma enorme influência nos meios empresariais, académicos e políticos.

O ambiente intelectual que Fukuyama e Friedman ajudaram a criar sofreu um forte abalo e atualmente, como alerta a cronista americana Rana Foroohar<sup>40 41</sup>, domina a ideia de que, em consequência da guerra, o mundo caminha para uma crescente “regionalização”, em que os países ou blocos de países procurarão reforçar a sua autonomia e autossuficiência face aos seus competidores. Existem vários setores em que o processo de realinhamento das trocas comerciais parece indicar a formação de novos blocos.

O mais evidente é o dos produtos energéticos, em que as vendas de petróleo, gás natural e carvão da Rússia à Europa na segunda metade do século XX adquiriram uma magnitude significativa<sup>42</sup>. Na sequência da invasão da Ucrânia, a União Europeia assumiu o compromisso de pôr fim às importações de produtos energéticos russos até ao final da década. A verificar-se tal objetivo, estamos perante uma das mais profundas alterações no comércio mundial em décadas recentes. A União Europeia irá procurar intensificar a transição energética e buscar o aprovisionamento de produtos energéticos junto de parceiros que considera mais fiáveis. Por sua vez a Rússia parece estar a tentar reorientar as suas exportações especialmente para a Índia e China, grandes mercados em crescimento.

<sup>35</sup> <https://www.dw.com/pt-br/cresem-ataques-a-alojamentos-de-refugiados-na-alemanha/a-63686062>

<sup>36</sup> <https://www.dw.com/en/leipzig-outrage-over-verbal-attacks-on-ukrainian-refugees/a-63409624>

<sup>37</sup> Francis Fukuyama, “O fim da história e o último homem”, Gradiva, Lisboa (1999).

<sup>38</sup> Thomas L. Friedman, “O Mundo é Plano, uma história breve do século XXI”, 4ª edição, Actual Editora, Lisboa (2006)

<sup>39</sup> Thomas L. Friedman, *ibid.*, p. 460.

<sup>40</sup> Financial Times, <https://www.ft.com/content/1afaa628-41cb-4620-84c9-48b4b6b5b956>

<sup>41</sup> Expresso, <https://expresso.pt/internacional/2022-11-09-A-guerra-expos-a-maior-fraqueza-da-globalizacao-que-se-baseava-no-que-e-barato-capital-dos-EUA-trabalho-da-Asia-e-energia-russa-f69d7f08>

<sup>42</sup> PlanAPP, Nota Rápida de Prospetiva 02, [https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2022/05/NOTAPR02abril22\\_SR1.pdf](https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2022/05/NOTAPR02abril22_SR1.pdf)

Uma *commodity* que está atualmente no centro das disputas geopolíticas é o circuito integrado (também conhecido por *chip*, na sua designação em inglês), surgindo fortes indicações de uma mudança estrutural nas cadeias de fornecimento internacionais. Os circuitos integrados estão presentes em quase todos os bens de consumo que contêm algum tipo de dispositivo eletrónico, além de serem fundamentais para a indústria militar ou para sectores inovadores como a inteligência artificial. Atualmente, o fabrico de circuitos integrados está fortemente concentrado numa empresa de Taiwan, a TSMC (Taiwan Semiconductor Manufacturing Company Limited), que é responsável pelo fabrico de mais de 90% dos circuitos integrados a nível mundial. Taiwan concentra 92% do fabrico sendo os restantes 8% fabricados na Coreia do Sul<sup>43</sup>. Esta enorme concentração coloca problemas importantes para o comércio internacional ligados com a relevância geoestratégica de Taiwan. A República Popular da China (RPC), desde sempre, pretendeu a total reunificação do país e considera Taiwan como uma das suas províncias. No campo das relações internacionais, a RPC recusa-se a participar em qualquer organismo ou evento em que Taiwan surja no papel de Estado independente.

Recentemente, e na sequência da invasão da Ucrânia pela Rússia, a tensão diplomática e militar entre a China e os EUA em torno de Taiwan tem vindo a aumentar, o que tem levado a uma reavaliação da questão da concentração do fabrico de um produto tão fundamental numa só empresa e num só país.

Os EUA veem a possibilidade de a RPC assumir o controlo de Taiwan e da sua indústria eletrónica como um revés estratégico, e estão a tomar providências para recuperar alguma capacidade produtiva neste setor para diminuir a sua dependência face a Taiwan<sup>44</sup>. Por outro lado, tomaram medidas para impedir a venda à RPC de *chips* com capacidade para serem incorporados em aplicações militares avançadas ou inteligência artificial<sup>45</sup>. Por sua vez, o governo alemão impediu a compra de duas empresas nacionais de produção de *chips* a investidores chineses<sup>46</sup>.

Note-se que a consciência da fragilidade da atual rede mundial de fornecimento de circuitos integrados já tinha despertado antes do início da guerra na Ucrânia. Em 8 de Fevereiro de 2022, a Comissão Europeia apresentou uma proposta para o “Regulamento Circuitos Integrados” (*European Chips Act*)<sup>47</sup>, estruturada em torno de cinco objetivos estratégicos:

- o reforço da liderança europeia em matéria de investigação e tecnologia;
- a construção e reforço da capacidade europeia para inovar na conceção, no fabrico e no encapsulamento de circuitos integrados avançados, transformando-os em produtos comerciais;
- a criação de um quadro adequado para aumentar substancialmente a capacidade europeia de produção até 2030;
- a resposta à grave escassez de competências na Europa, atraindo novos talentos e apoiando a emergência de uma mão de obra qualificada;
- o desenvolvimento de uma compreensão aprofundada das cadeias de abastecimento mundiais de semicondutores.

Ainda neste campo, Portugal e Espanha, na sequência da XXXIII Cimeira Ibérica, assinaram um Memorando de Entendimento para o Desenvolvimento de uma Estratégia Conjunta da Microeletrónica e Semicondutores<sup>48</sup>, para “desenvolver e aprofundar as competências nesta matéria e fazer face a uma urgência europeia”.

<sup>43</sup> REUTERS, <https://www.reuters.com/investigates/special-report/taiwan-china-chips/>

<sup>44</sup> Financial Times, <https://www.ft.com/content/f098bf3f-1ec6-4433-b4e2-fc1acde05628>

<sup>45</sup> Financial Times, <https://www.ft.com/content/6825bee4-52a7-4c86-b1aa-31c100708c3e>

<sup>46</sup> Financial Times, <https://www.ft.com/content/5af0d9ea-771a-4de0-a1b0-957bdc9fd672>

<sup>47</sup> Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro de medidas para reforçar o ecossistema europeu dos semicondutores (Regulamento Circuitos Integrados) [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ca05000a-89d4-11ec-8c40-01aa75ed71a1.0005.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ca05000a-89d4-11ec-8c40-01aa75ed71a1.0005.02/DOC_1&format=PDF), p. 3.

<sup>48</sup> XXXIII Cimeira Ibérica, <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDY2NgAAMT9iTAUAAAA%3d>

De salientar também a forma como a UE tem vindo progressivamente a desenvolver o conceito de autonomia estratégica aberta<sup>49</sup>, conceito que vem ocupando um lugar de crescente proeminência política. Trata-se de um conceito em formação, mas a recente crise pandémica e a situação de guerra na Ucrânia vieram expor algumas das dependências da UE, em particular dos combustíveis fósseis, e a necessidade de as minimizar, num contexto internacional que se perspetiva mais hostil e volátil do que no passado. Nos EUA, o processo de reestruturação das cadeias de abastecimento está já mais avançado. O governo americano lançou recentemente o *Inflation Reduction Act* (Lei de Redução da Inflação), que é um programa de revitalização da indústria americana e de redução dos custos dos cuidados de saúde que vai ser financiado por um aumento do IRC e combate à evasão fiscal<sup>50</sup>. O programa tem lançado ondas de choque nos mercados globais, sendo encarado em alguns sectores como uma ameaça aos acordos de comércio livre<sup>51</sup>.

Por fim, destacamos um aspeto geopolítico que se refere aos alinhamentos dos Estados na cena internacional. Em publicação anterior demos nota do seguinte: “Numa sessão de emergência, realizada a 2 de março, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou uma resolução de condenação da invasão russa da Ucrânia, proposta por 93 países, incluindo todos os membros da UE e todos os membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO). A resolução foi aprovada com o voto favorável de 141 países, sendo que 5 votaram contra e 35 se abstiveram<sup>52</sup>”. Mais recentemente, a 14 de novembro, a Assembleia Geral da ONU aprovou uma resolução recomendando a criação de um registo dos danos causados pela Federação Russa na Ucrânia para servir de base a futuros pedidos de indemnização<sup>53</sup>. A resolução foi aprovada com 94 votos a favor, 73 abstenções e 14 votos contra. De salientar que a China votou ao lado da Federação Russa contra a resolução e que vários países do G20 se abstiveram (África do Sul, Arábia Saudita Brasil, Índia e Indonésia)<sup>54</sup>. Entre os países da CPLP, apenas Cabo Verde e Portugal votaram a favor, tendo os restantes membros optado pela abstenção ou por não votarem (casos da Guiné Equatorial e São Tomé e Príncipe). A votação é apenas um indicador daquilo que já havia sido discutido anteriormente: a emergência e consolidação de divisões ideológicas e geopolíticas em que um conjunto importante de países do chamado “Sul Global” não alinham com as posições do bloco ocidental.

O conflito na Ucrânia é um momento de viragem histórica que abre um período com elevados níveis de incerteza e volatilidade. É um período de reconfiguração da geopolítica mundial em que se cruzam desafios ambientais/climáticos, económicos, políticos, sociais, tecnológicos e demográficos.

As políticas industriais de natureza protecionista, de que é exemplo o *Inflation Reduction Act* nos EUA, são a demonstração do regresso de ferramentas e políticas públicas não enquadradas pelas teses do “fim da história”, bem como são os debates recentes<sup>55</sup> em torno do controlo estratégico de preços para fazer face à inflação e às disrupções sentidas em sectores específicos (como o sector energético).

Perante estas alterações, as certezas, métodos e abordagens assumidos nas últimas décadas demonstram limitações para compreensão dos fenómenos em curso e elaboração de respostas aos desafios e oportunidades que emergem. Assim, num mundo de grande volatilidade, rodeados pelas incertezas, os mapas tradicionais de planeamento estratégico baseados em tendências lineares e aplicados a projeções clássicas, já não têm capacidade para ajudar na tomada de decisões. Torna-se necessária uma “caixa de ferramentas” ou uma abordagem que nos permita considerar cenários de futuros alternativos.

O processo de tomada de decisão política deverá ir além das previsões, procurando explorar o inesperado e incluir cenários que pareçam improváveis ou mesmo inverosímeis. A palavra-chave parece, assim, ser “preparação” e não “previsão” ou parafraseando os especialistas em prospetiva “aproveitar a incerteza e evitar a surpresa”. Para tal, é necessário complementar as abordagens tradicionais com métodos mais híbridos e ferramentas de prospetiva.

<sup>49</sup> Briefing, EU Strategic Autonomy Monitor, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733589/EPRS\\_BRI\(2022\)733589\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733589/EPRS_BRI(2022)733589_EN.pdf)

<sup>50</sup> Casa Branca, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2022/09/12/executive-order-on-the-implementation-of-the-energy-and-infrastructure-provisions-of-the-inflation-reduction-act-of-2022/>

<sup>51</sup> Politico, <https://www.politico.eu/article/ursula-von-der-leyen-joe-biden-trade-europe-first-brussels-gets-ready-to-dump-its-free-trade-ideals/>

<sup>52</sup> PlanAPP, Nota Rápida de Prospetiva nº 7, [https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2022/08/NRP\\_07\\_20220803\\_Final1.pdf](https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2022/08/NRP_07_20220803_Final1.pdf)

<sup>53</sup> Organização das Nações Unidas, <https://press.un.org/en/2022/ga12470.doc.htm>

<sup>54</sup> Al Jazeera, <https://www.aljazeera.com/news/2022/11/15/un-calls-for-russia-to-pay-reparations-how-did-countries-vote>

<sup>55</sup> Roosevelt Institute, [https://rooseveltinstitute.org/wp-content/uploads/2021/11/RI\\_Industrial-Policy-Price-Controls\\_Brief-202111.pdf](https://rooseveltinstitute.org/wp-content/uploads/2021/11/RI_Industrial-Policy-Price-Controls_Brief-202111.pdf)

# Portugal num novo contexto geopolítico

O confronto desencadeado pela invasão da Ucrânia pela Rússia ultrapassa as fronteiras dos dois países e atinge o mundo todo, em particular a Europa. As consequências da guerra ultrapassam os efeitos económicos de curto prazo e os impactos podem redesenhar o mapa da geopolítica global.

Antecipa-se um mundo mais conflituoso, com maior peso do setor militar e maior preocupação dos principais atores globais em reforçar a sua autonomia estratégica em termos económicos e militares, resultando em maiores restrições à integração na esfera financeira, comercial e informacional.

Neste mundo mais fragmentado, o papel de Portugal enquanto plataforma privilegiada de relacionamento entre a Europa e o mundo ganha relevo. É de particular relevância dinamizar e aprofundar as relações no seio da CPLP, tendo em vista que este espaço poderá ganhar peso como fornecedor de energia e outros produtos estratégicos para a Europa.

## Economia volátil e em adaptação

Apesar da **economia portuguesa ser das menos afetadas** a nível europeu pelo conflito entre a Ucrânia e a Rússia, 83% das empresas portuguesas já estão a sofrer o impacto<sup>56</sup>, sendo que o aumento dos custos, a dificuldade no acesso a matérias-primas e o cancelamento de encomendas são as principais consequências. O ambiente de risco e elevada volatilidade continuará a condicionar as perspetivas económicas para 2023.

À medida que os governos, a sociedade civil e as instituições multilaterais se adaptam ao que parece ser uma nova era de incerteza e instabilidade, as empresas e os mercados também enfrentarão sanções, aumento do protecionismo, intervenções governamentais, vários sistemas alternativos de pagamento e com maiores riscos reputacionais.

## O papel de Portugal na produção e distribuição de energia na Europa

Com a segurança energética de volta ao topo da agenda após a invasão da Ucrânia pela Rússia, os países tentam equilibrar as prioridades fiscais de 2023 com um novo impulso para acelerar as suas transições energéticas. Antecipa-se que, no médio e longo prazo, o cenário geopolítico e os objetivos climáticos se alinhem.

No entanto, para o próximo ano, muitos países estarão mais concentrados em responder a necessidades básicas de abastecimento e distribuição de combustíveis para garantir o funcionamento das suas economias e bem-estar social e menos focados na transição energética. Assim, para os próximos anos, antecipa-se um fosso crescente entre os países que podem acelerar as transições energéticas e os países menos bem posicionados, que continuam dependentes dos combustíveis fósseis.

Portugal e Espanha deverão servir como **pontos de importação e distribuição pela Europa** de gás natural, recorrendo aos terminais de gás natural liquefeito existentes nos seus territórios. Esta infraestrutura poderá ser utilizada, no futuro, para o hidrogénio, estabilizando a Península Ibérica e Portugal como **centros de produção de energias renováveis**.

---

<sup>56</sup> <https://jornaleconomico.pt/noticias/83-das-empresas-portuguesas-estao-a-sofrer-impactos-da-guerra-na-ucrania-893836>



## Portugal nas novas cadeias logísticas

As cadeias logísticas permanecerão sujeitas a vários riscos e a forma como irão funcionar estará intimamente ligada ao clima económico regional e global que continua incerto. Neste sentido, em virtude do seu posicionamento geográfico, Portugal pode surgir como um **ator-chave para colmatar as dependências europeias e as desconexões futuras** que irão ocorrer na Europa central e de leste.

Portugal, pela sua história e posição atlântica, pode ser uma plataforma privilegiada e segura de relacionamento com países não-europeus, sendo porta de entrada e primeiro porto para vários recursos fundamentais à Europa, podendo reposicionar-se como plataforma de armazenamento e processamento de variados *stocks* estratégicos. Portugal pode vir a afirmar-se como uma das principais alternativas para a deslocalização de indústrias, e tornar-se num dos países mais atrativos para instalar indústrias numa lógica de **nearshoring**<sup>57</sup>.

## Portugal digital

Portugal é um destino cada vez mais destacado pela qualidade de vida, segurança, clima, cultura, talento e ambiente favorável aos negócios, o que tem sido um fator determinante na criação de um ecossistema de *startups* dinâmico e em rápida expansão. Portugal pode assumir-se como **um dos polos europeus da transição digital**.

---

<sup>57</sup> *Neashoring* significa a contratação de uma equipa de colaboradores que trabalham geograficamente perto da casa-mãe. Esta deslocalização de meios ocorre quando é possível contratar profissionais qualificados a um custo inferior ao que seria pago no local onde está a sede da empresa.