

International Affairs Network

Spotlight

Dezembro, 2023



O Mundo em 2024

Conteúdos

Antevisão geral.....	2
2024, o instante decisivo desta década	2
Luís Tavares Bravo	2
Democracia	5
Tempos de instabilidade na Europa	5
João Caetano	5
Economia	9
Desafios económicos da Europa em 2024.....	9
Filipe Grilo.....	9
Geopolítica	12
A ONU e o regresso da guerra às portas da Europa	12
Ângela Montalvão Machado	12
Sociedade.....	15
Desigualdades sociais - uma inquietação global	15
Sónia Leal Martins.....	15
Tecnologia.....	18
Regulação da Inteligência Artificial na UE - friend or foe?.....	18
Catarina Saramago	18

2024, o instante decisivo desta década



Luís Tavares Bravo
Presidente do International Affairs Network

Ao entrarmos em 2024, entraremos também num momento de avaliação intermédio das transformações que nos trazem os anos 20 do século XXI. A conclusão preliminar é a de que estes poderão bem ser de verdadeira transformação da sociedade global – uma nova versão dos “loucos anos 20”, marcados não só pelas muitas transformações rápidas na indústria, na tecnologia, mas também nos hábitos e padrões da sociedade. Salvaguardadas as devidas diferenças, os primeiros anos desta década trouxeram já significativa mudança face ao mundo que conhecíamos à entrada de 2020. Desde o princípio da década vivemos eventos com impacto à escala global: uma pandemia sanitária, o regresso da guerra à Europa e uma nova cortina de ferro entre ocidente e leste, a turbulência económica e regresso da inflação ao mundo desenvolvido, as alterações nos padrões de comércio e geopolíticos considerados tradicionais.

Estas tendências que moldaram o mundo como o conhecíamos irão continuar em 2024? A que ritmo? A emergência climática continua viva, assim como a necessidade de os países desenvolvidos combaterem as crescentes desigualdades e o agravamento das tensões sociais. Tal passa por promover agendas que permitam criar novos pactos sociais e restaurar a credibilidade das instituições democráticas no ocidente. Ao mesmo tempo, existem transições tecnológicas que requerem decisões complexas por parte das instituições e dos decisores

políticos dado o potencial que têm para trazer grandes benefícios, mas também enormes desafios e riscos para sociedade. Será o próximo ano o ano chave para definir a nossa década?

O contrarrelógio para executar medidas de contenção da emergência climática será exigente em 2024

É hoje claro para a comunidade internacional que a inversão dos efeitos potencialmente catastróficos das alterações climáticas requer ação imediata. Este esforço depende de duas frentes: i) o desenvolvimento de tecnologia que permita reduzir a pegada de carbono e substituir as atuais fontes de energia por energia limpa; e ii) a coordenação da vontade política das instituições e países para que este esforço de implementação tenha um impacto real até ao final da década;

Os avanços tecnológicos representam sempre desafios, dadas as incertezas associadas ao seu desenvolvimento e maturação. O principal obstáculo a ultrapassar em 2024 será o de conseguir que as nações consigam implementar as medidas necessárias a um ritmo que permita cumprir as metas estabelecidas de descarbonização. Nem todos os países terão a capacidade ou vontade de impor uma agenda que não é consensual, e que exigirá sacrifícios imediatos e decisões impopulares.

Os conflitos e a democracia em teste

O cenário geopolítico mudou no mundo e na Europa. Os conflitos militares que regressaram ao leste europeu prometem redesenhar tanto o formato da União Europeia como a geopolítica global e a forma como os atores internacionais interagem. Esta nova “cortina de ferro” tem vindo a moldar os padrões de cooperação internacional e a percepção de vários países europeus acerca do investimento em segurança e defesa. A NATO, por exemplo, de instituição obsoleta para alguns, voltou a ser considerada crucial para a defesa do modo de vida e da democracia ocidental. Em 2024, a guerra na Ucrânia poderá tornar-se ainda mais um problema europeu, com a manutenção prolongada e indeterminada de um cenário de guerra ou se um cessar-fogo surgir, com o conflito militar a passar para a esfera diplomática, em conjunto com protocolos de cooperação para estabilizar o leste Europeu.

Ao mesmo tempo, teremos um conjunto de eleições relevantes pelo mundo, que podem acarretar alterações nos equilíbrios de poder com impacto estrutural a nível global. Falamos não apenas das eleições presidenciais nos Estados Unidos ou das eleições para o Parlamento Europeu, mas também de outros países como a Índia, por exemplo, capazes de gerar alterações com implicações que transcendem as suas fronteiras. O que é comum em muitos destes momentos eleitorais é a crescente polarização política – seja entre soluções mais progressistas ou mais conservadoras. É provável que a vitória encoraje os vencedores, qualquer que seja o lado da divisão que ocupem, a acreditar que têm a missão de promover mais mudanças sociais. Tal poderá ter um impacto significativo na forma como, a partir de 2024, os vários países encararão os grandes compromissos

desta década. Sobretudo os que exijam cooperação internacional, como é o exemplo da implementação de medidas para a descarbonização.

A Economia irá percorrer um caminho de redenção, mas de baixo crescimento

As expectativas não são animadoras para 2024. O nível das taxas de juro combinado com uma série de obstáculos a um impulso positivo à atividade económica não ajudam. Existe um facto positivo e redentor - o esperado fim de ciclo de subida de taxas nas principais economias desenvolvidas. Tal, contudo, levará ainda tempo para se traduzir numa recuperação, o que dificilmente acontecerá antes do segundo semestre do ano.

Este é um enquadramento que tem capacidade para amplificar os riscos geopolíticos e agravar tensões sociais existentes, sobretudo na Europa. É bom recordar que tempos mais complexos da economia são compatíveis com maior exigência orçamental, menos empregos e a conseqüente redução nos padrões de vida e aumento da agitação civil. Mais, retira também incentivos aos esforços nacionais e internacionais para atingir compromissos internacionais e alimenta a possibilidade de um maior protecionismo e subida do risco de conflitos geopolíticos relacionados com recursos naturais.

O agravamento das desigualdades e a rigidez da mobilidade social necessitam de uma resposta política

A última década trouxe inúmeros desafios às economias desenvolvidas, onde os fundamentos basilares da economia contemporânea têm vindo progressivamente a colidir

com a estagnação social e económica sentida pelos indivíduos e famílias nas últimas décadas. A globalização e os valores da democracia têm sido postos em causa à medida que o mundo, e também a Europa, foi enfrentando situações de crise. Crises estas que trouxeram um aumento das desigualdades e, conseqüentemente das tensões sociais e descontentamento popular. Em 2023, o descontentamento popular tornou-se mais agressivo e visível. Existem ramificações e feridas a nível social que necessitam de uma resposta assertiva e política, que permita reconstruir a confiança nas Instituições e no futuro – um novo contrato social.

As exigências dos próximos anos relativamente ao impacto da transformação digital e a automação a nível do emprego e rendimentos, apenas acentuam a necessidade de a sociedade ser capaz de encontrar uma resposta que devolva confiança no futuro. A criação de mecanismos que aumentem a mobilidade social representa um fator essencial para atingir este propósito. Este será um fator decisivo nas futuras eleições de 2024.

Bottom's up: 2024 pode definir esta década

O mundo está a mudar rapidamente numa série de frentes, seja

devido às inovações tecnológicas que podem moldar e criar riscos na estrutura social, ou dado ao *contrarrelógio* em que a implementação de várias medidas depende da capacidade de os diferentes estados agirem dentro de um quadro de cooperação internacional. Tudo isto exige construir um ecossistema de cooperação entre países que permita o acesso a tecnologias de energia limpa e a capital de confiança para implementar medidas que colidam com interesses económicos e industriais. Tudo isto encerra desafios políticos e geopolíticos que em 2024 podem ser decisivos para a velocidade, ou até capacidade de implementar mudanças de foco comum e global construídas em conjunto com os cidadãos. Cidadãos que cada vez mais questionam e põem em causa o sistema político de centro, exigindo um novo contrato social que estimule uma maior coesão e mobilidade social. Estas respostas resultarão de um delicado exercício de equilíbrio de vontades num cenário marcado por conflitos militares que terão de migrar para a esfera da diplomacia e pelo regresso das *cortinas de ferro* entre ocidente e leste, num momento em que a economia alimentará a polarização política e as desigualdades. Tudo isto serão fatores complexos de gerir, mas decisivos para que o mundo converse e aja sobre problemas cruciais a nível global nesta década.

Tempos de instabilidade na Europa



João Caetano

Vice-reitor da Universidade Aberta

As eleições para o Parlamento Europeu em 2024 serão um teste à capacidade de este e das demais instituições europeias se manterem centrais no processo de construção europeia, apesar das tensões que se verificam nos eleitorados nacionais. Genericamente essas tensões prendem-se com diferentes perspectivas sobre a importância da democracia e o papel do Estado de direito na conformação das sociedades, traduzindo-se numa radicalização da política europeia. Desengane-se quem pensa que existe unidade de pensamento sobre as matérias essenciais do processo de construção europeia, como reflexo do que se passa nos Estados. As opiniões públicas nacionais registam crescentes divergências no que respeita, por exemplo, ao modo como se deve dar resposta aos problemas políticos, económicos e sociais e à relevância dos direitos fundamentais, tanto dos cidadãos nacionais como de países terceiros. Basicamente, existem posições diferentes (e por vezes opostas) sobre os valores europeus e o papel e lugar da Europa, que partem das próprias experiências nacionais. As clivagens são políticas e culturais, dando-se a circunstância de opiniões antagonistas do mainstream terem já acedido aos governos nacionais ou, pelo menos, reforçado as suas posições na maioria dos países, para além de que os principais partidos se vêm adaptando ao novo contexto.

Trata-se de um problema de todo o Ocidente, mas que a União Europeia enfrenta de modo particular pelo facto de não ser um Estado, mas uma pluralidade de Estados soberanos. As diferenças com os Estados Unidos, onde se verificam as mesmas tensões, são significativas, porque as competências originárias dos Estados membros da União Europeia são superiores às dos Estados federados americanos na conformação da vida política.

Temos assim que, embora as políticas europeias continuem a ser o principal fator de racionalização da política interna dos Estados, existe o risco de a União Europeia ruir pelas opções dos eleitorados nacionais que condicionam as decisões dos poderes públicos desses países. Isso é muito evidente na decisão do Reino Unido de abandonar a União Europeia, mas também na política externa de vários Estados do leste da Europa, que optam por ter relações mais próximas com os Estados Unidos ou mesmo com Estados não democráticos, como a Rússia.

Os conflitos internacionais emergentes – como o ucraniano e o israelo-palestiniano – e o persistente problema dos refugiados são exemplos em que não existe uma posição comum europeia ou em que ela é débil, como resultado de posições divergentes dos Estados membros. É preciso perceber essas situações, que resultam da ação convergente de vários Estados em

função da matéria, pelo que têm potencial de escalabilidade.

De registrar, também, que os sistemas partidários vêm sofrendo significativas transformações em praticamente todos os países e os arranjos políticos inovadores verificados em alguns deles não garantem estabilidade política e social. É disso exemplo a recente coligação pós-eleitoral inédita entre forças de esquerda e independentistas em Espanha que ameaça a unidade do país, sem que a União Europeia mostre capacidade ou sequer vontade de ajudar na resolução do conflito. Num típico Estado federal, a federação teria poderes de controlo, designadamente através dos tribunais, que não existem no caso europeu.

É, pois, num quadro de fragilidade da União Europeia em várias frentes que vão decorrer as eleições para o Parlamento Europeu. Falamos da única instituição europeia diretamente legitimada pelo voto popular e da qual depende a escolha da futura Comissão Europeia.

Em 2019, temia-se que o Parlamento Europeu pudesse vir a ter uma minoria de bloqueio constituída por partidos populistas, o que não aconteceu, permanecendo a hegemonia dos partidos tradicionais. O assunto parece ter, entretanto, perdido relevância, mas poderá haver surpresas nas eleições de 2024 seja pelo reforço dos partidos populistas no Parlamento Europeu ou pela alteração do equilíbrio de forças nos Estados. Sabe-se que as eleições europeias têm servido fundamentalmente para discutir problemas nacionais e para avaliar os governos em funções. Acrescem as preocupantes baixas taxas de participação, que revelam a falta de interesse dos eleitorados nacionais na causa europeia,

É um facto que os partidos populistas têm vindo a ser aceites como parceiros de governo num número crescente de países europeus. Refiro-me tanto a partidos populistas de direita como de esquerda, incluindo partidos secessionistas, que têm vindo a ser cooptados como parceiros pelos partidos tradicionais, que estão enfraquecidos. Tende a normalizar-se a ideia de que qualquer partido participante no processo democrático pode ser visto como um interlocutor legítimo nas soluções de governo, mesmo que a sua ação ofenda princípios constitucionais essenciais, em nome da estabilidade ou de uma saudável convivência política. A perceção pública do alargamento potencial do arco de governação produz alterações no comportamento eleitoral e nos sistemas partidários, com impacto na atuação dos governos. Mais do que se estar a quebrar muros antigos, está-se a entrar numa nova fase de experiências políticas marcadas por fortes tensões e riscos de separação.

Argumento, portanto, que os problemas de política interna tendem a condicionar de forma crescente o desenvolvimento das políticas europeias, contrariando a função destas como elemento de racionalização da política nacional. Para já, a União Europeia mantém a preponderância na definição das políticas económicas e na adoção da legislação aplicável nos Estados, mas no futuro algumas políticas poderão ser renacionalizadas e os Estados poderão alterar as suas políticas externas, com diminuição da unidade e capacidade de intervenção europeia.

A fragmentação dos sistemas partidários e políticos nacionais é expressão dessas divergências. É cada vez mais incerto o comportamento dos

partidos políticos, tanto dos partidos tradicionais como dos novos partidos. Por exemplo, os partidos que integram a coligação de governo na Alemanha (SPD, Verdes e Liberais) assumem posições políticas em vários domínios dissonantes e que diferem das suas posições no passado. Já a situação política em Portugal evolui para um novo ponto de equilíbrio ainda incerto decorrente da decisão do Partido Socialista em 2015 de fazer uma inesperada aliança parlamentar com os partidos à sua esquerda, sem que tivesse sido a força política mais votada e sem que tivesse admitido esse cenário durante a campanha eleitoral. A nova situação tem contribuído para o extremar de posições entre blocos de partidos rivais, mas que ainda não são blocos coerentes ou evidentes.

O sistema partidário português registou nos últimos anos profundas alterações, fruto da radicalização da política, com a emergência de novos partidos, com destaque para o Chega. É expectável que este partido radical de direita possa ter uma forte votação nas eleições para o Parlamento Europeu, mas a convocação de eleições legislativas antecipadas para 10 de março de 2024 poderá alterar as condições do debate político, em função do processo de constituição do próximo governo.

Em resumo, as eleições para o Parlamento Europeu vão decorrer num ambiente de grande instabilidade, por razões tanto de política internacional como de política nacional. Afigura-se que possam causar a acentuação da

radicalização da política europeia, dada a tendência para a discussão quase em exclusivo de questões nacionais. Verifica-se, de forma clara, a tendência para a contaminação da política europeia pelos problemas nacionais, com limitada capacidade de intervenção das instituições europeias, tanto no plano internacional como nacional.

Será importante perceber de que modo os resultados das eleições para o Parlamento Europeu poderão reconfigurar o sistema partidário europeu, que tem sido sempre subsidiário dos sistemas partidários nacionais, não só pela inexistência de partidos políticos europeus como pelas regras eleitorais. Os cidadãos europeus residentes em outros países da União, ainda que possam participar em eleições europeias e locais, continuam excluídos de participação nos demais atos eleitorais. Longe vão os tempos em que se procurava aumentar a capacidade eleitoral dos cidadãos europeus, assim como a legitimidade democrática das instituições europeias.

Em suma, trata-se de saber se o espaço de ação da União Europeia passa pela materialização da responsabilidade partilhada aumenta ou se reduz no futuro próximo, sendo para o efeito relevantes os resultados das eleições para o Parlamento Europeu.

Desafios económicos da Europa em 2024



Filipe Grilo

Professor na Porto Business School

O ano de 2024 apresenta-se como decisivo para o crescimento económico europeu, marcado por desafios complexos e multifacetados. Este ensaio procura elencar os principais desafios económicos em 2024, distinguindo-os entre obstáculos de curto prazo e oportunidades que advêm de grandes tendências que moldarão o futuro da Europa. Enquanto enfrentamos desafios imediatos como a gestão política de uma potencial recessão ao mesmo tempo que se combate a inflação, é igualmente vital estabelecer hoje bases no tecido económico para preparar desafios de longo prazo como a neutralidade carbónica.

Começando pela análise de curto prazo, o fantasma de uma recessão paira sobre a Europa que entra em 2024. De acordo com as últimas previsões da Comissão Europeia, dez dos países membros da União Europeia irão terminar 2023 com um Produto Interno Bruto inferior ao do ano anterior. Neste grupo estão incluídas potências como a Alemanha (motor industrial) e a Irlanda (motor tecnológico), o que acentua a preocupação com o declínio económico europeu. Como é sabido, as políticas de aumento das taxas de juro pelo Banco Central Europeu (BCE) são um fator-chave neste desfecho. Por um lado, o aumento das taxas de juro tem encarecido as prestações dos créditos, diminuindo o poder de compra das

famílias e comprometendo a capacidade financeira das empresas. Consequentemente, a política monetária arrefeceu o consumo privado e o investimento, reduzindo as vendas de bens e serviços. Por outro lado, a subida das taxas de juro também reduziu o fluxo de dinheiro que alimentava intensamente as startups tecnológicas, provocando uma contração no mundo do capital de risco e, consequentemente, um arrefecimento do motor tecnológico.

Entre tantas reações adversas, a Europa ainda enfrenta um paradoxo no mercado de trabalho: apesar do número de falências de empresas na Europa estar a bater recordes desde 2015, o desemprego mantém-se em níveis historicamente baixos. Este fenómeno sugere uma resiliência inesperada no mercado de trabalho europeu, mas persiste a preocupação com a possibilidade de um aumento do desemprego, especialmente se a recessão se aprofundar. A manutenção da força de trabalho empregada será vital para garantir a estabilidade económica e social, principalmente em tempos em que as despesas com os créditos e com o cabaz alimentar têm aumentado consideravelmente.

Apesar de o BCE já ter parado de subir as taxas de juro, e tendo em conta que a implementação da política monetária tende a causar efeitos na economia entre 12 e 18 meses depois, as grandes subidas das taxas de juro ainda impactarão em pleno a economia

européia no primeiro trimestre de 2024. É, portanto, expectável que muitas famílias e empresas europeias continuarão a sentir o sufoco das prestações do crédito, mesmo que o BCE considere diminuir parte das taxas de juro. No entanto, por agora, isso não parece estar iminente. Com a inflação ainda a ser a preocupação principal, o BCE adotará uma abordagem cautelosa, semelhante à de um bombeiro em fase de rescaldo após um incêndio para evitar reacendimentos. Fatores externos, como problemas nos mercados energéticos e a economia americana, poderão complicar as decisões do BCE. Por um lado, tendo em conta que o fornecimento de gás natural na Europa (na ausência do gás russo) ainda não se encontra perfeitamente sólido, um inverno mais rigoroso ou a escalada de conflitos no Médio Oriente podem ressuscitar alguns fantasmas no mercado energético e criar um novo choque inflacionista. É por isso que o primeiro trimestre de 2024 será um tudo ou nada para a atividade económica desse ano. Só depois desse período turbulento passar é que o BCE poderá tomar alguma decisão. Por outro lado, os Estados Unidos também serão uma variável muito importante para a gestão da política monetária do BCE. Se o BCE se antecipar no processo de redução dos juros face ao seu homólogo americano, a redução da rentabilidade dos ativos europeus face aos americanos poderia provocar uma depreciação do euro face ao dólar. Consequentemente, os custos das importações de bens transacionados em dólares (como o petróleo) aumentariam, alimentando a inflação. Para além disso, as eleições presidenciais nos Estados Unidos em novembro de 2024 têm o potencial de influenciar a economia europeia, especialmente se resultarem em políticas mais protecionistas. Quaisquer mudanças significativas na política

comercial americana poderiam ter repercussões diretas na Europa, afetando desde a estabilidade do euro até as exportações europeias.

Deste modo, o alívio de descidas das taxas de juro do BCE será bastante demorado e dificilmente será sentido em 2024. Ou seja, as taxas Euribor estarão em média mais altas em 2024 do que no ano anterior. É por isso que a estratégia do BCE em 2024 deverá focar-se mais no futuro do crescimento económico europeu. A instituição enfrenta o desafio delicado de equilibrar a necessidade de controlar a inflação sem estrangular financeiramente as empresas que são as fontes do crescimento económico no longo prazo.

No longo prazo, há duas grandes forças em cima da mesa que sugerem que 2024 poderá ser um ano decisivo para a construção das bases do futuro do tecido empresarial europeu. Por um lado, o facto de o Plano de Recuperação e Resiliência e o quadro plurianual até 2027 poderem representar os últimos fundos europeus transversais está a criar um especial sentido de urgência e importância para a utilização cirúrgica destes fundos. Por outro lado, a União Europeia tem acelerado significativamente a necessidade da neutralidade carbónica e a transição energética, que culminou este ano com um terramoto legal que terá que ser aproveitado pelas empresas europeias: o Mecanismo de Ajustamento Carbónico Fronteiriço. Este mecanismo visa impor custos adicionais às importações de países onde os preços do carbono são inferiores (ou até mesmo inexistentes). Esta política não só promove práticas mais sustentáveis globalmente, mas também protege as empresas europeias de uma competição desleal que não suporta, contrariamente às empresas europeias, os custos de licenças de emissão de carbono. Apesar de neste

momento ainda estar numa fase de recolha de dados, a sua implementação efetiva em 2025 representará uma oportunidade única para as empresas europeias conquistarem quota no mercado europeu. Considerando que muitos dos produtos importados a países em desenvolvimento advêm de estruturas produtivas menos sofisticadas e potencialmente mais poluentes, este mecanismo irá resultar numa subida significativa dos seus preços, abrindo oportunidades para as empresas europeias recuperarem o seu mercado.

Na sequência dos problemas causados na cadeia de abastecimento pela pandemia e agora impulsionada pelas alterações legais na UE, a tendência de *nearshoring* tem ganhado cada vez mais força no mercado

europeu. Movendo as trocas comerciais para fornecedores locais mais próximos, as empresas não só poderão beneficiar de uma maior agilidade na cadeia de abastecimento, mas também poderão reduzir a sua pegada carbónica, alinhando-se com as políticas ambientais da UE. Esta estratégia oferece então uma oportunidade única para as empresas europeias aumentarem a sua competitividade, ao mesmo tempo que contribui para os esforços de sustentabilidade. Mas ela só será verdadeiramente aproveitada se as empresas começarem a investir já em 2024.

Os próximos meses serão fundamentais para moldar o futuro económico do continente. Com desafios iminentes e tendências de longo prazo a considerar, os dados estão lançados.

A ONU e o regresso da guerra às portas da Europa



Ângela Montalvão Machado

Profª Ciência Política na Universidade Aberta

A Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada em 1945, mais precisamente no dia 24 de outubro, como um pacto de não agressão entre 50 países, que assinaram a Carta das Nações Unidas. Redigida em junho do mesmo ano, a Carta foi alicerçada em propostas elaboradas por representantes da China, União Soviética, Reino Unido e Estados Unidos da América.

A Europa (e o Mundo) acabava de sair da Segunda Guerra Mundial e a criação da ONU pretendia implementar uma diplomacia preventiva e de mediação. Tinha como objetivo a manutenção da paz e da segurança internacionais, para que um conflito à escala mundial nunca mais ocorresse.

Como sabemos, nada foi pacífico logo desde o início. Entre 1947 e 1991, o mundo polarizou-se num conflito político-ideológico, designado por Guerra Fria, tendo como protagonistas, de um lado os Estados Unidos da América e do outro, a União Soviética. O marco do início do conflito, em 1947, parece ter tido origem num célebre discurso do Presidente dos EUA, Harry Truman, no Congresso americano, que apelava à necessidade de canalizar verbas para combater e travar o avanço do comunismo na Europa.

A ameaça da União Soviética, como potência expansionista, cumprindo a doutrina e profecia

marxista-leninista, encontraria, segundo os EUA, um terreno fértil para que a doutrina comunista se difundisse rapidamente em solo europeu, num quadro de graves carências económicas.

Os EUA lideravam, assim, a luta contra o comunismo em solo europeu, sendo o Plano Marshall a primeira ação, como plano de recuperação económica, para uma Europa devastada pela Guerra e que precisava de se reerguer rapidamente.

A Guerra Fria polarizou o mundo, dividido entre os apoiantes e seguidores do EUA e os da URSS, afetando globalmente as relações internacionais. A corrida ao armamento, por parte de cada uma das grandes potências, fez disparar a produção de armas nucleares. Da mesma forma, a corrida espacial, pela conquista do Espaço também se tornou fundamental na luta entre as duas grandes potências. Explorar o Espaço seria militarmente muito útil, pois permitiria monitorizar os movimentos do inimigo, criando estratégias de ataque em caso de guerra.

Neste pano de fundo, a ONU teve sempre a tarefa ingrata de mediar, sem conseguir prevenir e evitar os vários conflitos armados que foram surgindo. Temos como exemplos a Guerra do Vietname, a Crise dos mísseis de Cuba, a construção do Muro de Berlim, as guerras pela independência nos países africanos, como aconteceu com os

movimentos de libertação na África portuguesa, a Guerra do Afeganistão (1979-1989). Em cada um dos lados, os EUA e a URSS, como líderes bélicos mundiais.

Em 1991, com o fim da União Soviética, pensava-se ter chegado ao '[fim da História](#)', como defendia Fukuyama. A democracia liberal e o capitalismo tinham, aparentemente, triunfado e inaugurava-se uma era hegemónica, centrada no bem-estar social, económico e político. Mais uma vez, não foi assim. O fim da URSS deu lugar a 15 novos países e a crises económicas, sociais e políticas, que provocaram o crescimento de movimentos nacionalistas.

Desde 1999, Vladimir Putin governa a Rússia, ocupando alternadamente os cargos de Primeiro-Ministro e de Presidente da Rússia. Antigo agente do KGB e chefe dos serviços secretos, tomou várias medidas, centralizando cada vez mais o poder político. Resgatou o nacionalismo e combateu os seus inimigos, que confunde com inimigos da Rússia, numa estratégia política, que lembra uma miscelânea entre a antiga União Soviética e o czarismo russo.

Foi também o apoio russo aos separatistas na Ucrânia, que fez acordar a Europa e o mundo, no dia 24 de fevereiro de 2022, para a decisão de Putin de invadir a Ucrânia. Sob o pretexto de “desnazificar” o país, iniciou uma guerra às portas da Europa, que decorre até hoje e sem fim à vista. Desde 1945, ano do fim da Segunda Guerra Mundial e da criação da ONU, nunca a Europa esteve tão em risco. Mais uma vez, a ONU foi chamada a mediar, a defender os Direitos Humanos, com o objetivo de proteger os civis, mas sendo impotente contra o autoritarismo do Estado russo.

Depois do 11 de Setembro de 2001, os Estados-membros da ONU adotaram, em 2006, a [Estratégia Global das Nações Unidas contra o Terrorismo](#). Foi a primeira vez que todos os membros concordaram com um quadro estratégico e operacional comum contra o terrorismo. Alvo de revisão a cada dois anos, a última revisão ocorreu a 23 de junho de 2023.

A 7 de outubro último, o HAMAS infligiu o mais duro ataque na história do Estado de Israel, mostrando, uma vez mais, a fragilidade da segurança dos Estados perante o terrorismo. O ataque a Israel teve e terá repercussões que ainda não conseguimos avaliar. A barbárie, o rasto de destruição a que o Mundo assistiu por parte do HAMAS, originou uma resposta bélica de Israel na invasão da Faixa de Gaza. Pela voz do Secretário-Geral da ONU, a controvérsia instalou-se, relativamente à natureza do HAMAS e à justeza da resposta israelita. E ao perigo de a resposta israelita reforçar um ciclo de violência na região, com consequências imprevisíveis.

A ONU tem tentado minimizar os danos perante civis, quer tentando mediar o resgate dos reféns israelitas, quer na defesa dos direitos humanos dos civis palestinianos, que não podem ser confundidos com o HAMAS. É uma tarefa extremamente difícil.

A invasão da Ucrânia, por um lado, e o conflito instalado pela resposta de Israel ao ataque do HAMAS, por outro, alteraram definitivamente a Ordem Mundial.

Ironicamente, ou talvez não, os países que em junho de 1945 elaboraram as propostas para a Carta das Nações Unidas e se tinham unido para acabar com a Segunda Guerra Mundial, continuam a ser protagonistas na situação internacional atual. No

presente quadro das relações internacionais e dos conflitos em curso, constituem um problema agudo no Conselho de Segurança da ONU.

A China é uma superpotência, econômica, política e, não esquecer, militar, sendo um aliado da Rússia.

A Rússia, um dos países mais militarizados do mundo, sonha com a megalomania do regresso à União Soviética, tendo de vencer a Ucrânia para tal feito.

O Reino Unido, o Brexit, enfraqueceu a União Europeia, no Conselho de Segurança da ONU, agravando o desinvestimento na defesa. Continua a ter um papel de grande relevância nas relações internacionais, como potência econômica e como 'berço europeu' da democracia.

Os EUA lideram os países que integram as democracias liberais ocidentais, mas nesta nova ordem

internacional com contornos ainda indefinidos, será que continuam e, mais importante, continuarão a ser a superpotência que lidera o mundo?

Nos anos 90 falava-se de [novos poderes](#), que já não eram o poder da força física ou do dinheiro, mas o poder do conhecimento. O atropelo aos direitos humanos a que temos assistido nos últimos 2 anos contradiz esta teoria.

A humanidade aprendeu pouco ou nada com os erros, ao ponto de, no esgrimir de forças, pôr em causa a sua própria sobrevivência. Em pleno século XXI, a guerra regressou às portas da Europa e ameaça o mundo.

Mas e se não existisse a ONU? As Nações Unidas têm tido um papel único, fundamental, indispensável e decisivo na proteção, desenvolvimento e bem-estar mundial, através das suas várias agências, programas e fundos. Como disse Kofi Annan: *Se a ONU não existisse, teria de ser inventada.*

Desigualdades sociais - uma inquietação global



Sónia Leal Martins

Cientista Política, Executive Board do International Affairs Network

Um dos grandes desafios e preocupações das sociedades modernas consiste em diminuir as desigualdades sociais. São muitos os investigadores, as organizações e os decisores políticos que se debruçam sobre esta questão, na procura de um caminho de combate às desigualdades.

Entende-se por [desigualdades sociais](#) as *diferenças sistemáticas e persistentes de acesso a bens, recursos e oportunidades, que se estabelecem entre pessoas, grupos sociais ou mesmo populações inteiras.*

Este é um primeiro elemento de definição a que deve ser acrescentado um segundo, igualmente elementar. Essas diferenças de acesso a bens, recursos e oportunidades existem independentemente dos talentos, capacidades e desempenhos individuais. Isto é, há pessoas e grupos com talentos, capacidades e desempenhos que terão escasso acesso a esses bens, recursos e oportunidades, e outras pessoas e grupos que têm amplo acesso a eles sem disporem de talentos ou capacidades ou sem terem desempenhos especialmente meritórios.

Esta questão das desigualdades sociais é tão relevante para aquilo que é o nosso futuro coletivo que a Organização das Nações Unidas definiu em 2015 a Agenda para 2030, constituída por 17 Objetivos de

Desenvolvimento Sustentável (ODS), que resultam numa visão comum para a Humanidade em nome de um bem-comum global.

O 10.º ODS tem como objetivo reduzir as desigualdades, estando bem definidas as ações a tomar para o cumprimento deste propósito. Ora quando faltam praticamente 6 anos para encerrarmos este ciclo, devemos refletir sobre aqueles que são os resultados disponíveis no Relatório dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável publicado em 2022.

O Relatório destaca a severidade e abrangência dos desafios que temos a curto prazo. A convergência de crises, dominada pela COVID-19, as mudanças climáticas e os conflitos, estão a criar impactos múltiplos sobre a alimentação e a nutrição, a saúde, a educação, o meio ambiente, a paz e a segurança, e afetam transversalmente todos os ODS. O Relatório pormenoriza a inversão de anos de progresso na erradicação da pobreza e da fome, da melhoria da saúde e da educação, da prestação de serviços básicos, e muito mais.

Em 2015, quando se definiu a Agenda 2030, ninguém previa que iríamos enfrentar uma das maiores pandemias da história, que causou a morte de quase 15 milhões de pessoas em todo o mundo, de acordo com a Organização Mundial de Saúde. E muito menos imaginávamos que estava de

regresso à Europa uma guerra. Em fevereiro de 2022 a Rússia invade a Ucrânia. Estes dois factos, por si só, são suficientemente críticos para o comprometimento da diminuição das desigualdades. No passado mês de outubro, assistimos a um ataque da organização terrorista do Hamas sobre Israel, que desencadeou mais uma guerra. Em menos de um mês e meio morreram quase 13.000 pessoas.

A juntar-se a estes acontecimentos particularmente desafiantes para os governos e para as pessoas, sabíamos de antemão que acontecimentos como, por exemplo, as alterações climáticas poderiam colocar em causa o cumprimento dos objetivos do 10.^a ODS em 2030.

Sabemos hoje que estes sucessivos acontecimentos nos levaram a uma reversão em anos que se perspectivavam cruciais para atenuar as desigualdades sociais. Antes da pandemia e das guerras os sinais eram positivos e de encorajamento. Sabíamos, por exemplo, que havia uma diminuição de desigualdades de rendimentos – um sinal demonstrativo daquilo que se pretende para 2030. No entanto, a pandemia veio intensificar as crises estruturais e sistémicas de discriminação.

Em 2021, o número de refugiados atingiu o maior número absoluto alguma vez registado e houve também um recorde nas mortes de migrantes. A guerra na Ucrânia marca aquela que é a maior crise de refugiados de que há memória recentemente. Também em 2021, o número de pessoas forçadas a sair dos seus países devido a guerras, conflitos, violação dos direitos humanos e por perturbações graves da ordem pública aumentou para 24,5 milhões – o maior número de que há registo. Por cada 100.000 pessoas no

mundo, 311 são refugiados, o que representa um aumento de 44% em relação a 2015.

Perante as evidências dos números o anseio de que o acesso a bens, recursos e oportunidades cheguem a mais pessoas no mundo desvanece quando sabemos que 2021 foi o ano mais mortal para os migrantes desde 2017.

Em Portugal, e de acordo com os dados mais recentes do Instituto Nacional de Estatística (INE), podemos verificar que as desigualdades diminuíram depois do aumento significativo fruto da pandemia da Covid-19. No entanto, estamos a viver um aumento significativo da inflação, que se traduz em dificuldades acrescidas para a população.

Um quarto da população Portuguesa encontra-se em situação de pobreza ou exclusão social. Os dados mais recentes do INE mostram que a pobreza e as desigualdades diminuíram depois do choque da pandemia. Mas o aumento da inflação traz consigo novas dificuldades.

Há em Portugal quase 2 milhões de pobres, que sem os apoios sociais seriam 4,4 milhões. De acordo com o [Relatório da Pobreza e Exclusão Social](#) publicado em 2023, Portugal é dos países da União Europeia onde as prestações sociais têm menor eficácia na redução da taxa de risco de pobreza. Portugal foi o quarto país da União Europeia com menor impacto, apenas a Croácia, a Grécia e a Roménia apresentam piores resultados em relação a Portugal.

Em 2021 verificou-se o maior aumento anual do risco de pobreza ou exclusão social verificado em Portugal desde 2005. Com o regresso da guerra à Europa, com a crise inflacionista e a

emergência climática, o ano de 2022 foi um ano marcado pelo agudizar de uma crise económica e social. Um impacto que vai além-fronteiras. Perspetiva-se que o resultado do crescimento global fique pelos [1,9% em 2023](#), uma das menores taxas de crescimento das últimas décadas. Em Portugal, o Conselho de Finanças Públicas, anunciou que as perspetivas de crescimento dos próximos anos continuam abaixo dos 2%.

Em 2022 observou-se um [crescimento médio anual](#) mais elevado dos preços dos bens do que dos serviços. Com efeito, os preços dos bens aumentaram 10,2% (1,7% em 2021) enquanto a taxa de variação média dos preços dos serviços foi de 4,3% (0,6% no ano anterior).

A maior variação ocorreu ao nível dos preços dos restaurantes e hotéis, seguido dos preços da habitação, água, eletricidade, gás e outros combustíveis e dos produtos alimentares. Os transportes tiveram um aumento de 10% face ao período homólogo de 2021. Estes dados demonstram a fragilidade vivida pela generalidade das pessoas e que

contribuem para que não estejamos num caminho ascendente para a redução das desigualdades.

Os retratos internacionais e nacionais devem consciencializar os decisores políticos de que é necessário um consenso alargado sobre estas matérias, independentemente de questões ideológicas.

A comunidade internacional tem de encontrar formas de consenso para que seja possível relançar a atividade económica e o investimento no desenvolvimento económico e social dos países, principalmente, dos mais pobres. É urgente que nos centremos naquilo que é a dignidade da pessoa e tenhamos sempre presente que uma pessoa mesmo em situação de desigualdade social, continua a ser pessoa com direito e deveres e esta dignidade não pode ser trilhada.

É preciso agir e de forma rápida para que em 2030 se consiga alcançar a maioria dos objetivos traçados para o 10.º ODS e para que isso seja uma perspetiva de progresso para as pessoas e para o planeta.

Regulação da Inteligência Artificial na UE - friend or foe?



Catarina Saramago
Master of Law, Universidade de Cambridge

Atualmente, o foco principal da estratégia digital europeia está na regulação da Inteligência Artificial (IA) – provavelmente a tecnologia mais importante desta década – através da adoção pela União Europeia do primeiro instrumento legal no mundo com uma regulação exaustiva da IA, o *AI Act*.

A UE está a finalizar o processo, iniciado em 2021, de aprovação deste regulamento europeu que visa regular o uso da IA, de forma a proteger os direitos fundamentais dos cidadãos europeus. De acordo com o *AI Act*, diferentes sistemas de IA são classificados de acordo com os riscos que acarretam para os seus utilizadores, estando sujeitos a mais regulamentação quanto mais elevado for o seu nível de risco. Atualmente, o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia, encontram-se a negociar a [versão final do regulamento](#).

Esperava-se que este processo fosse terminando em 2023, por se acreditar que haveria um consenso alargado entre os diversos órgãos da UE relativamente ao conteúdo no *AI Act*. No entanto, recentemente, a Alemanha, França e Itália apresentaram um documento no qual mostraram o seu desacordo com aspetos fundamentais do regulamento, pondo em causa a aprovação do regulamento. Desta forma, prevê-se que em 2024 o foco da

estratégia digital se mantenha a regulamentação da IA.

Figura 1 – Timeline do *AI act*

Abril de 2021

A comissão Europeia apresenta o *AI Act - a Proposal for a Regulation on AI*

Novembro e Dezembro de 2021

Entidades Europeias relevantes emitem as suas opiniões sobre o *AI Act*

Dezembro de 2022

O Conselho da União Europeia adota a sua [orientação geral](#) sobre o *AI Act*

Junho de 2023

O Parlamento Europeu adota a sua [posição](#) em relação ao *AI Act* com 499 votos a favor, 28 contra e 93 abstenções. O Parlamento propõe alterações tais como a definição de *foundation models* e de *general purpose AI Systems*, e a imposição de obrigações aos fornecedores destes modelos

T3 e T4 de 2023 (estágio actual)

Negociações entre o Parlamento, o Conselho e a Comissão para adoção da versão final do *AI Act*

O ponto de inflexão é a regulamentação dos *foundation models* – modelos de IA de grande escala, tal como o GPT-3 utilizado no Chat GPT desenvolvido pela OpenAI, que são pré-treinados numa variedade de tarefas e dados. Estes modelos servem como ponto de partida para uma série de

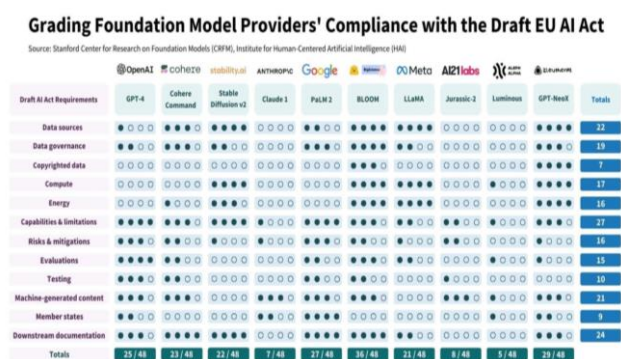
outras aplicações, especialmente de processamento de linguagem natural. Ou seja, na atual versão do *AI Act*, assume-se a clara diferença entre os *foundation models* e a IA tradicional, sujeitando-se os fornecedores daqueles modelos ao cumprimento de obrigações de transparência, informação, segurança, mitigação de riscos, independentemente da utilização (e respetivo risco) dada pelas aplicações que se baseiam nestes modelos. Segundo a Alemanha, França e Itália, o ênfase deve estar na utilização da IA e não na tecnologia em si, pelo que os *foundation models* não devem estar sujeitos a estas obrigações, mas antes a um modelo de auto-regulação através de códigos de conduta conformes aos princípios [acordados pelo G7](#). A tónica aqui está na inovação e na manutenção da UE na frente da corrida pela IA.

Esta preocupação é, sem surpresa, partilhada pelos principais nomes da indústria. Sam Altman, CEO da OpenAI, por exemplo, tem sido umas das vozes mais discordantes do conteúdo do *AI Act*, tendo inclusive levantado a [hipótese de cessar operações na Europa se a OpenAI](#) não for capaz de cumprir os requisitos do mesmo. Pelo contrário, vários membros de universidades, *think tanks*, instituições da sociedade civil [manifestaram-se a favor](#) da manutenção do conteúdo atual do *AI Act*, considerando essencial para garantir a democracia e o desenvolvimento responsável da indústria.

A realidade é que, em junho deste ano, o Center for Research on Foundation Models da Universidade de Stanford publicou um estudo no qual concluiu que a maioria dos sistemas de

AI qualificados como *foundation models* [não cumprem grande parte dos requisitos](#) que lhes seriam impostos se o *AI Act* fosse aprovado com o conteúdo atual¹. Veja-se abaixo a representação visual das conclusões do estudo.

Figura 2 – Conformidade dos *foundation models* com o *AI Act*



Fonte: [‘Do Foundation Model Providers Comply with the Draft EU AI Act?’](#)

De uma maneira geral, os requisitos de prestação de informação sobre os dados protegidos por direitos de autor utilizados para treinar os *foundation models*, de gestão e mitigação de riscos, de avaliação dos modelos e de partilha de informação sobre o seu funcionamento e o consumo energético são os mais sensíveis. É verdade que o fornecimento desta informação pode sujeitar os fornecedores de *foundational models* a processos judiciais por violação de direitos de autor e ao risco de verem os seus modelos copiados por competidores. Mas por outro lado, por que razão deverão estas empresas ser as únicas isentas de pagar pela utilização de dados sujeitos a *copyright*? Será que há outra forma igualmente eficiente de assegurar um funcionamento responsável, sustentável e transparente dos *foundational models* que proteja os

¹ <https://crfm.stanford.edu/2023/06/15/eu-ai-act.html>

utilizadores europeus contra os riscos de segurança, utilização indevida de dados pessoais, discriminação, disseminação de informação falsa e ineficiência energética?

Ambos os lados podem interpretar estes resultados a seu favor: estará o legislador europeu a ser demasiado exigente, correndo o risco de impor encargos regulatórios tão elevados aos operadores de mercado que estes preferem deixar de servir o mercado europeu? Ou estes resultados são a prova de que a regulamentação da IA é urgente na medida em que, sem ela, não estão garantidos os direitos fundamentais dos cidadãos europeus, que devem ser a prioridade na construção de qualquer novo mercado? Em 2024, caberá à UE assumir uma ou outra posição e este é sem dúvida o tema que vai dominar o próximo ano.

Quanto aos próximos passos na regulação da IA, as negociações entre o Parlamento, o Conselho e a Comissão para a aprovação da versão final do *AI Act* vão continuar, provavelmente por mais tempo do que o esperado à luz do impasse gerado pela posição da Alemanha, França e Itália. As posições extremadas dos dois lados deste conflito tornam difícil encontrar um compromisso. Esse é o principal desafio da UE em 2024 e a Comissão Europeia tem um papel essencial de conciliação.

É preciso relembrar que a UE é tipicamente pró-regulação e exemplos recentes (tal como a regulação de ativos digitais e da utilização da tecnologia *blockchain*) demonstram que a regulação não impede necessariamente a inovação. Pelo contrário, promove-a,

na medida em que garante segurança jurídica para os operadores do mercado e cria uma sensação de segurança para os usuários desse mercado. No entanto, isto não significa que não seja possível considerar modelos de autorregulação dos *foundation models*, tal como proposto pela Alemanha, França e Itália, desde que sejam simultaneamente criados incentivos (tais como benefícios fiscais) para a adoção desses modelos pelos fornecedores, de forma a garantir que estes fornecedores estão sujeitos a algum tipo de regulação e não põem em causa os direitos fundamentais europeus. A regulamentação da IA não existirá isoladamente e servirá primariamente para garantir o cumprimento pelos operadores de mercado das regras europeias sobre consumo, privacidade, direitos de autor e responsabilidade civil.

Por fim, a necessidade de celeridade na regulação da IA está claramente a perder para outros interesses de alguns Estados-Membros que estão a investir na indústria, de operadores do mercado que querem evitar encargos regulatórios, da própria Europa que se quer afirmar como destino de excelência para a inovação digital. É essencial que as partes divergentes do atual impasse recordem que quanto mais tempo durar o vácuo regulatório, mais expostos a abusos estarão os cidadãos europeus, sem garantias de que importante legislação europeia seja cumprida pelos operadores de sistemas de IA. Este é, por isso, um tema urgente e uma prioridade para 2024.

Ficha Técnica

Equipa de suporte à edição:

Laura Lisboa

Pedro Melo

Sónia Leal Martins

Tiago Cavaco Alves

Edição texto e montagem:

Sofia Singeis

Capa, artes e ilustrações:

Gualter Amaro

Órgãos do International Affairs Network

Direção



Luís Tavares Bravo
Presidente



Laura Lisboa
Vice Presidente



Tiago Cavaco Alves
Vice Presidente



Pedro Melo
Tesoureiro



Sónia Leal Martins
Executive Board
Member



Telmo Carrapa
Executive Board
Member



Sílvia Ratão
Executive Board
Member



Pedro Lino
Non-executive
Board Member



Sofia Singeis
Non-executive
Board Member



Francisco Amaral
Non-executive
Board Member

Mesa da Assembleia Geral



Inês Domingos
Presidente



Inês Ramalho
Vice Presidente



Marco Claudino
Vice Presidente



João Nuno Galvão
Presidente

Conselho Consultivo

Conselho Fiscal



Gonçalo Sampaio
Presidente



Rita Vasconcelos
Vice Presidente



Susana Figueiredo
Vice Presidente

