idn brief

Outubro de 2026

Segurança Económica

Segurança económica: o campo de batalha silencioso
Pedro Sousa Rodrigues

Portugal perante a nova ordem internacional: prioridades para a Defesa e Segurança
Ricardo Rio

Inteligência artificial e segurança económica de Portugal
Gabriela Castro
Carlos Vaz

A *weaponização* da economia: segurança económica na era da competição geopolítica
Jorge Rodrigues

Segurança económica: escolher é também proteger
Rosário Moreira

DIRETORA
Isabel Ferreira Nunes
COORDENADOR EDITORIAL
Luís Cunha
CENTRO EDITORIAL
Filipa Teles
DESIGN EDITORIAL
Núcleo de Desenho do IDN - Paulo Jorge Pereira
PROPRIEDADE, DESIGN GRÁFICO E EDIÇÃO
Instituto da Defesa Nacional

ISSN 2182-5327
Depósito Legal 340906/12

Segurança Económica

Segurança económica: o campo de batalha silencioso

Pedro Sousa Rodrigues
Assessor do Conselho de Administração da AICEP
Secretário de Estado do Tesouro do XXIII Governo Constitucional.
Auditor de Defesa Nacional

Durante décadas, a abertura dos mercados, enquanto processo inserido na globalização económica, foi tratada como um dado adquirido da prosperidade europeia. Hoje, o comércio, o investimento e a indústria são cada vez mais lidos através da lente da segurança. A pandemia da COVID-19, a guerra da Rússia na Ucrânia, as ações económicas hostis, os ciberataques, a manipulação da informação e as políticas da administração Trump deixaram sociedades, empresas e economias mais vulneráveis. O mundo está hoje mais volátil, incerto, complexo e ambíguo (VUCA – *Volatility, Uncertainty, Complexity and Ambiguity*), e a frase do filósofo grego Heráclito de Éfeso (c. 540 a.C. – 470 a.C.), "a única constante é a mudança", ganhou uma nova centralidade e atualidade.

Um conceito em expansão

A segurança económica não tem fronteiras rígidas. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) descreve-a como a capacidade de um país de proteger e sustentar a sua estabilidade e o seu crescimento, reforçando a resiliência face a ameaças externas e internas. Trata-se de um conceito pouco delimitado, que se sobrepõe ao de segurança nacional e abrange ativos essenciais, infraestruturas críticas, o acesso a energia, alimentos e tecnologia, as cadeias de abastecimento, os fluxos de investimento (incluindo reindustrialização e inovação) e a cibersegurança.

Um estudo do Parlamento Europeu, de fevereiro de 2026, identifica três tendências que se reforçam mutuamente. A primeira é o enfraquecimento de uma abordagem da economia baseada em valores, como a que se via nos acordos de comércio justo e no Pacto Ecológico Europeu. A segunda é a ascensão da geoeconomia, que coloca os interesses de países e de blocos regionais em primeiro plano. A terceira é a interação crescente entre a política de defesa e a política económica: a segurança militar passa a influenciar decisões económicas e o setor da defesa ganha peso na economia da União.

A resposta europeia

A União Europeia (UE) foi uma das primeiras grandes economias a formalizar uma abordagem. A Estratégia Europeia de Segurança Económica, de junho de 2023, foi seguida, em dezembro de 2025, por uma comunicação da Comissão sobre o reforço da segurança económica da UE. O ponto de partida é reconhecer uma tensão: reforçar a segurança económica sem abdicar das vantagens de uma economia aberta. Como afirmou a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, a integração global foi uma força positiva e continuará a ser, mas é preciso lucidez perante um mundo mais disputado e geopolítico.

A estratégia assenta em três pilares: promover a competitividade e a base industrial em setores como semicondutores, computação quântica e biotecnologia; proteger a Europa, com instrumentos existentes e novos mecanismos, contra riscos de segurança económica e de fuga de tecnologia; e estabelecer parcerias com países que partilham interesses comuns. Ursula von der Leyen identifica ainda quatro categorias de risco: *i)* a resiliência das cadeias de abastecimento; *ii)* a segurança física e a cibersegurança das infraestruturas críticas; *iii)* a segurança tecnológica e a fuga de tecnologia; *iv)* e a coerção económica.

O arsenal é vasto: instrumento de anticoerção, análise de investimentos estrangeiros, controlo de exportações de dupla utilização, diretivas sobre entidades críticas e redes (SRI 2), ciber-resiliência, 5G, e, na promoção, os regulamentos sobre matérias-primas críticas e circuitos integrados.

Defesa e economia: um elo inevitável

O elo entre defesa e economia é hoje evidente. O Eurobarómetro de novembro de 2025 mostra a defesa como a prioridade mais citada pelos europeus

para reforçar a posição da UE no mundo, com 40 % a nível europeu, o que revela uma mudança de perceção: a segurança deixou de ser vista como um assunto reservado aos governos e aos militares e passou a ser entendida como uma condição de estabilidade, de prosperidade e de autonomia estratégica. Os debates sobre o rearmamento e financiamento mostram que a questão já não é apenas militar: quem paga, com que impacto na dívida e no Estado social, e com que benefícios reais para a inovação? Importa saber se o aumento da despesa será suportado por mais endividamento, por um aumento de impostos ou por cortes noutras áreas, e se será canalizado para a indústria e a investigação europeias ou para fornecedores externos. O dilema entre "tanques" e "pensões" é, no fundo, um dilema de segurança económica: trata-se de equilibrar a proteção do território com a coesão social e a competitividade de que depende a própria capacidade de defesa.

A realidade portuguesa

Portugal não tem um documento único que sintetize uma estratégia nacional de segurança económica. Tem, porém, um conjunto de instrumentos alinhados com as diretrizes europeias:

- o controlo do investimento estrangeiro, instituído pelo Decreto-Lei n.º 138/2014, que permite ao Governo opor-se à aquisição de ativos estratégicos por entidades de fora da UE e do Espaço Económico Europeu;
- a proteção de infraestruturas críticas, com o Decreto-Lei n.º 22/2025, que transpõe a diretiva europeia sobre a resiliência das entidades críticas;
- a Estratégia +Cereais (2025-2030), para reduzir a dependência externa;
- o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (2013), cujo processo de revisão visa integrar a coerção económica e a proteção de tecnologias de ponta.

As áreas de foco nacional incluem o combate ao protecionismo, a competitividade de setores como a metalomecânica, o automóvel, o calçado, os têxteis e o turismo, a propriedade intelectual e a segurança alimentar, dada a balança comercial alimentar deficitária.

Há também uma oportunidade. Segundo dados da IdD – Portugal Defense, a indústria de defesa portuguesa reúne mais de 440 empresas e mais de 54 000 empregos diretos, com uma forte componente de tecnologia dual. A articulação entre esta base industrial, os fundos europeus, a revisão do Conceito Estratégico e o equilíbrio das finanças públicas será decisiva.

Conclusão

A segurança económica é hoje uma componente da segurança nacional, não um assunto técnico à margem dela. Para um país aberto, exportador e dependente do exterior em áreas sensíveis como Portugal, pensar de forma estruturada e interdisciplinar a sua proteção e a sua promoção é uma necessidade estratégica.

Portugal perante a nova ordem internacional: prioridades para a Defesa e Segurança

Ricardo Rio
Economista. Presidente da Câmara Municipal de Braga (2013-2025)
Relator do Comité das Regiões sobre a Estratégia de Defesa Europeia

A ordem internacional atravessa um período de profunda transformação. A rivalidade sistémica entre potências, a guerra no continente europeu e a instrumentalização do comércio, do investimento e da tecnologia esbateram a fronteira entre segurança militar e segurança económica. Controlar um porto, um cabo submarino ou uma cadeia de abastecimento pode hoje valer tanto como controlar um território.

A defesa, a economia, a energia, a tecnologia e o controlo de infraestruturas críticas constituem, assim, dimensões indissociáveis da soberania dos Estados. A capacidade de antecipar riscos, reduzir dependências e diversificar parcerias tornou-se determinante para a afirmação dos interesses nacionais.

Para Portugal, este contexto é simultaneamente uma ameaça e uma janela de oportunidade. A posição atlântica, uma das maiores zonas económicas exclusivas da Europa, o estatuto de membro fundador da NATO, a integração na União Europeia e as relações com o espaço lusófono são ativos raros.

Contudo, a geografia ou a história, por si só, não constituem uma estratégia. É necessário transformar esses atributos em capacidades efetivas de se-

gurança, de autonomia e de influência internacional.

Portugal é um dos principais pontos de amarração de cabos submarinos entre a Europa, as Américas e África, por onde circula a quase totalidade do tráfego digital intercontinental. Os incidentes no mar Báltico, entre 2023 e 2024, demonstraram que a sabotagem destas infraestruturas é barata, difícil de atribuir e de elevado impacto. O porto de Sines, as redes energéticas e os aeroportos partilham a mesma exposição a ciberataques por atores externos.

Somam-se outras dependências estruturais: nas importações de parte substantial da energia que consome; na dependência de fornecedores únicos em semicondutores e componentes tecnológicos; e, enquanto economia aberta, na exposição a pressões tarifárias sobre as suas exportações.

O desafio mais sério é, porém, interno. Portugal não dispõe de uma entidade de inteligência económica nem de um mapeamento sistemático dos seus ativos estratégicos. A própria triagem do investimento estrangeiro continua aquém de modelos internacionais de referência. O risco não está apenas no que os outros possam fazer, mas no que o Estado ainda não vê.

Em contrapartida, diversas iniciativas da União como a reforma do regulamento europeu de triagem do investimento estrangeiro, o Instrumento Anticoerção, o Regulamento das Matérias-Primas Críticas e a Diretiva NIS2 formam um quadro de oportunidades concretas em que Portugal pode ser um coconstrutor da Agenda Europeia de Segurança Económica – e não um mero recetor.

No plano militar, os recursos afetos ao instrumento europeu *Security Action for Europe* (SAFE), a executar até 2030, são uma enorme oportunidade para modernizar as forças armadas e para consolidar uma base industrial e tecnológica de defesa de base nacional. Acrescem os compromissos assumidos perante a NATO de elevar o esforço de defesa para 5 % do PIB até 2035, dos quais até 1,5 % para infraestruturas críticas e resiliência, setores nos quais Portugal tem mais a ganhar.

A meu ver, daqui decorrem cinco prioridades imediatas que cumpre acautelar.

1. Saber o que proteger. Um mapeamento nacional integrado de ativos estratégicos deve responder a uma pergunta simples: que ativos, se perdidos ou controlados por terceiros, comprometeriam irreversivelmente a autonomia nacional?

Este exercício deverá sustentar planos de prevenção, proteção e resposta, articulando as forças armadas, os Serviços de Informações, as autoridades de segurança, os reguladores e os operadores económicos.

A proteção destas infraestruturas deve ser entendida como uma responsabilidade permanente do Estado, independentemente da sua titularidade pública ou privada.

2. Proteger o mar e o fundo do mar. Vigilância oceânica, sensores submarinos, sistemas autónomos e comunicações seguras devem ser prioridade, em articulação entre a Marinha, a Força Aérea, os Serviços de Informações e operadores.

O porto de Sines, os Açores, a Zona Económica Exclusiva e a conectividade digital transatlântica oferecem condições privilegiadas para posicionar Portugal como plataforma europeia de logística, energia, comunicações e segurança marítima.

Tal exige uma estratégia nacional integrada que articule investimentos portuários, corredores energéticos, infraestruturas digitais e capacidades de vigilância oceânica.

3. Blindar a economia contra a coerção. Impõe-se criar uma capacidade permanente de inteligência económica e uma arquitetura nacional de triagem de investimento, alinhadas com a reforma europeia e dotadas de meios técnicos para instruir processos.

A diversificação de fornecedores, o desenvolvimento de capacidades tecnológicas nacionais e a valorização de recursos como o lítio, o hidrogénio verde e as energias renováveis deverão integrar esta abordagem.

A segurança económica não deverá significar protecionismo, mas sim capacidade de preservar autonomia de decisão num contexto de interdependência internacional.

4. Fazer do investimento em defesa uma política industrial. O SAFE e a revisão da Lei de Programação Militar devem concentrar-se em nichos nos quais Portugal acrescenta valor, como a vigilância marítima, a ciberdefesa, o espaço e sistemas não tripulados, privilegiando soluções de dupla utilização que envolvam universidades e PME.

Estas capacidades poderão também estimular a indústria nacional de defesa e o sistema científico e tecnológico, promovendo soluções de dupla utilização, civil e militar.

A cooperação com aliados europeus e atlânticos deverá potenciar esta modernização, evitando duplicações e favorecendo especializações em domínios onde Portugal possa acrescentar valor.

***5.* Governar de forma integrada.** É necessário um mecanismo permanente de coordenação entre os ministérios da Defesa, Administração Interna, Economia, Energia e os Negócios Estrangeiros, apoiado em avaliações regulares de risco, bem como uma presença proativa em Bruxelas e na NATO para influenciar as regras, em vez de apenas as transpor.

A fragmentação entre políticas limita a capacidade de antecipação e resposta do Estado, exigindo-se mecanismos permanentes de coordenação interministerial, apoiados em informação estratégica partilhada e processos regulares de avaliação de riscos.

Estas cinco prioridades exigem uma visão de longo prazo, escolhas de investimento e continuidade das políticas públicas.

O principal desafio português não reside na ausência de ativos estratégicos, mas na capacidade de os proteger, valorizar e integrar numa estratégia nacional coerente, transformando a sua posição atlântica e europeia em instrumentos efetivos de soberania, segurança e influência internacional.

Afinal, a relevância geoestratégica não depende apenas do lugar que um país ocupa no mapa, mas da capacidade política e institucional para transformar esse lugar numa vantagem estratégica sustentável.

Inteligência artificial e segurança económica de Portugal

Gabriela Castro
Economista e consultora sénior. Ex-diretora de Planeamento Estratégico na Sonae MC

Carlos Vaz
CIO e Diretor de programas na PBS. Empreendedor tecnológico, lidera empresas nos setores da tecnologia e saúde

A segurança económica de um país depende cada vez mais do acesso a tecnologias críticas que assegurem o bom funcionamento e a continuidade da atividade das empresas e do Estado. Neste contexto, a integração internacional e o investimento estrangeiro favorecem a transferência de conhecimento e a inovação, mas expõem também as organizações a decisões que pouco podem influenciar. A inteligência artificial (IA) dá uma nova dimensão a este desafio. Pelo poder transformador que acarreta, mas também pelo facto de que requer o acesso a infraestruturas, dados e profissionais qualificados – os quais estão muitas vezes fora da alçada de agentes nacionais.

Estas dependências assumem relevância estratégica quando podem comprometer funções essenciais do país, como a gestão das redes energéticas ou as operações portuárias. Estão em causa tanto a continuidade operacional dessas funções, perante eventuais restrições ou interrupções no acesso às tecnologias, como a capacidade nacional de inovar, desenvolver alternativas e decidir com autonomia.

Não deixando de considerar que a inação não é alternativa, esta pode também acarretar riscos; se não aproveitar devidamente o potencial destas tecnologias, Portugal pode perder protagonismo e competitividade, e ver enfraquecida a sua posição nas cadeias de valor mundiais. Em 2025, segundo o Instituto Nacional de Estatística (INE) e o Eurostat, apenas 11,5 % das empresas portuguesas com dez ou mais pessoas ao serviço, nos setores abrangidos pelo inquérito, utilizavam IA, face a 20 % na União Europeia.

É neste equilíbrio que situamos a discussão da segurança tecnológica no contexto nacional; como aproveitar estas oportunidades para modernizar o tecido produtivo e aumentar a produtividade, preservando simultaneamente a capacidade de decidir sobre o acesso às tecnologias e às condições da sua utilização, incluindo em situações de crise.

Para uma economia pequena e aberta, essa autonomia deve apoiar-se em ativos e competências próprias, mas exige também uma participação ativa num quadro mais amplo de cooperação europeia. A Estratégia Europeia de Segurança Económica, apresentada em 2023, enquadra esta abordagem em três frentes complementares: proteção contra riscos, promoção de capacidades e parcerias internacionais.

A proteção começa pelo conhecimento realista das dependências nas funções críticas do Estado e da economia. Neste quadro, o escrutínio do investimento estrangeiro deve atender aos riscos associados ao controlo de ativos estratégicos, mas atendendo a critérios proporcionais que preservem a abertura a capital (financeiro e humano) e conhecimento.

A proteção será mais sólida se acompanhada da promoção e do desenvolvimento de capacidades nacionais. A execução da Agenda Nacional de Inteligência Artificial é essencial neste tocante e deve, por isso, articular investimento, formação e inovação em torno de necessidades concretas dos agentes nacionais. Para as PME, que formam grande parte do nosso tecido empresarial, a colaboração com universidades e centros de investigação pode facilitar o acesso a conhecimento especializado e apoiar a aplicação da IA às suas necessidades. Essa ligação deve favorecer a formação e retenção de talento e o desenvolvimento de soluções nacionais e europeias, com exigência de desempenho e segurança. O desenvolvimento de conhecimento próprio traz ainda o benefício de reforçar a capacidade dos agentes nacionais para avaliar as soluções externas e as condições da sua utilização.

Neste contexto, as parcerias devem permitir ampliar capacidades e diversificar dependências. A cooperação europeia pode, por exemplo, facilitar o acesso a recursos de computação, enquanto a cooperação ibérica pode reforçar a participação portuguesa nas decisões sobre infraestruturas partilhadas. Importa, contudo, avaliar as dependências comuns: parceiros distintos podem recorrer aos mesmos fornecedores, mantendo a exposição aos mesmos pontos de falha. A participação nas avaliações europeias de risco pode ajudar a identificar essas vulnerabilidades e a orientar escolhas nacionais.

Estas prioridades exigem coordenação entre as políticas económicas, científicas, tecnológicas e de segurança. Do nosso ponto de vista, colocam-se hoje três questões centrais: em que ativos e funções essenciais é necessário assegurar alternativas de fornecimento? Que nível e perfil de exigência deve Portugal adotar na avaliação do investimento estrangeiro, sem afastar o capital e o conhecimento de que necessita? E que papel deve o país assumir no reforço da capacidade europeia de IA, nomeadamente no acolhimento de infraestruturas e na utilização e desenvolvimento de modelos de IA, tanto de uso geral como mais especializados?

Para uma economia com a escala de Portugal, a participação europeia será tanto mais relevante quanto assentar em ativos e competências que permitam influenciar decisões e aproveitar de forma sagaz os recursos partilhados. O sucesso desta abordagem pressupõe a obtenção de ganhos de produtividade e competitividade com a IA e a preservação simultânea da autonomia de decisão nacional, mesmo em potenciais contextos externos adversos (designadamente os decorrentes da instrumentalização das dependências tecnológicas e comerciais).

A *weaponização* da economia: segurança económica na era da competição geopolítica

Jorge Rodrigues
Investigador do IDN

Com o "fim da História" (Fukuyama, 2011) pós-Guerra Fria, a política ocidental assentou numa convicção liberal, na qual a interdependência económica seria um fator de paz, porque quanto mais os Estados comerciassem entre si maior seria a proximidade de interesses e, em oposição, maior seria o custo do conflito. A guerra na Ucrânia e a rivalidade entre os Estados Unidos e a China vieram contrariar essa convicção. A economia tornou-se um campo de competição estratégica.

A segurança económica ganha, assim, um novo significado e é hoje parte determinante da segurança nacional.

A ordem económica internacional vive uma mudança de paradigma, da eficiência para a resiliência. Durante décadas, as empresas procuraram o fornecedor mais barato, deslocalizaram a produção e reduziram os stocks ao mínimo. Hoje, a fiabilidade política de um parceiro pesa tanto como o preço e expressões como *de-risking* ou *friendshoring* entraram no vocabulário corrente de governos e empresas.

Esta transformação resulta da rivalidade estrutural entre Washington e Pequim pela liderança tecnológica e industrial do século XXI, bem como da confrontação com uma Rússia sujeita a sanções sem precedentes. A União Europeia procura afirmar a sua autonomia estratégica e adotou, em 2023, a sua primeira Estratégia de Segurança Económica, assente em três pilares: promover a competitividade, proteger contra riscos e cooperar com parceiros de confiança. Este documento encontra-se em revisão até ao final deste ano.

A própria natureza dos "novos conflitos", agora inter-Estados, acentua esta tendência. Cada vez mais híbridos, travam-se numa "zona cinzenta", abaixo do limiar da guerra declarada. Sanções, tarifas e restrições/controlos de exportação tornaram-se instrumentos permanentes de pressão. A fronteira entre paz e guerra é hoje menos nítida.

Para Portugal, economia pequena e aberta, dependente de importações e de investimento externo, este quadro está longe de ser abstrato. A presença de empresas estatais chinesas no capital de empresas dos setores da energia e das redes elétricas mostra que a segurança económica também se decide na estrutura acionista das empresas.

Em 1990, Edward Luttwak definiu a geoeconomia como "a lógica do conflito com a gramática do comércio". A fórmula ajusta-se bem ao momento atual, no qual o acesso à tecnologia, à energia e às cadeias de abastecimento passou a ser usado como meio de pressão.

A tecnologia é o principal terreno desta competição. Os Estados Unidos restringiram a exportação de semicondutores avançados e dos equipamentos para os produzir, com o objetivo de travar o progresso chinês em inteligência artificial e em aplicações militares. Empresas como a holandesa ASML ou a taiwanesa TSMC tornaram-se pontos de estrangulamento à escala global. Pequim respondeu no domínio em que detém vantagem. Limitou as exportações de minerais e terras raras e pressionou no famoso "caso Nexperia". A isto soma-se a dependência digital, na *cloud*, nas redes 5G e na gestão de dados.

A energia é um segundo vetor. A Europa conheceu-o de forma dolorosa. A redução deliberada do fornecimento de gás russo, em 2021 e 2022, provocou uma crise de preços e uma inflação que atingiram famílias e empresas. A resposta europeia, através do plano REPowerEU, foi rápida, mas comporta o risco de trocar uma dependência por outra. Por sua vez, a transição energética desloca a vulnerabilidade dos hidrocarbonetos para os minerais críticos e as tecnologias limpas, setores em que a China ocupa uma posição dominante (chegando a 86 % da cadeia de valor global de terras raras).

O terceiro vetor são as cadeias de abastecimento. Quando um único país controla a extração, a transformação e o fabrico de bens essenciais, essa concentração converte-se em poder coercivo. A China suspendeu exportações de terras raras para o Japão em 2010, impôs restrições comerciais à Austrália em 2020 e bloqueou importações da Lituânia no ano seguinte. Também os Estados Unidos recorrem às tarifas como instrumento de pressão, mesmo contra aliados. As grandes economias respondem com políticas industriais assertivas: nos Estados Unidos, o *Inflation Reduction Act* e o *Chips Act*; na Europa, o Regulamento das Matérias-Primas Críticas, o escrutínio do investimento estrangeiro e o Instrumento Anticoerção (ACI).

A competição, porém, já não envolve apenas Estados. Algumas empresas tecnológicas dispõem de capacidades quase soberanas. Na Ucrânia, a rede Starlink (Starshield na sua versão de defesa) tornou-se essencial às comunicações militares e expôs a dependência dos governos face a decisões privadas. As redes sociais, pela desinformação e pela manipulação algorítmica, podem minar a confiança nos mercados e nas instituições. E grupos não estatais, dos hutis no mar Vermelho às redes criminosas de ransomware que, em 2021, paralisaram o oleoduto Colonial Pipeline nos Estados Unidos, demonstram que atores relativamente pequenos conseguem provocar perturbações económicas de grande escala. A natureza dos atores não estatais, destituídos de objetivos partilhados, de responsabilidade institucional e de previsibilidade, vem acrescentar um nível de perigosidade maior com a *weaponização* dos meios que controlam.

A interdependência económica não desapareceu, mas deixou de ser neutra. O comércio, a tecnologia e a energia, durante muito tempo vistos como pontes entre Estados, são hoje também instrumentos de pressão. Segurança económica e segurança nacional tornaram-se, por isso, inseparáveis.

Para Portugal e para a União Europeia, a resposta deve seguir a lógica de promover, proteger e cooperar. Isso passa por diversificar fornecedores e mercados, tirando partido da posição euro-atlântica do país, e por proteger setores e infraestruturas críticas,

através de um escrutínio rigoroso do investimento estrangeiro e do reforço da cibersegurança – responsabilidade nacional, mas que deve ser conduzida em coordenação com os parceiros da UE. A Europa precisa ainda, não só de recuperar capacidade industrial e tecnológica próprias, sobretudo em matérias-primas críticas e semicondutores, mas também de reduzir a sua dependência face às grandes plataformas digitais, aplicando com consequência o *Digital Services Act*.

Nada disto significa fechar a economia ao mundo, bem pelo contrário. O caminho passa pela implementação de um cuidadoso processo de gestão de risco, identificando o *risk appetite*, reduzindo vulnerabilidades e promovendo mecanismos de mitigação e resposta – tudo isto definindo prioridades, assumindo autonomia estratégica e privilegiando parcerias de confiança.

Num mundo em que a economia se tornou arma, a autonomia estratégica de um Estado depende tanto da sua resiliência económica como da sua capacidade militar.

Segurança económica: escolher é também proteger

Rosário Moreira
Professora Associada da FEP/UP
Diretora do Global Online MBA/PBS

Enquanto tudo funciona, uma dependência económica raramente parece uma vulnerabilidade. Os bens chegam, a energia está disponível, os dados circulam e as empresas produzem. Basta, porém, que um fornecedor deixe de entregar, uma rota seja interrompida, uma tecnologia se torne inacessível ou uma relação económica passe a ser utilizada como instrumento de pressão, para que uma questão básica adquira natureza estratégica.

A pergunta decisiva é então: de que depende Portugal para continuar a funcionar e a decidir quando aquilo de que depende deixa de estar disponível? As economias abertas vivem de interdependências; eliminá-las seria impossível e economicamente destrutivo. O problema está em distinguir as dependências normais daquelas que podem comprometer funções essenciais, autonomia de decisão ou capacidade de recuperação.

Um conceito ainda em construção

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) caracteriza a segurança económica como a capacidade de proteger e sustentar a estabilidade e o crescimento económicos, reforçando a resiliência perante ameaças internas e externas. O conceito abrange ativos e infraestruturas críticas, energia, alimentação e tecnologia, mas também indústrias estratégicas, cadeias de abastecimento, comércio, investimento e cibersegurança. A formulação é relevante, porque não reduz a segurança económica à proteção: inclui também crescimento, capacidade e resiliência.[1]

A União Europeia (UE) tem seguido uma abordagem menos preocupada com uma definição fechada e mais orientada para a operacionalização. A Estratégia Europeia de Segurança Económica identifica quatro famílias de risco: resiliência das cadeias de abastecimento; segurança física e cibersegurança das infraestruturas críticas; segurança tecnológica e fuga de tecnologia; e instrumentalização das dependências económicas. A resposta organiza-se em torno de três verbos: promover, proteger e estabelecer parcerias.[2]

A questão, portanto, não é "fechar" a economia. É gerir riscos críticos preservando, tanto quanto possível, os benefícios da abertura. É também por isso que a economia passou a ser crescentemente lida através da segurança. Geoeconomia, defesa e política industrial estão hoje mais interligadas. No *Global Risks Report 2026*, a confrontação geoeconómica surge como o principal risco para 2026, sendo selecionada por 18% dos inquiridos como o risco mais provável de desencadear uma crise material à escala global.[3]

Este equilíbrio é particularmente difícil, porque existe um verdadeiro trilema entre competitividade, segurança nacional e resiliência. Uma estratégia centrada apenas na eficiência pode criar dependências críticas; uma política excessivamente defensiva pode destruir investimento, inovação e competitividade;

[1] OECD, 2025. *Economic Security in a Changing World. Paris:* OECD Publishing.

[2] European Commission e High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, 2023. *Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council on a European Economic Security Strategy,* JOIN(2023) 20 final. Bruxelas: Comissão Europeia.

[3] World Economic Forum, 2026. *The Global Risks Report 2026*. Genebra, World Economic Forum.
Damen, M., 2026. From Values to Economic Security: The Transformation of the EU's Economic Model 2016–2026. Bruxelas: Serviço de Estudos do Parlamento Europeu.

e a procura de redundância total pode impor custos incompatíveis com uma economia dinâmica. A segurança económica exige, por isso, equilíbrio e não a maximização de uma dimensão isolada.[4]

A lente portuguesa: soberania, resiliência e abertura

Em Portugal, a formulação institucional do Serviço de Informações de Segurança (SIS) é clara: "a segurança económica é hoje um elemento essencial da soberania e da resiliência nacionais".[5] Não é, contudo, uma responsabilidade exclusiva do SIS. Inscreve-se no quadro mais amplo do Sistema de Informações da República Portuguesa, no qual o SIS e o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) têm responsabilidades complementares, e cruza matérias económicas, tecnológicas, de investimento e de segurança interna e externa.

Portugal não parte, por isso, do zero. O Decreto-Lei n.º 138/2014 prevê a salvaguarda de ativos estratégicos essenciais à defesa e segurança nacional e à segurança do aprovisionamento, designadamente em energia, transportes e comunicações. Em 2026, a Direção-Geral da Economia levou a agenda de segurança económica a clusters e associações empresariais, discutindo dependências, tecnologias críticas, investimento direto estrangeiro, dados, base industrial de defesa e infraestruturas críticas. O problema parece estar menos na ausência de instrumentos do que na sua articulação numa visão coerente.[6]

Quatro vozes, quatro ângulos do mesmo problema

A reflexão nacional ganha densidade quando se cruzam perspetivas diferentes. Tiago Luís Carvalho coloca no centro a criticidade e a possibilidade de instrumentalização dos elementos económicos. João Vale de Almeida, numa leitura europeia, insere a segurança económica num conjunto de tensões entre sustentabilidade e competitividade, segurança económica e crescimento, inovação e regulação. José Félix Ribeiro acrescenta uma perspetiva estrutural e geoeconómica, particularmente ligada à energia e à segurança do abastecimento. Carlos Moreira da Silva introduz a lente empresarial, sublinhando a ligação entre segurança económica, competitividade, capacidade empresarial e energia eficiente e estratégica.[7]

Estas vozes não oferecem uma definição única – e esse é precisamente o seu valor. A leitura conjunta sugere uma distinção particularmente útil: dependência não é sinónimo de vulnerabilidade. Uma dependência torna-se estrategicamente relevante quando incide sobre algo crítico, está excessivamente concentrada, é difícil ou demorada de substituir e pode ser instrumentalizada, reduzindo a capacidade de decisão ou de continuidade.

É neste ponto que o debate deixa de ser apenas conceptual. Segurança económica passa a ser também um problema de priorização.

Seis países, nenhuma receita única

O *benchmarking* de países como a Alemanha, França, Reino Unido, Países Baixos, Finlândia e Polónia confirma que não existe uma arquitetura única de segurança económica. Como casos contrastantes, e não como ranking, mostram prioridades distintas: resiliência industrial; proteção de ativos e know-how; integração entre segurança nacional e cadeias de abastecimento; proteção de uma economia aberta; preparação e segurança do abastecimento; e resiliência sob pressão geopolítica direta.[8]

As diferenças institucionais são relevantes, mas também o são as convergências. Da comparação emergem três etapas.

A primeira é conhecer o risco: identificar o que é

[4] Girishankar, N., 2024. 'Resolving the Emerging Economic Security Trilemma'. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS). Disponível em: https://www.csis.org/analysis/resolving-emerging-economic-security-trilemma

[5] Serviço de Informações de Segurança, s.d. 'Segurança Económica', Área de atuação do SIS.

[6] Portugal, 2014. Decreto-Lei n.º 138/2014, de 15 de setembro.
Direção-Geral da Economia, 2026. Sessão sobre Segurança Económica com a Comissão Europeia, 24 de abril de 2026.

[7] Carvalho, T.L., 2022. *Investigação sobre segurança económica portuguesa e investimento estrangeiro.* ISCSP-Universidade de Lisboa.
Carvalho, T.L., 2024. *Segurança Económica Portuguesa: o caso do investimento chinês no setor elétrico.* Lisboa: LisbonPress.
Vale de Almeida, J., 2025. O Divórcio das Nações: o colapso da ordem mundial visto por dentro. Lisboa: Dom Quixote.
Rodrigues, T.F., Leal, C.M. e Ribeiro, J.F., 2011. *Uma Estratégia de Segurança Energética para o Século XXI em Portugal,* IDN/INCM.
Business Roundtable Portugal, 2026. Publicação relativa à intervenção de Carlos Moreira da Silva na conferência ISCSP–IDN, 25 de março de 2026.

[8] Síntese comparativa baseada nas fontes oficiais nacionais utilizadas no benchmarking: Alemanha: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie; França: Ministère de l'Économie / Service de l'information stratégique et de la sécurité économiques; Reino Unido: GOV.UK, Supply Chain Centre; Países Baixos: Government of the Netherlands; Finlândia: Security Committee e National Emergency Supply Agency; Polónia: Gov.pl, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa e Biuro Bezpieczeństwa Narodowego. Os rótulos comparativos utilizados no texto são sínteses analíticas e não designações oficiais dos respetivos países.

verdadeiramente crítico, mapear dependências, concentração e pontos únicos de falha e desenvolver capacidade de *economic intelligence* e *early warning*. Não basta conhecer a vulnerabilidade atual; é necessário antecipar como ela pode evoluir.

A segunda é organizar e agir. Segurança económica não cabe num único ministério. Cruza economia, defesa, segurança, energia, tecnologia e relações externas. Exige, por isso, governação transversal e uma combinação de instrumentos: proteger, mas também promover capacidades e preparar continuidade.

A terceira é preparar o futuro. Isto implica institucionalizar a cooperação entre Estado e empresas e integrar desenvolvimento tecnológico, riscos geopolíticos e societais e cibersegurança. O Estado não conhece sozinho todas as cadeias, fornecedores e vulnerabilidades; as empresas, por seu lado, não conseguem gerir isoladamente riscos sistémicos e geopolíticos. A dimensão público-privada não é, por isso, acessória: é parte da própria arquitetura de segurança económica.[9]

Escolher é também proteger

Para Portugal, esta análise sugere uma consequência metodológica: em vez de começar por elaborar uma lista de "setores estratégicos", poderá ser mais útil perguntar quais são as funções e capacidades cuja interrupção teria consequências sistémicas. Nem tudo o que é economicamente importante é, por essa razão, crítico em termos de segurança económica. E uma política que procura proteger tudo corre o risco de não distinguir aquilo que verdadeiramente não pode falhar.

Uma possível sequência de trabalho seria identificar funções críticas; mapear as dependências que as suportam; avaliar a criticidade, a concentração, a dificuldade e o tempo de substituição e a possibilidade de instrumentalização; determinar que capacidades importa preservar, desenvolver ou conseguir reconstituir; e clarificar quem monitoriza, quem decide e que mecanismos de contingência existem. Esta é uma proposta decorrente da análise apresentada, não um modelo institucional já estabelecido.

Esta mudança de unidade de análise obriga a escolher. Nem tudo o que é economicamente importante é crítico para a segurança económica. Uma categoria que inclui tudo deixa de ajudar a decidir. Proteger é também preservar capacidades que não se podem perder sem custo estratégico: conhecimento especializado, competências tecnológicas, base industrial, alternativas logísticas ou capacidade de recuperação.

O principal desafio parece, assim, menos a ausência de instrumentos do que a sua articulação, priorização e tradução em capacidade de antecipação e resposta. Antes de procurar novas estruturas, Portugal precisa de responder a perguntas muito concretas: o que não pode parar? Onde existe concentração excessiva? Que alternativas existem e quanto tempo demorariam a ser mobilizadas? Que dependências podem ser utilizadas como instrumento de pressão? E que capacidades teriam de ser preservadas ou reconstituídas rapidamente? Quem monitoriza, coordena e decide? E de que forma o Estado e as empresas partilham informação, responsabilidades e preparação – e testam essa preparação antes da próxima disrupção?

Esta lógica obriga a aceitar uma conclusão indispensável: segurança económica exige escolhas. Não é possível – nem desejável – procurar autonomia em todos os domínios. Atenção, investimento e preparação devem concentrar-se onde uma disrupção possa comprometer funções essenciais, autonomia de decisão ou capacidade de recuperação. Escolher é, também, proteger.

[9] Duchâtel, M., 2024. *Demystifying Economic Security: A Framework for the EU.* Documento de análise, abril de 2024. Paris: Institut Montaigne. Disponível em: https://www.institutmontaigne.org/en/publications/demystifying-economic-security-framework-eu
Entre os desafios identificados encontra-se a necessidade de tornar mais fluida a cooperação público-privada em matéria de segurança económica.

idn Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017
Lisboa
Tel +351 211 544 700
idn.publicacoes@defesa.pt