

A Autonomia Estratégica da União Europeia no Domínio da Segurança e Defesa: Desafios para Portugal

Mafalda Pinheiro Alves

Mestre em Relações Internacionais (ISCSP) e pós-graduada em Direito da Defesa Nacional (Instituto da Defesa Nacional/Instituto Europeu-Faculdade de Direito de Lisboa). Auditora do 47.º Curso de Defesa Nacional (Instituto de Defesa Nacional). Assessora na área da União Europeia na Direção-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN), no Ministério da Defesa Nacional.

Resumo

O novo quadro internacional, marcado por uma alteração dos alinhamentos e equilíbrios geopolíticos, pelo surgimento de novas ameaças e desafios complexos à segurança europeia, e por uma deterioração assinalável do ambiente estratégico na Europa em resultado da guerra na Ucrânia, impõe à União Europeia (UE) a necessidade de desenvolver a sua autonomia estratégica, e de afirmar o seu estatuto e credibilidade enquanto coprodutor de segurança global. Tal desiderato encontra-se referenciado na Estratégia Global (2016), na Bússola Estratégica (2022) e no Livro Branco para a Defesa Europeia-Prontidão 2030 (2025), como um objetivo prioritário no domínio da segurança e defesa. Todavia, não obstante a premência desta temática, o conceito de autonomia estratégica permanece ambíguo no tocante aos objetivos estratégicos que visa alcançar, constituindo-se, assim, como um fator potenciador de futuras fricções no relacionamento da Europa com os EUA e a NATO.

Recorrendo ao enquadramento teórico conferido pela teoria realista neoclássica das Relações Internacionais, assim como ao conceito de *“Realpolitik com características europeias”*

enunciado por Sven Biscop – que postula que a UE deverá prosseguir uma estratégia de política externa e de segurança, consubstanciada no uso de instrumentos de *soft* e *hard power* – procuramos analisar os pressupostos e objetivos em torno da definição de autonomia estratégica da UE no domínio da segurança e defesa, porquanto tal clarificação constitui um requisito fundamental para que se verifique uma implementação ambiciosa e eficaz das iniciativas europeias no quadro da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), vinte anos após a sua conceção. De igual modo, procuramos identificar os principais desafios para Portugal, nos planos político, operacional e industrial, decorrentes do desenvolvimento da autonomia estratégica da UE, e avaliar a potencial capacidade de influência e adequação da Defesa Nacional relativamente a um processo que é igualmente suscetível de contribuir para reforçar a credibilidade e projeção do Estado português enquanto coprodutor de segurança internacional.

Palavras-chave: Autonomia Estratégica; Estratégia Global; Bússola Estratégica; Livro Branco para a Defesa Europeia; PCSD; Portugal.

Artigo recebido: 05.08.2025

Aprovado: 14.08.2025

<https://doi.org/10.47906/ND2025.171.03>

Abstract

The strategic autonomy of the European Union in the field of Security and Defense: Challenges for Portugal

The new international framework, marked by shifting geopolitical alignments and balance of power, the emergence of new threats and complex challenges to European security, as well as a significant deterioration of the strategic environment in Europe as a consequence of the war in Ukraine, imposes on the European Union (EU) the need to develop its strategic autonomy and assert its status and credibility as a co-producer of global security. This is enshrined in the Global Strategy (2016), the Strategic Compass (2022) and the White Paper for European Defence-Readiness 2030 (2025) as a priority objective in security and defence. However, despite the urgency of this topic, the concept of strategic autonomy remains ambiguous in relation to the strategic objectives it aims to achieve, which can be a potential factor for future friction in Europe's relationship with both the US and NATO.

Making use of the neoclassical realist theory of International Relations, as well as Sven Biscop

concept of "Realpolitik with European characteristics" - which postulates that the EU should pursue a foreign and security policy strategy, embodied in the use of soft and hard power instruments - we attempt to evaluate the assumptions and objectives surrounding the definition of EU strategic autonomy in the field of security and defence, since such clarification is a fundamental requirement for an ambitious and effective implementation of European initiatives under the Common Security and Defence Policy (CSDP), twenty years after its conception. Likewise, we seek to identify the main challenges for Portugal, at political, operational, and industrial levels, arising from the development of the EU's strategic autonomy, and to assess the potential capacity of influence and adequacy of National Defence in relation to a process which is also likely to contribute to strengthen the credibility and projection of the Portuguese State as a co-producer of international security.

Keywords: *Strategic Autonomy; Global Strategy; Strategic Compass; White Paper for European Defence; CSDP; Portugal.*

1. Introdução

A autonomia estratégica no domínio da segurança e defesa constitui um tema atual e de grande relevância no quadro da União Europeia (UE). O conceito encontra-se claramente referenciado na Estratégia Global (Serviço Europeu de Ação Externa [SEAE], 2016), na Bússola Estratégica (SEAE, 2022), e no Livro Branco para a Defesa Europeia-Prontidão 2030 (Comissão Europeia, 2025a)¹ como sendo um objetivo primordial que a UE se propõe desenvolver, tendo em vista reforçar o seu papel como ator global e produtor de segurança na cena internacional. Tal propósito decorre, desde logo, do novo quadro internacional, marcado por uma alteração dos alinhamentos e equilíbrios geopolíticos. Face a esta nova realidade, o ambiente estratégico na Europa deteriorou-se substancialmente com o surgimento de novas ameaças e desafios complexos à segurança europeia, que motivaram o relançamento da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). Desde logo, a Guerra Russo-Ucraniana, com consequências tectónicas para a segurança euro-atlântica e mundial, é bem elucidativa desta nova realidade, e da necessidade de a UE reforçar a sua componente de defesa.

Efetivamente, num mundo crescentemente multipolar, marcado pela crise da ordem liberal e pelo regresso da competição entre os EUA, a China e a Rússia, as pressões sistémicas que impendem sobre a Europa são múltiplas e multidimensionais (Gaspar, 2019). No atual momento de transição no sistema internacional, caracterizado por uma “desordem duradoura” (Mcfate, 2019), a Europa enfrenta, igualmente, as consequências: *i*) da saída do Reino Unido da UE (*Brexit*), que, para além de ter evidenciado a fragilidade e o potencial de fragmentação da Europa, se traduziu numa substancial perda para a UE, sobretudo a nível económico, militar e diplomático; e *ii*) do retraimento estratégico dos EUA², aliado ao início de uma nova era no relacionamento transatlântico, após a reeleição do Presidente Donald Trump, em 2024, marcada pela incerteza sobre o papel dos EUA na garantia da segurança europeia³ (Kayali, 2025). Face a esta conjuntura internacional, caracterizada por alterações geopolíticas, geoestratégicas e tecnológicas, a Defesa recebe um novo

-
- 1 O Livro Branco, divulgado pela Comissão Europeia em março de 2025, apresenta propostas para preencher as lacunas europeias em termos de capacidades, e para a edificação de uma base industrial de defesa sólida, com o objetivo de tornar a UE num ator credível e autónomo até 2030. O documento complementa os relatórios divulgados pela Comissão em 2024: *i*) Draghi, sobre competitividade; *ii*) Letta, sobre o mercado único, e *iii*) Niinistö sobre o reforço da preparação e da prontidão civis e militares da UE.
 - 2 Este processo, iniciado com a Administração Obama e o *Pivot* estratégico para a Ásia, resultou de um reconhecimento pelos EUA da importância estratégica da Ásia-Pacífico no sistema internacional, e da necessidade de conter a crescente influência e poder da China na região.
 - 3 A atual Administração norte-americana defende que os europeus deverão assumir uma maior responsabilidade pela sua defesa coletiva.
-

impulso, passando a constituir-se como um catalisador para o aprofundamento do processo de integração europeia. É também neste quadro que o desenvolvimento da autonomia estratégica europeia é objeto de um novo nível de ambição. Não obstante a premência desta temática, a autonomia estratégica no domínio da segurança e Defesa permanece, todavia, um conceito abstrato, que se reveste de alguma ambiguidade, nomeadamente no tocante aos objetivos estratégicos que visa alcançar (Järvenpää et al., 2019; Tocci, 2021). Tal circunstância constitui-se, desde logo, como um fator impeditivo da sua operacionalização, e potenciador de possíveis fricções no relacionamento da Europa com os EUA e/ou a NATO. A que acresce, para complexificar este quadro, a associação que frequentemente é efetuada entre o desenvolvimento da autonomia estratégica e a eventual criação de um “exército europeu”.

Neste quadro, este artigo visa alcançar dois objetivos principais: por um lado, contribuir para uma melhor identificação dos pressupostos e nível de ambição inerentes ao conceito de autonomia estratégica da UE no domínio da segurança e defesa, permitindo, assim, um entendimento mais aprofundado desta temática; e, por outro, identificar os principais desafios para Portugal decorrentes do desenvolvimento da autonomia estratégica da UE. Nesta análise, procuraremos utilizar o enquadramento teórico conferido pela teoria realista neoclássica das Relações Internacionais⁴, e o conceito de “*Realpolitik com características europeias*”⁵, enunciado por Sven Biscop (2016; 2019), para compreender o renovado ênfase atribuído pela União ao desenvolvimento da sua autonomia estratégica no domínio da segurança e defesa. Por forma a concretizar os objetivos propostos, optou-se pela seleção de um método de investigação qualitativa, e recorreu-se à indução e a procedimentos interpretativos, de carácter não experimental e assentes numa base descritiva (Sousa e Baptista, 2011). A observação foi efetuada de forma indireta, através da recolha e análise de documentação oficial, nomeadamente aquela que é produzida pelas instituições da UE, e por meio do estudo de bibliografia especializada. A investigação é um estudo de caso, no caso vertente analisamos o caso de Portugal. Temporalmente, o estudo incide sobre o período que decorre desde a aprovação da Estratégia Global, em 2016, até à atualidade, dado que tem sido marcado por uma pletora de iniciativas e

4 Porquanto consideramos que, a par das pressões sistémicas, importará analisar a influência das variáveis domésticas nos processos de tomada de decisão e formulação de política externa dos atores que atuam no sistema internacional (Ripsman et al., 2016).

5 Biscop (2016, 2019) considera que, face à atual conjuntura internacional, a UE, tendo presente a importância dos princípios idealistas que sustentam o modelo de sociedade que pretende construir, deverá prosseguir uma estratégia de política externa mais realista, pragmática e ambiciosa, i.e., uma estratégia de “*Realpolitik com características europeias*”. Para o autor, somente deste modo é que a UE, num quadro internacional marcado pela política de poder, interesses e geopolítica, poderá alcançar o estatuto de grande potência na cena internacional (*ibid.*).

mecanismos que muito têm contribuído para o reforço da PCSD em múltiplas vertentes. Além da presente introdução, o artigo é composto por dois capítulos e pelas conclusões. O primeiro capítulo analisa o desenvolvimento concetual e os contornos do debate que perdura em torno da autonomia estratégica da UE no domínio da segurança e defesa. O segundo procura analisar o posicionamento de Portugal face a esta temática, tendo como base os vetores “atlantista” e “europeísta” da política externa portuguesa, assim como os potenciais desafios decorrentes do desenvolvimento da autonomia estratégica europeia para a política de Defesa Nacional.

2. A Autonomia Estratégica da União Europeia no Domínio da Segurança e Defesa: Desenvolvimento Conceptual

2.1. Uma *buzzword* que é “linguagem acordada”

O conceito de autonomia estratégica surgiu pela primeira vez referenciado em documentos oficiais da UE, em 2013 – em julho, no comunicado da Comissão Europeia, intitulado «*Towards a more competitive and efficient defence and security sector*»⁶, em novembro, nas Conclusões do Conselho sobre Segurança e Defesa⁷, e em dezembro, nas Conclusões do Conselho Europeu⁸ – relacionado com o desenvolvimento de capacidades e da Base Tecnológica e Industrial de Defesa (BTIDE)⁹, constituindo, desde então, “linguagem acordada” pelos Estados-membros (Retter et al., 2021). Contudo, foi somente nas Conclusões do Conselho sobre a implementação da Estratégia Global, em novembro de 2016, que se verificou uma primeira tentativa de definir, num documento oficial da UE, o conceito de autonomia estratégica (Conselho da UE, 2016):

The Council is committed to strengthening the Union’s ability to act as a security provider and to enhance the Common Security and Defence Policy (CSDP) as an essential part of the Union’s external action. This will enhance its global strategic role **and its capacity to act autonomously when and where necessary and with partners wherever possible** [realce nosso]. (p. 4)

Ao longo dos últimos anos, e especialmente após a publicação da Estratégia Global, o conceito de autonomia estratégica tornou-se num mantra utilizado, de modo re-

6 Vide Comissão Europeia, 2013, p.3.

7 Vide Conselho da UE, 2013, p. 12.

8 Vide Conselho Europeu, 2013, p. 7.

9 No entanto, o termo não é novo, tendo sido usado pela primeira vez pelo General de Gaulle no decurso de uma conferência de imprensa realizada no *Palais d’Orsay*, em 16 de março de 1950 (Franke eVarma, 2019).

corrente, no discurso político oficial da UE. Todavia, o facto de ser reiterada a necessidade de a União prosseguir tal objetivo sem que fosse especificado o significado do seu propósito, contribuiu sobremaneira para que o termo assumisse um carácter quase simbólico e se tornasse numa *buzzword*, ou termo em voga (Drent, 2018; Järvenpää et al., 2019). O objetivo da UE em alcançar a sua autonomia estratégica ganhou uma maior acuidade durante o período da primeira Administração Trump (2016-2020), face à deterioração do relacionamento transatlântico entre os EUA e a Europa que, de resto, coincidiu com o *Brexit*, e que conduziu, parafraseando Franke e Varma (2019, p. 7), a um “despertar estratégico” de alguns Estados-membros.

A expansão da interpretação de autonomia estratégica tem sido largamente fomentada pelo SEAE e pela Comissão Europeia, dado que reflete os desafios sistémicos decorrentes da atual competição geopolítica e geoeconómica da UE com países como a China ou a Rússia, que recorrem a vários instrumentos de poder (para além do militar) para afirmar a sua preponderância na cena internacional (Retter et al., 2021).

2.2. O debate e impasse em torno da definição de autonomia estratégica

Apesar do esforço conceptual já desenvolvido para clarificar o significado de autonomia estratégica, o conceito, ao permanecer pouco claro no tocante aos requisitos e objetivos que pressupõem a sua operacionalização, continua a suscitar alguma controvérsia entre os Estados-membros (Drent, 2018; Retter et al., 2021; Tocci, 2021). Tal como a teoria do realismo neoclássico procura demonstrar, as divergências entre os Estados-membros sobre a definição e abrangência do conceito poderão ser compreendidas através da análise das variáveis internas, designadamente as distintas culturas estratégicas e perceções das ameaças que condicionam os respetivos processos de decisão e de resposta às pressões sistémicas internacionais (Libek, 2019). Deste modo, o debate em torno da definição e importância atribuída à prossecução da autonomia estratégica europeia poder-se-á traduzir, na prática, num confronto entre duas posições: abordagem europeísta *versus* conceção atlantista.

2.2.1. Abordagem europeísta

A posição defendida pela maioria dos Estados-membros, dos quais a França tem sido a mais vocal, encara a prossecução da autonomia estratégica como uma condição necessária para a UE assumir uma maior responsabilidade pela defesa da sua segurança e dos seus interesses. Segundo esta perspetiva, tal objetivo não deverá ser prosseguido de forma independente, ou rejeitando alianças, mas em comple-

mentaridade com os EUA e a NATO, até porque o desenvolvimento da autonomia estratégica europeia contribuirá para reforçar o relacionamento transatlântico e, como refere Fiott (2018, p.1), favorecerá a “*more mature approach to burden sharing*”. Ou seja, a autonomia estratégica europeia não passará pelo isolamento político e militar (principalmente dos EUA), mas constitui um objetivo necessário e pragmático para reforçar a autonomia e capacidade decisória da União para estabelecer, modificar e fazer cumprir as regras internacionais. Assim, num mundo marcado pelo regresso à política de poder (*power politics*), a agenda da autonomia estratégica deverá contribuir para a UE ultrapassar as suas fragilidades, reduzir as suas dependências e reforçar o seu poder de atuação, tendo em consideração que nem sempre os interesses europeus e os dos EUA se encontram alinhados. Por conseguinte, para a UE ter uma voz ativa no sistema internacional, e para se tornar num ator global credível, com capacidade para defender os seus valores e interesses vitais, ou seja, para prosseguir uma estratégia de “*Realpolitik* com características europeias” (Biscop, 2016, 2019) tanto na sua vizinhança imediata, como a nível global, terá de desenvolver a sua autonomia estratégica no domínio da segurança e defesa.

2.2.2. Dogmatismo atlantista

Por sua vez, outros Estados-membros (sobretudo os da Europa Central e de Leste, os Estados Bálticos e os países nórdicos), não obstante reconhecerem a premência de a Europa reforçar o seu *hard power*, receiam que o desenvolvimento da autonomia estratégica europeia possa representar uma futura alternativa à NATO na defesa coletiva do território europeu, e de modo concomitante, conduzir a uma diminuição da presença militar dos EUA na Europa (Mauro, 2021; Lewander et al., 2021). Assim, para estes países – que partilham receios comuns quanto à postura revisionista e agressiva da Rússia –, o desenvolvimento da autonomia estratégica da UE no plano da segurança e defesa só deverá ocorrer no âmbito da NATO, sendo de evitar quaisquer outros formatos de cooperação de defesa no quadro da UE, suscetíveis de levar a uma duplicação desnecessária de esforços com a Aliança Atlântica. Neste sentido, defendem que deverá ser reforçado o pilar europeu no quadro da NATO, e opõe-se a que o desenvolvimento da autonomia estratégica europeia conduza à edificação de uma capacidade de defesa territorial por parte da UE, dado que tal circunstância poderia colocar em causa o compromisso dos EUA com o Artigo 5 da NATO (The Economist, 2018). Por conseguinte, os atlantistas dogmáticos têm-se manifestado pouco recetivos à utilização do conceito de autonomia estratégica, até para evitar uma maior desconfiança dos norte-americanos sobre as intenções, ambição e objetivos europeus quanto à concretização daquele objetivo, mormente no que se refere ao domínio da indústria de defesa. Segundo

Kunz (2020¹⁰), para estes países “*real defense is about Russia, together with the United States, as there is simply no viable alternative to Washington*”. Ademais, estes países receiam que o desenvolvimento da autonomia estratégica europeia possa concorrer para a afirmação de uma liderança franco-alemão inequívoca, que provoque a sua exclusão, ou condicione a sua participação ativa naquele processo.

2.3. Impacto no relacionamento transatlântico

2.3.1. Relacionamento transatlântico com os EUA

Desde a realização da Cimeira de Saint Malo, em 1998, que o conceito de autonomia estratégica europeia tem suscitado apreensão nos EUA, mormente com base na assunção de que a prossecução de tal objetivo se poderá traduzir numa crescente independência estratégica dos países europeus face a Washington, assim como numa duplicação do papel tradicional da NATO enquanto garante da defesa europeia (Drent, 2018; Retter et al., 2021).

Além disso, como referem Besch e Scazzieri (2020, p.6), os EUA temem que possa verificar-se um desvio de recursos financeiros e capacidades da NATO para a UE, bem como um aumento dos entraves à participação de empresas norte-americanas no mercado de defesa europeu. Para Coffey (2013), o desenvolvimento da autonomia estratégica representa, inclusivamente, uma “ofensa desnecessária” aos EUA, dado que, segundo o autor, a UE nunca poderá ambicionar tornar-se num ator global na área da segurança e defesa, pelo facto de integrar países com o estatuto de neutralidade¹¹, nem tão-pouco tornar-se num parceiro fiável da NATO, em razão do confronto latente entre a Turquia, Chipre e a Grécia no Mediterrâneo Oriental. Assim, para este autor norte-americano, a assunção de que o investimento nas iniciativas de defesa da UE se traduzirá num aumento de capacidades militares disponíveis para a NATO constitui uma falácia, dado que os Estados-membros neutrais da UE, assim como Chipre ou a Grécia, facilmente poderão recorrer ao veto para impedir uma utilização das capacidades da UE pela Aliança Atlântica.

Notemos que os EUA têm evidenciado uma posição ambígua nesta matéria, dado que, apesar dos seus receios e apreensões relativamente à autonomia estratégica europeia, há décadas que as sucessivas administrações norte-americanas têm pressionado a UE para aumentar o seu investimento no desenvolvimento de capacidades militares e no seu *hard power*, para que, deste modo, se verifique uma maior

10 Documento sem indicação de página. Vide <https://warontherocks.com/2020/03/europes-defense-debate-is-all-about-america/>.

11 Como a Áustria, Irlanda e Malta.

partilha de encargos (*burden sharing*) no quadro da NATO (Besch e Scazzieri, 2020). Esta posição ambígua ficou bem patente aquando da apresentação, em 2019, dos projetos de Regulamento e Decisão do Conselho da UE relativos, respetivamente, ao Fundo Europeu de Defesa (FED) e às condições gerais de participação dos países terceiros em projetos da Cooperação Estruturada Permanente (PESCO¹²). Com efeito, estes diplomas motivaram fortes críticas dos EUA pelo facto de estipularem que as empresas de países terceiros não poderiam ter acesso a informação sensível ou a direitos de propriedade intelectual, no quadro dos projetos desenvolvidos ao abrigo daqueles mecanismos (Molenaar, 2021). Como salienta Fiott (2019, p. 7), para Washington, o FED e a PESCO, ao promoverem a competitividade das indústrias europeias, são encarados como possíveis obstáculos à prossecução dos objetivos industriais norte-americanos.

2.3.2. Relacionamento transatlântico com a NATO

Ao longo dos últimos anos, a UE e a NATO têm declarado reiteradamente a intenção de reforçarem a sua parceria estratégica¹³, com base na premissa de que a cooperação bilateral entre ambas as organizações, que partilham 23 membros¹⁴ e o mesmo sistema de valores, é essencial para uma resposta eficaz e multidimensional às ameaças e desafios de segurança comuns (Daehnhardt, 2014). Ademais, a guerra na Ucrânia, para além de ter contribuído para revitalizar o papel da Aliança Atlântica enquanto pedra angular da relação transatlântica, demonstrou que a parceria UE-NATO e a unidade transatlântica são hoje mais importantes do que nunca.

No entanto, subsistem dificuldades a nível político e institucional que impedem uma otimização da relação de cooperação entre as duas organizações, com capacidades e operacionalidade efetiva (Retter et al., 2021). Para além das tensões políticas, nomeadamente entre a Turquia, Chipre e Grécia, e consequentes dificuldades na partilha de informação classificada (Biscop, 2021), um dos principais entraves prende-se com a existência de abordagens distintas quanto à evolução do relacionamento bilateral: *i*) por um lado, os que encaram a prossecução da autonomia estratégica em termos de competição com a NATO, considerando que o reforço de uma instituição levará ao enfraquecimento da outra (Duke, 2008); *ii*) por outro, aqueles que advogam que ambas as organizações se complementam, por possuírem mandatos e responsabilidades distintas, e que o desenvolvimento da autonomia estratégica europeia fortalecerá não só a UE, mas também a NATO (Biscop, 2019; Zandee et al., 2020).

12 *Permanent Structered Cooperation*.

13 Nomeadamente nas três Declarações Conjuntas (2016, 2018 e 2023).

14 Quatro países da UE não são membros da NATO: Irlanda, Malta, Áustria e Chipre.

Segundo esta última abordagem, alguns autores (Lippert et al., 2019; Zandee et al., 2020) defendem que deverá ser fortalecido o “pilar europeu” na NATO, visto que este possibilitará à UE investir mais na sua defesa e assumir mais responsabilidades pela segurança transatlântica. Deste modo, a UE tornar-se-ia num parceiro mais coerente, eficiente e credível dos EUA, ao mesmo tempo que contribuiria para uma melhor partilha de encargos (*burden sharing*) no quadro da Aliança Atlântica (Zandee et al., 2021. p.46). De igual modo, no plano das capacidades, ambas as organizações deverão garantir o reforço mútuo e a complementaridade, tendo em consideração que os Estados-membros da UE que também são aliados da NATO têm um único conjunto de forças (*single set of forces*). Assim, deverá ser promovida a coerência e o alinhamento entre o Processo de Planeamento de Defesa da NATO (NDPP)¹⁵, e os processos de desenvolvimento de capacidades da UE, nomeadamente o Plano de Desenvolvimento de Capacidades (PDC) e a Revisão Anual Coordenada de Defesa (CARD), a fim de evitar duplicações desnecessárias e dar uma melhor resposta a novas ameaças, o que, por sua vez, permitirá reforçar o pilar europeu da NATO. Assim, evitar-se-iam duplicações desnecessárias, seriam criadas sinergias, e promovida a interoperabilidade entre as duas organizações.

2.4. A definição de Autonomia Estratégica

Pese embora o conceito de autonomia estratégica careça ainda de uma definição precisa, a sua operacionalização impõe, desde logo, que se procure entender os seus contornos e objetivos, e implicações no domínio da segurança e defesa. Neste sentido, Tocci (2021) procura explicar que «autonomia», não deverá ser necessariamente conotada com «independência», «unilateralismo» ou «autarquia», visto que, etimologicamente, aquele vocábulo de origem grega, é composto pelo adjetivo pronominal *autos* (“por si mesmo”), e pelo substantivo *nomos* (“lei”) que, numa tradução literal, significa “aquele que se rege pelas suas leis” (*ibid.*, p. 3). Assim, embora a UE deva estar preparada para atuar de modo autónomo e isolado, beneficiará em cooperar com os seus parceiros, nomeadamente com a NATO e os EUA, mas igualmente com os seus rivais estratégicos como a China ou a Rússia, em áreas de interesse comum. Ademais, a autonomia que a União visa alcançar é “estratégica”, na medida em que, sob a ótica realista da *power politics*, implicará que a Europa reforce a sua capacidade de atuar de modo independente, por forma a reduzir a sua dependência em áreas estratégicas e a reforçar a sua capacidade de defesa dos seus interesses vitais (*ibid.*). Neste contexto, importará salientar as seguintes duas abordagens concetuais:

¹⁵ NATO Defence Planning Process.

2.4.1. Autonomia política, operacional e industrial

Segundo vários autores (Arteaga, 2017; Drent, 2018; Kempin e Kunz, 2017; Mauro et al., 2021), a autonomia estratégica traduz-se no desenvolvimento das capacidades militares indispensáveis para um ator estratégico deter a capacidade de atuar de forma autónoma, e contempla três diferentes domínios de «autonomia»:

- (i) autonomia política (estratégia), que diz respeito à capacidade de um ator em formular e desenvolver, de modo independente, objetivos de política externa e estratégias de segurança, bem como de decidir sobre os meios necessários para implementar de modo eficaz as suas decisões políticas.
- (ii) autonomia operacional (capacidades), que consiste na capacidade de planear e conduzir operações militares e/ou civis, sem o envolvimento de outros atores. Pressupõe, igualmente, a existência das capacidades militares, civis e financeiras necessárias que possibilitem uma implementação das decisões e prioridades de forma credível, e/ou que possibilitem à UE agir autonomamente quando confrontada com a emergência de um conflito ou crise.
- (iii) autonomia industrial (equipamentos militares), alcançada no momento em que um ator dispõe das necessárias competências para desenvolver e edificar as capacidades necessárias para alcançar a autonomia operacional.

Tabela 1
Três domínios de Autonomia Estratégica

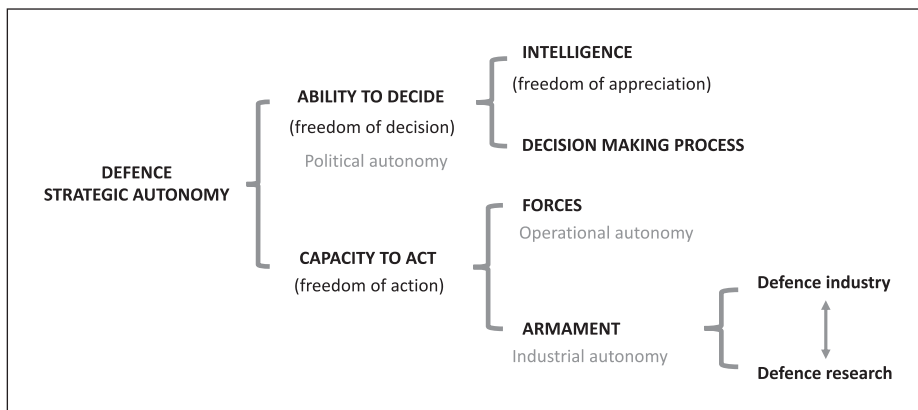
The three dimensions of strategic autonomy	Political autonomy	The capacity to take security policy decisions and act upon them.
	Operational autonomy	The capacity, based on the necessary institutional framework and the required capabilities, to independently plan for and conduct civilian and/or military operations.
	Industrial autonomy	The capacity to develop and build the capabilities required to attain operational autonomy.

Fonte: Kempin e Kunz, 2017, p. 10.

Segundo esta abordagem, um ator só alcançará a autonomia estratégica no domínio da segurança e defesa no momento em que detiver a capacidade de atuar nestes três domínios. Por outro lado, Mauro et al. (2021), partindo deste modelo conceitual tríptico de autonomia estratégica, apresentaram uma nova abordagem, que

agrega aquelas três dimensões de autonomia em dois grandes grupos: a capacidade de decisão e a capacidade de atuação, tal como ilustrado na figura 1:

Figura 1
Componentes da Autonomia Estratégica no domínio da Segurança e Defesa



Fonte: Mauro et al., 2021, p. 42.

Contudo, os autores, considerando que esta abordagem não permite ainda explicar de modo preciso o significado de autonomia estratégica no domínio da segurança e defesa, recorreram à sua formulação original, tal como explanada na Declaração de Saint Malo (1998)¹⁶, para tentar explicitar o seu significado, conforme a seguinte equação:

Figura 2
Fórmula explicativa de Autonomia Estratégica

$$\text{STRATEGIC AUTONOMY} = \text{POLITICAL WILL} \times \text{ABILITY TO DECIDE} \times \text{CAPACITY TO ACT}$$

Fonte: Mauro, 2021, p. 11.

16 Na Declaração de Saint Malo/parágrafo 2, é afirmado: “a União deve ter capacidade para ação autónoma, apoiada por forças militares credíveis, os meios para decidir o seu uso e a prontidão para fazê-lo, em ordem a responder às crises internacionais [sublinhado nosso]”. Vide https://www.cvce.eu/en/obj/franco_british_st_malo_declaration_3_and_4_december_1998-en-316a6db2-ff40-47da-a7bb-951f60048624.html.

Como a fórmula indica (*vide* figura 2), a autonomia estratégica resulta de uma multiplicação de três elementos: “vontade política x capacidade de decisão x capacidade de atuação”, e só poderá ser alcançada com a coexistência de todos. Ou seja, mesmo que a UE detenha capacidade operacional, sem vontade política e/ou sem capacidade de decisão, não estará em condições de alcançar aquele objetivo. Ainda segundo os mesmos autores, a principal razão pela qual a UE não logrou ainda alcançar o objetivo de autonomia estratégica, prende-se, fundamentalmente, com a ausência de vontade política/capacidade de decisão dos Estados-membros, que, ao longo dos cerca de vinte anos de PCSD têm priorizado a autonomia operacional e industrial, em detrimento da dimensão política.

2.4.2. Autonomia como responsabilidade, como precaução e como emancipação

Outra das abordagens conceituais à autonomia estratégica que nos parece importante salientar, é a visão de Daniel Fiott (2018), que apresenta um modelo de autonomia estratégica consubstanciado em três níveis conceituais distintos, cada um deles com implicações para o *burden sharing* transatlântico:

- (i) A autonomia como responsabilidade: embora esta abordagem valorize o relacionamento transatlântico e o essencial contributo dos EUA para a segurança da Europa, considera que a UE, dada a sua “riqueza e maturidade democrática”, tem o dever de reforçar o seu contributo para garantir a segurança do seu território e dos cidadãos europeus. Nesta perspetiva, a UE só alcançará a autonomia estratégica no momento em que detiver a capacidade militar para levar a cabo, de modo independente (i.e. sem necessitar do apoio material e logístico dos EUA), Missões e Operações civis e/ou militares nos territórios da sua vizinhança, e porventura, em qualquer outra região do mundo.
- (ii) A autonomia como precaução: tendo em consideração a volatilidade e incerteza em torno do relacionamento transatlântico, esta abordagem postula que a UE deverá estar preparada em termos de capacidades e prontidão operacional para assegurar a defesa do território europeu. Considera, assim, que a UE deverá desenvolver a sua autonomia em áreas estratégicas fundamentais como a indústria de defesa – incluindo a própria produção de equipamentos militares – de modo a garantir o desenvolvimento das capacidades necessárias para garantir a sua capacidade de atuação autónoma e/ou independente. Assim, a PESCO e o FED constituem exemplos de autonomia por precaução, visto que a UE desenvolve estes mecanismos para alcançar um nível adequado de liberdade de ação em Missões e Operações, com maior independência dos EUA e interesses industriais de defesa norte-americanos.
- (iii) A autonomia como emancipação: segundo esta visão, somente no momento em que a UE alcance este nível de autonomia, ou a autonomia estratégica plena, é que terá a capacidade de proteger, de modo independente, o território europeu e os seus interes-

ses globais, com recurso ao “espectro total” das capacidades necessárias, produzidas e detidas pelos Estados-membros. Constitui, assim, a visão mais radical e mais politicamente sensível de autonomia estratégica, na medida em que considera que o seu desenvolvimento representa um meio de a UE se “libertar” da sua dependência face aos EUA na garantia da segurança do território europeu. Paralelamente, visa evitar que, futuramente, a UE se torne dependente, no plano securitário, de outras potências militares, como a China.

Para Fiott (2018), a atual postura da União no domínio da segurança e defesa enquadra-se num modelo que integra elementos das autonomias por responsabilidade e precaução. Segundo o autor, embora a autonomia por emancipação constitua a abordagem que mais se aproxima da autonomia estratégica plena, não é a modalidade de autonomia que a UE prossegue, até porque a constelação de interesses nacionais, a inexistência das capacidades necessárias e de uma cultura estratégica comum, constituem, desde logo, fatores impeditivos para o desenvolvimento daquele tipo de autonomia.

3. Portugal e a Autonomia Estratégica da União Europeia

3.1. O posicionamento de Portugal no quadro da PCSD

Pese embora, para Portugal, o relacionamento transatlântico com a NATO e os EUA constitua o garante da segurança e da defesa coletiva do espaço euro-atlântico, tal premissa não impede ou dificulta a contribuição nacional para a edificação da defesa europeia. Efetivamente, Portugal defende que a autonomia estratégica da UE não deverá ser desenvolvida em detrimento do relacionamento transatlântico, mas antes, contribuir para o seu reforço, complementaridade, coerência e interoperabilidade com a Aliança Atlântica (Reis, 2013). Assim, Portugal, enquanto país “europeu” e “atlântico”, assume uma posição alinhada com os Estados-membros atlantistas, ao defender o reforço da defesa europeia como pilar europeu da defesa transatlântica (Daehnhardt e Gaspar, 2021; Reis, 2013). Ademais, considera que o desenvolvimento da autonomia estratégica europeia contribuirá para um relacionamento transatlântico mais equilibrado e construtivo entre a NATO e a UE, que permita aos EUA e aos europeus definir os seus objetivos conjuntamente, e partilhar os riscos e responsabilidades de os prosseguir.

3.2. Desafios para Portugal

Tal como anteriormente referido, as pressões sistémicas decorrentes do atual contexto geoestratégico pós-agressão militar da Rússia à Ucrânia, tornaram ainda mais premente a necessidade de os Estados europeus reforçarem a sua cooperação e investimentos em matéria de defesa. Portugal, enquanto membro da comunidade euro-atlântica, deverá participar ativamente neste processo, assumindo os seus compromissos e obrigações no quadro da segurança coletiva¹⁷. Acresce que os processos de implementação da Bússola Estratégica (Nunes, 2021), do Livro Branco para a Defesa Europeia-Prontidão 2030 e do Plano “ReArm Europe”¹⁸ (Comissão Europeia, 2025b), implicarão novas exigências em termos da contribuição portuguesa para a garantia da segurança internacional, mas oferecerão, igualmente, novas oportunidades e desafios para a política de Defesa Nacional, que deverão ser adequadamente refletidos no planeamento estratégico português. Neste sentido, os processos de revisão dos principais documentos estratégicos nacionais, designadamente do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) ou da Lei de Programação Militar (LPM) – que deverá começar a ser revista em janeiro de 2026 –, representam uma oportunidade para Portugal adaptar a Defesa Nacional ao novo ambiente estratégico internacional, tendo presente os objetivos acordados pelos Estados-membros no quadro da UE e da NATO. A revisão da LPM em particular, permitirá adequar os recursos financeiros à edificação de capacidades, que permita reforçar a capacidade operacional das Forças Armadas. Com efeito, a atual dinâmica de edificação de uma “União Europeia de Defesa” constitui uma “janela de oportunidade” para o Estado português adaptar a capacidade de resposta das Forças Armadas nacionais aos potenciais riscos e ameaças à segurança nacional, para que, deste modo, possa manter a sua credibilidade enquanto coprodutor de segurança coletiva. Por outro lado, e tendo em consideração que o apoio e legitimação das opiniões públicas nacionais é fundamental para a utilização de recursos coletivos numa área estratégica fundamental como a Defesa, deverão ser desenvolvidos mecanismos de diplomacia pública e comunicação estratégica que permitam um maior envolvimento da sociedade portuguesa nos assuntos da segurança e defesa,

17 Neste contexto, na Cimeira de Haia, realizada em 24 e 25 de junho passado, Portugal, juntamente com os restantes 31 Aliados na NATO, comprometeu-se a aumentar o investimento em defesa para 5% do Produto Interno Bruto (PIB) até 2035 (NATO, 2025).

18 Apresentado pela Comissão Europeia em março de 2025, o plano “ReArm Europe” visa permitir que os países invistam mais em defesa, com a possibilidade de gastarem até 1,5% do PIB sem serem penalizados por défices orçamentais. Além disso, a UE pretende conceder empréstimos de até 150 mil milhões de euros para a aquisição conjunta de equipamento militar, e prevê que o plano possa mobilizar 800 mil milhões de euros (Comissão Europeia, 2025b).

e uma melhor compreensão dos interesses estratégicos nacionais e das ameaças e oportunidades que se colocam à Defesa Nacional e europeia. E que saliente, em particular, a importância da complementaridade entre as dimensões de segurança e defesa e a promoção do desenvolvimento económico-social.

Neste quadro, recorreremos à definição de autonomia estratégica no domínio da segurança e defesa, consubstanciada no modelo tríptico de «autonomia política, operacional e industrial» anteriormente apresentado, para analisar: por um lado, os principais desafios e oportunidades com que Portugal se confrontará no quadro dos avanços registados na defesa europeia; e por outro, a possível contribuição nacional para o desenvolvimento e operacionalização da autonomia estratégica da UE no domínio da segurança e defesa. A opção por este modelo justifica-se pelo facto de considerarmos que o mesmo reflete, de um modo mais completo e realista, os requisitos fundamentais que pressupõem o desenvolvimento da autonomia estratégica da UE no domínio da segurança e defesa.

3.2.1. Na vertente da autonomia política

Não obstante a necessidade premente de a UE tornar o processo de decisão mais eficaz em áreas relacionadas com a Política Externa e de Segurança Comum (PESC)/PCSD, de forma a fortalecer o seu papel e credibilidade enquanto ator político e estratégico na cena internacional, nem sempre o consenso entre os Estados-membros em matéria de defesa europeia é alcançado de forma fácil e imediata. Tal circunstância decorrerá não só do facto de a política externa/defesa continuar a ser considerada como um poder executivo clássico, e um símbolo forte da soberania nacional dos Estados-membros, mas também, numa perspetiva do realismo neoclássico, da coexistência de diferentes culturas estratégicas nacionais e distintas perceções de ameaças dos Estados-membros que influenciam a tomada de decisão. No caso de Portugal, a perceção, ainda que inconsciente, das elites políticas e militares, de que o desenvolvimento da autonomia estratégica da UE no domínio da segurança e defesa poderá implicar a delegação para uma autoridade supranacional de parte da soberania e poder numa área crucial e sensível como a Defesa Nacional, é suscetível de representar um constrangimento em termos do contributo nacional para o desenvolvimento daquele objetivo postulado pela União. Todavia, tal perceção não contradiz o princípio que enforma a cultura estratégica nacional, de que a segurança de Portugal só poderá ser garantida por via da participação ativa de Portugal em organizações multilaterais de segurança (Reis, 2013, p. 282).

Neste quadro, notemos que o debate em torno da expansão da votação por maioria qualificada para a PESC/PCSD ressurgiu recentemente na agenda política europeia, sendo de salientar que “os grandes Estados-membros” como a Alemanha, a

França ou a Itália, assim como a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu, defendem que tal alteração contribuirá para reforçar a eficácia do processo de decisão da UE, e concorrerá para uma maior autonomia da União (Macron, 2022; Parlamento Europeu, 2021). Contudo, a maioria dos Estados-membros mantém resistências em avançar nesta matéria, receando que tal transição os possa forçar a aceitar decisões contrárias ao respetivo interesse nacional, numa área da sua soberania, como a Defesa. Ademais, os pequenos e médios Estados-membros da UE, incluindo Portugal, temem que a expansão da votação por maioria qualificada possa vir a criar uma dinâmica conducente a um “governo maioritário”, formalmente legitimado pelos grandes e influentes países da União. Tal transformação poderia, inclusivamente, levar à criação de um Conselho Europeu de Segurança, tal como proposto pela França e pela Alemanha na Declaração de Meseberg (Ministère de L’Europe et des Affaires Étrangères, 2018), colocando em causa o princípio da igualdade entre os Estados-membros, e potenciando o perigo de serem exacerbadas as fricções entre eles, caso os países considerassem que os seus interesses não estariam adequadamente representados.

Neste contexto, o debate em torno da expansão da votação maioria qualificada às áreas da PESC/PCSD permanece um importante desafio político para Portugal, enquanto defensor da manutenção de uma abordagem intergovernamental. Notemos, neste contexto, que no que concerne ao interesse de Portugal defender a manutenção do sistema de votação por maioria qualificada nas áreas da PESC/PCSD¹⁹.

De salientar, ainda, que nos parece fundamental a prossecução de uma estratégia nacional de promoção da representação portuguesa nos centros de decisão da UE, de modo a potenciar a capacidade de influência de Portugal naquelas instâncias, assim como a convergência de interesses nacionais e europeus, no domínio político, da segurança e da defesa.

3.2.2. No plano da autonomia operacional

O desenvolvimento da autonomia operacional implica um maior investimento dos Estados-membros nas capacidades necessárias para tornar a União num ator estratégico, com capacidade de intervenção militar autónoma. Neste contexto, também Portugal, por forma a continuar a assumir os seus compromissos e obrigações no

19 Como refere Branco (2015), Portugal, enquanto pequena/média potência e periférica, tem usado a PCSD como um instrumento para amplificar a sua voz na cena internacional, procurando estar sempre na “linha da frente” da integração europeia, como forma de atenuar a situação de periferia geográfica e política do país, e de evitar a consagração de um “diretório europeu”, que possa ser prejudicial às preocupações e prossecução do interesse nacional.

quadro da segurança coletiva, deverá aumentar o seu investimento na modernização das suas forças armadas, tanto no plano da operacionalidade e dos equipamentos, como no plano da valorização das pessoas e da atratividade da profissão militar²⁰. Ademais, Portugal deverá apostar nos programas conjuntos e naqueles passíveis de duplo uso (civil e militar), e procurar alavancar a participação nacional na PESCO e no FED, nomeadamente através da identificação de projetos prioritários para a Defesa Nacional, em termos das suas necessidades em matéria de capacidades. Saliente-se, a este propósito, que Portugal se mantém muito comprometido com as iniciativas de defesa europeias, como a PESCO: de um total de 75 projetos, Portugal participa em 39: i) na qualidade de Estado-membro participante, integra 17, dos quais lidera três: *EU Cyber Academia and Innovation Hub* (EU CAIH), *Maritime Unmanned Anti-Submarine Systems* (MUSAS), e *Automated Modeling, Identification and Damage Assessment of Urban Terrain* (AMIDA UT); ii) e com o estatuto de Estado-membro observador, participa em 22 projetos.

Por outro lado, Portugal deverá fazer um maior esforço para alinhar os três ciclos de planeamento (nacional, NATO e UE), de modo a garantir a coerência entre a CARD, o NDPP e o PDC, no tocante ao desenvolvimento de capacidades que permitam ultrapassar as lacunas nacionais. Além disso, de modo a deter capacidade em áreas estruturantes no domínio da Defesa, deverá explorar as oportunidades decorrentes da agenda de Versalhes (2022), da Bússola Estratégica, da CARD e das mais recentes iniciativas da Comissão Europeia, nomeadamente a Ação de Apoio à Produção de Munições (ASAP)²¹, o Instrumento de Ação para a Segurança da Europa (SAFE)²², e o Programa Europeu de Indústria de Defesa (EDIP)²³, assim como através da realização de investimentos aprovados no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) para o setor da Defesa. Para além dos ganhos eficientes em defesa, o investimento na modernização das forças armadas tem como principais objetivos reforçar a autonomia soberana, aumentar o nível de prontidão e desenvolver a autonomia estratégica europeia.

20 Com efeito, após anos de desinvestimento as forças armadas portuguesas necessitarão de reforços no equipamento, na operação e manutenção e no pessoal. Refira-se, a título de exemplo, que, desde 2010, o Exército, a Marinha e a Força Aérea perderam, respetivamente, 48,3%, 36,6% e 21,7% das verbas destinadas a “operação e manutenção” (Matos, 2022).

21 Que visa fortalecer a capacidade de resposta e a capacidade da indústria de defesa da UE para garantir o fornecimento de munições e mísseis na Europa, nomeadamente no apoio à Ucrânia.

22 Novo instrumento financeiro que disponibiliza aos Estados-membros até 150 mil milhões de euros em empréstimos para contratação pública conjunta no domínio da segurança e defesa europeias.

23 Regulamento proposto pela Comissão para promover a implementação de medidas concretas identificadas na Estratégia Industrial Europeia de Defesa (EDIS). Dotado de um orçamento de 1,5 mil milhões de euros para o período de 2025 a 2027, o EDIP foi desenvolvido como uma reação direta à guerra da Ucrânia, e visa fortalecer a BTIDE.

Notemos, ainda a este propósito, que, não obstante a elevada dinâmica que se tem registado a nível da PCSD, as operações militares continuam a confrontar-se com inúmeras dificuldades que condicionam a sua eficácia, nomeadamente no que concerne à geração de forças, às lacunas de capacidades, e aos novos desafios geopolíticos²⁴. Tal circunstância impõe uma reflexão por parte dos Estados-membros quanto à necessidade de serem aprovados mandatos mais robustos para as Missões e Operações PCSD. Portugal, dada a sua notável experiência enquanto contribuinte ativo para as Missões e Operações PCSD, deverá participar ativamente neste debate, com o objetivo de aumentar a sua eficácia no terreno, e continuar a ser um parceiro responsável no quadro da defesa europeia. Neste sentido, deverá procurar envolver os países terceiros com quem tem afinidades, nomeadamente os países da CPLP, em missões não executivas da UE. Note-se a este propósito que Portugal integra o grupo restrito de Estados-membros que, desde 2003, regista uma participação contínua em Missões e Operações PCSD, particularmente em África, no Mediterrâneo e no Oceano Índico, tendo também vindo a desempenhar um papel importante na formação e treino das forças armadas ucranianas, quer bilateralmente, quer no quadro da Missão da União Europeia de assistência militar à Ucrânia (EUMAM *Ukraine*). Esta participação nacional²⁵ concorre para o prestígio, credibilidade e afirmação do Estado português enquanto coprodutor de segurança internacional (Viana et al., 2014).

3.2.3. Na dimensão da autonomia industrial

As profundas alterações registadas no ambiente estratégico internacional, incluindo uma intensa corrida global pela inovação tecnológica e digitalização dos equipamentos, e o surgimento de novas e disruptivas tecnologias, tornam premente a adequação da BTIDE à nova realidade, até para que a UE logre desenvolver as capacidades militares necessárias à sua autonomia estratégica e tecnológica (Conselho Europeu, 2013; Lucas, 2021). Na Bússola Estratégica (SEAE, 2022) é salientado que “Uma base tecnológica e industrial de defesa europeia inovadora, competitiva e resiliente, (...) é mais importante do que nunca” (*ibid.*, p. 34).

Notemos que a Indústria de Defesa Europeia, que em 2023 gerou um volume de negócios de 158,8 mil milhões de euros (Conselho da UE, 2025), representa uma grande contribuição para a economia em geral, já que funciona também como um

24 Como as campanhas de desinformação, ou a crescente presença de concorrentes estratégicos em teatros de operações, como a China ou a Rússia.

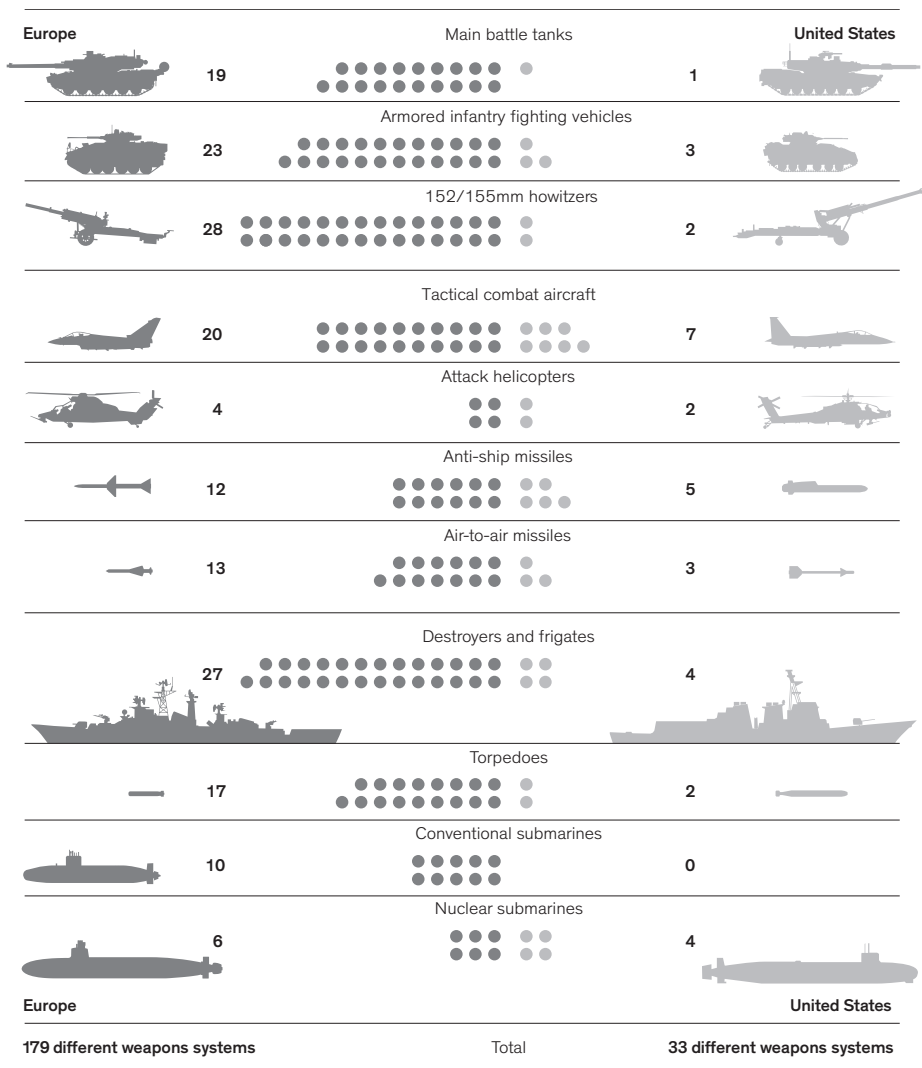
25 A par da participação nacional com Forças Nacionais Destacadas a nível da NATO, ONU, FRONTEX, ou noutros quadros multilaterais e no âmbito bilateral.

importante gerador de crescimento e emprego²⁶. Ademais, constitui uma importante fonte de inovação tecnológica, estando centrada na engenharia de ponta, sendo de notar que a maioria das empresas de defesa fornece também produtos de duplo uso civil-militar (*dual use*), o que contribui para incrementar, ainda mais, o impacto económico do setor. Contudo, a indústria de defesa europeia está exposta a vários desafios, entre os quais importará desde logo destacar a fragmentação do mercado interno europeu dos equipamentos de defesa (*vide* figura 3), consubstanciada na duplicação desnecessária de capacidades e despesas, na inexistência de interoperabilidade entre sistemas, e na inflação dos preços dos equipamentos.

A fragmentação dos mercados domésticos deve-se principalmente a práticas e a conceitos protecionistas nacionais no âmbito das aquisições de armamento e equipamento, especialmente por razões que se ligam ao primado da soberania dos Estados-membros no sector da defesa. Acresce que os “grandes Estados-membros”, como a França, Itália e Espanha, são acionistas nas indústrias de defesa, o que reflete a complexidade e a influência da soberania nacional neste setor. Além disso, a ausência de um sistema europeu de controlo das exportações representa também um constrangimento, dado que cada Estado-membro possui o seu próprio sistema de emissão de licenças de exportação de equipamento militar, o que gera situações de desigualdade nas diversas indústrias nacionais.

26 A indústria de defesa europeia emprega diretamente mais de 500 000 pessoas, das quais mais de 50% são altamente qualificadas e especializadas (Conselho da UE, 2025).

Figura 3
Sistemas de armamento na Europa e nos EUA (2023)



Fonte: Chin et al., 2024.

Os desafios que a indústria da defesa da União enfrenta hoje sugerem claramente a necessidade de ações coordenadas, que aumentem a eficiência operacional, promovam sinergias e economias de escala, reduzam custos e minimizem duplicações desnecessárias. Neste quadro, a UE tem incentivado os Estados-membros a reforçarem a cooperação no domínio da defesa, com o objetivo de edificar uma sólida

Indústria de Defesa Europeia, que constitui um elemento essencial do desenvolvimento da sua autonomia estratégica e da prossecução da sua estratégia de “*Realpolitik* com características europeias” (Biscop, 2016, 2019). Neste sentido, a UE tem lançado uma plêiade de iniciativas para reforçar a sua política industrial de defesa e promover a competitividade da economia europeia – tais como a ASAP, o EDIP e o SAFE –, nomeadamente através da futura criação de um mercado único para os produtos de defesa, e da simplificação de normas e procedimentos para acelerar o investimento em defesa²⁷.

Naturalmente, Portugal deverá aproveitar e explorar as oportunidades neste domínio, nomeadamente projetos que tanto visem o desenvolvimento conjunto de capacidades e a inovação, como beneficiem a dinamização da BTID nacional²⁸ e o reforço da operacionalidade das forças armadas. Deverá, também, retirar o máximo proveito de mecanismos já estabelecidos, como a CARD ou a PESCO, e explorar as oportunidades de financiamento da União como o FED, o SAFE, ou o EDIP. O FED, em particular, representa uma excelente oportunidade para as empresas portuguesas alavancarem o seu crescimento e promover a sua especialização e internacionalização (Nunes et al., 2021). Importará ressaltar, no entanto, que a participação das empresas portuguesas nestes mecanismos está sujeita a alguns desafios: para além da pesada burocracia nos concursos, existe o receio de que estas iniciativas possam ser “monopolizadas” pelas indústrias de defesa dos “grandes Estados-membros”, dificultando, assim, um acesso a estes financiamentos pelas PME nacionais. Além disso, a menor dimensão das empresas está associada a um insuficiente acesso a recursos financeiros alheios e a capitais próprios, o que poderá limitar a participação em projetos de investimento de maior dimensão, de longa duração e por isso muito exigentes financeiramente. Ademais, o contributo de Portugal para o fortalecimento e competitividade da BTID-DE deverá partir da realidade da BTID nacional e da sua articulação com o sistema científico e universitário. E privilegiar o desenvolvimento de capacidades de duplo uso, especialmente em áreas que apresentam algumas capacidades de investimento e industriais instaladas, nomeadamente as seguintes: Aeronáutica, Espaço, Ciberdefesa, desenvolvimento de *software*, têxtil e Sistemas de Comunicações. Ademais, tendo em consideração que Portugal dispõe de capacidades aéreas e navais relevantes, em particular no que se refere à proteção das rotas marítimas, energéticas e a segurança do ciberespaço, a cooperação aeronaval e o contributo nacional para a proteção dos espaços comuns (*global commons*), cada vez mais objeto da competição

27 Neste sentido, a Comissão apresentou em 17 de junho de 2025 um pacote *Omnibus* sobre prontidão em matéria de defesa (Comissão Europeia, 2025c).

28 A BTID nacional integra mais de 400 empresas, a maioria das quais são PME; cerca de outras 60 entidades, com predomínio daquelas que pertencem ao Sistema Científico e Tecnológico Nacional, contribuem com 40 mil postos de trabalho e têm um peso de 2,5% no total das exportações nacionais.

geoestratégica internacional²⁹, deverá continuar a constituir uma aposta estratégica. Neste contexto, no plano nacional, importará promover uma estratégia de desenvolvimento das indústrias e tecnologias de defesa que facilite o seu envolvimento nos mercados internacionais de defesa e segurança, posicionando as empresas portuguesas (em particular as PME) em consórcios europeus, potenciando, assim, a sua capacidade para participar na produção e manutenção de equipamentos militares. Assim, importará salientar o papel fundamental da diplomacia de defesa, i.e., das ações de cooperação no domínio da defesa e dos adidos militares, no âmbito da política externa de defesa, das missões internacionais, assim como da idD Portugal Defence ou da AICEP Portugal Global, para a promoção, a nível europeu, das indústrias de defesa nacionais.

4. Conclusões

A invasão russa da Ucrânia e as suas importantes implicações na arquitetura de segurança europeia atribuíram uma nova dinâmica e prioridade política às questões de defesa. Tornaram também ainda mais premente a necessidade de os Estados-membros aumentarem os investimentos em defesa, de modo a reduzir as lacunas estratégicas e dependências tecnológicas e industriais europeias. Com efeito, esta nova realidade impõe à UE a necessidade de desenvolver a sua autonomia estratégica no plano da segurança e defesa, para poder afirmar o seu estatuto enquanto ator estratégico e coprodutor de segurança internacional (*security provider*). Neste contexto, decorrem desafios, mas também oportunidades, em múltiplos domínios, para os Estados-membros, quer no plano interno, quer a nível europeu, nomeadamente no tocante à cooperação europeia para o desenvolvimento de capacidades de defesa e do reforço da BTIDE, à eficácia das Missões e Operações PCSD, bem como ao relacionamento com parceiros estratégicos, com destaque para os EUA e o Reino Unido. Neste quadro, Portugal, conciliando o interesse nacional e os compromissos assumidos no seio de outras organizações internacionais, como a NATO, deverá aproveitar as oportunidades de investimento na defesa comum da UE, nomeadamente aquelas que decorrem do desenvolvimento das capacidades europeias e do reforço da BTIDE, continuando a fomentar a participação nacional em programas cooperativos na área da defesa que promovam a colaboração entre países e empresas europeias. Uma indústria de defesa forte é crucial, não só para a efetiva autonomia e capacidade de cumprimento das missões das forças armadas portuguesas, mas também para afirmar o papel de Portugal na Europa da defesa, em complementaridade com a NATO.

²⁹ Como bem demonstra o crescente trânsito de navios russos na costa portuguesa.

Bibliografia

- Arteaga, F. (2017). *Strategic Autonomy and European Defence*. Madrid: *Real Instituto Elcano*. 12 de dezembro de 2017. [Online] Disponível em: <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/strategic-autonomy-and-european-defence/>.
- Besch, S. e Scazzieri, L. (2020). *European strategic autonomy and a new transatlantic bargain*. *Centre for European Reform*. [Online] Disponível em: <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2020/european-strategic-autonomy-and-new-transatlantic-bargain>.
- Biscop, S. (2016). *The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics*. Bruxelas: EGMONT Royal Institute for International Relations.
- Biscop, S. (2019). *European Strategy in the 21ST Century. New Future for Old Power*. Londres: Routledge.
- Biscop, Sven (2021). *EU and NATO Strategy: A Compass, a Concept, and a Concordat*. *Security Policy Brief* N° 141/Março de 2021. *EGMONT Royal Institute for International Relations*.
- Branco, Carlos (2015). Portugal and the CSDP. In Fiott, Daniel (ed.) *The Common Security and Defence Policy: national perspectives*. *Egmont paper*, N° 79, pp. 83-85.
- Coffey, Luke (2013). *EU Defense Integration: Undermining NATO, Transatlantic Relations, and Europe's Security*. The Heritage Foundation.
- Comissão Europeia (2013). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM (2013) 542 final. "Towards a more competitive and efficient defence and security sector"*. 24 de julho de 2013. [Online] Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0542&from=FR>.
- Comissão Europeia (2025a). *Livro Branco para a Defesa Europeia-Prontidão 2030*. 19 de março de 2025.
- Comissão Europeia (2025b). *Comissão apresenta Livro Branco sobre a Defesa Europeia e plano ReArm Europe/Prontidão 2030*. [Online] Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_25_793.
- Comissão Europeia (2025c). *Prontidão para a Defesa Omnibus*. 17 de junho de 2025. [Online] Disponível em: https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/defence-readiness-omnibus_en?prefLang=pt.
- Conselho da União Europeia (2013). *Council conclusions on Common Security and Defence Policy*. Novembro de 2013.
- Conselho da União Europeia (2016). *Council conclusions on implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence (14149/16)*. 14 de novembro de 2016.
- Conselho da União Europeia (2025). *A política de defesa da UE em números*. 17 de julho de 2025. [Online] Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/defence-numbers/>.

- Conselho Europeu (2013). Conclusions of the European Council (EUCO 217/13). 20 de dezembro de 2013.
- Daehnhardt, Patrícia (2014). A Parceria União Europeia-NATO: A Persistência de uma Relação Complexa. *Nação e Defesa* Nº 137, pp. 45-73. Instituto de Defesa Nacional *Brief*, julho 2021.
- Daehnhardt, Patrícia e Gaspar, Carlos (2021). Portugal e a revisão do Conceito Estratégico da NATO. *Revista de Relações Internacionais*, Nº 67, pp. 75-88. *Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI)*. Setembro de 2021.
- Drent, Margriet (2018). European Strategic Autonomy: Going it alone? *Policy Brief*. Haia: *Netherlands Institute of International Relations Clingendael*. Agosto de 2018. [Online] Disponível em: https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-08/PB_European_Strategic_Autonomy.pdf.
- Duke, Simon (2008). The Future of EU–NATO Relations: a Case of Mutual Irrelevance Through Competition? *Journal of European Integration*, Vol. 30, Nº 1, pp. 27-43.
- Fiott, Daniel (2018). Strategic autonomy: towards `European Sovereignty` in defence? *Brief Issue*, Nº 12, novembro de 2018. Bruxelas: European Union Institute for Security Studies.
- Fiott, Daniel (2019). The Poison Pill. EU defence on US terms? *Brief*, Nº 7, junho de 2019. Bruxelas: European Union Institute for Security Studies.
- Franke, Ulrike e Varma, Tara, (2019). Independence play: Europe’s pursuit of strategic autonomy. Bruxelas: *European Council on Foreign Relations*. 18 de julho de 2019.
- Kayali, L. (2025). American troops in Europe are not forever. *Politico*, 14 de fevereiro de 2025. [Online] Disponível em: <https://www.politico.eu/article/america-military-presence-europe-not-forever-us-pete-hegseth-warns/>.
- Kempin, R. e Kunz, B. (2017). France, Germany, and the Quest for European Strategic Autonomy. France-German Defence Cooperation in a New Era. *Institut français des relations internationales (ifri)*. *German Notes de l’ifri*, Nº 141. 6 de dezembro de 2017.
- Kunz, B. (2020). Europe’s defense debate is all about America. *War on the rocks*. 4 de março de 2020. [Online] Disponível em: <https://warontherocks.com/2020/03/europes-defense-debate-is-all-about-america/>.
- Lewander, J. (ed.), Helwig, N., Håkansson, C., Iso-Markku, T. e Nissen, C. (2021). Strategic Autonomy – Views from the North Perspectives on the EU in the World of the 21st Century. *Swedish Institute for European policy studies*. Dezembro de 2021. [Online] Disponível em: https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2021/2021_1op.pdf.
- Lippert, B., Ondarza, N. von e Perthes, V. (Eds) (2019). European Strategic Autonomy: Actors, Issues, Conflicts of Interests. *Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)*, *German Institute for International and Security Affairs*. *SWP Research Paper*. 4 de março de 2019.
- Lucas, A. N. (2021). *A Indústria de Defesa na Estratégia Global da União Europeia: Riscos e Potencialidades*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais na especialidade de Estudos Estratégicos. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

- Chinn, D., Grießmann, N., Lavandier, O., Rafael, O., Tobias e Wagner, K. (2018). “Innovation and efficiency: Increasing Europe’s defense capabilities”. McKinsey & Company. 28 de fevereiro de 2024. [Online] Disponível em: <https://www.mckinsey.com/industries/aerospace-and-defense/our-insights/innovation-and-efficiency-increasing-europes-defense-capabilities#/>.
- Macron, E. (2022). Speech by Emmanuel Macron at the closing ceremony of the Conference on the Future of Europe. *French Presidency of the Council of the European Union*. 10 de maio de 2022. [Online] Disponível em: <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/speech-by-emmanuel-macron-at-the-closing-ceremony-of-the-conference-on-the-future-of-europe/>.
- Matos, V. (2022). Meta de 2% da NATO custa mil milhões a Portugal. *Expresso*, 01 de abril de 2022.
- Mauro, F. (2021). Europe’s Strategic Autonomy: that obscure object of desire. Paris: *Institut de Relations Internationales et Strategiques*. Analysis 13, Europe, Strategy, Security Programme. Outubro de 2021. [Online] Disponível em: <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2021/10/EN-ANALYSIS-13-EUROPE%E2%80%99S-STRATEGIC-AUTONOMY-October-2021.pdf>.
- Mauro, F., Simon, E. Dr. e Xavier, A. I. (2021). Review of the Preparatory Action on Defence Research (PADR) and European Defence Industrial Development Programme (EDIDP): lessons for the implementation of the European Defence Fund (EDF). *Policy Department for External Relations, European Parliament*. Maio de 2021. [Online] Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653638/EXPO_STU\(2021\)653638_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653638/EXPO_STU(2021)653638_EN.pdf).
- Mcfate, S. (2019). A Nova Arte da Guerra. Uma visão atual sobre os conflitos mundiais e a geoestratégia do futuro. Clube do Autor, S. A. 1ª edição: julho de 2021.
- Ministère de L’Europe et des Affaires Étrangères (2018). Meseberg Declaration Renewing Europe’s promises of security and prosperity. 19 de junho de 2018. [Online] Disponível em: https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/declarationconjointe_cle0c657a.pdf.
- Molenaar, A. (2021). Unlocking European Defence. In Search of the Long Overdue Paradigm Shift. *Istituto Affari Internazionali*. Papers 21/nº 1.
- NATO (2025). The Hague Summit Declaration, issued by the NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in The Hague 25 June 2025. [Online] Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_236705.htm.
- Nunes, I. F. (2021). Strategic Compass – The Way Ahead. Lisboa: *Instituto da Defesa Nacional E-Briefing Papers*. Dezembro de 2020.
- Nunes, C., Alves, R. P. (Coord.), Santos, Sílvia, Merenda, Roxanne, Sebastian, Marc e Fernandes, José Miguel (2021). Economia de Defesa em Portugal. A Caminhar em Direção ao Futuro. Lisboa: *idD Portugal Defesa, Instituto da Defesa Nacional e Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia e Transição Digital*.

- Parlamento Europeu (2021). Relatório sobre a execução da política comum de segurança e defesa – relatório anual de 2021 (2021/2183(INI)). [Online] Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0358_PT.html.
- Reis, B. C. (2013). Portugal. In: Biehl, Heiko, Giegerich, Bastian e Jonas, Alexandra (eds.): *Strategic Cultures in Europe. Security and defence Policies Across the Continent*. Potsdam: Springer VS, Volume 13, pp. 281-291.
- Retter, L., Pezard, S., Flanagan, S., Germanovich, G, Clement, S. Grand e Paille, P (2021). European Strategic autonomy in defence. Transatlantic visions and implications for NATO, US and EU relations. *RAND Europe*.
- Ripsman, N., Taliaferro, J. e Lobell, S. (2016). *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. Nova York: Oxford University Press
- Serviço Europeu de Ação Externa (2016). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*.
- Serviço Europeu de Ação Externa (2022). A Strategic Compass for security and defence. For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security.
- Sousa, M. J. e Baptista, C. S. (2011). *Como fazer investigação, dissertações, teses e relatórios segundo Bolonha*. Lisboa: Lidel.
- The Economist (2018). “The Baltics fear European “strategic autonomy”. The dangers they face are real and immediate”. 4 de outubro de 2018. [Online] Disponível em: <https://www.economist.com/europe/2018/10/04/the-baltics-fear-european-strategic-autonomy>.
- Tocci, N. (2021). *European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How to Achieve It*. Roma: *Istituto Affari Internazionali*, fevereiro de 2021.
- Viana Rodrigues, V. (Coord.), Pinto, Ana Santos, Correia, Augusto Melo, Reis, Bruno Cardoso, Gaspar, Carlos, Nunes, Filipe, Nunes, Isabel Ferreira, Marques, José Moura, Saraiva, Luís, Silva, Nuno Pereira da, Neves, Rui, Ferreira, Rui Vicente e Mendonça, Sandro (2014). A Política Comum de Segurança e Defesa e o Conselho Europeu de Dezembro de 2013. Lisboa: *Instituto da Defesa Nacional*. *Policy Paper 7/2014*.
- Zandee, D., Deen, B., Kruijver, K. e Stoetman, A. (2020). European strategic autonomy in security and defence. Now the going gets tough, it's time to get going. Haia: *Clingendael - Netherlands Institute of International Relations*. [Online] Disponível em: https://www.clingendael.org/sites/default/files/2020-12/Report_European_Strategic_Autonomy_December_2020.pdf