



João Pedro Gomes Estevens

**SEGURANÇA ECONÓMICA: UM NOVO HORIZONTE PARA A SEGURANÇA
NACIONAL EM PORTUGAL**

Dissertação com vista à obtenção do grau
de Mestre em Direito e Segurança

Orientador:

Doutor Felipe Pathé Duarte, Professor Auxiliar da NOVA School of Law

Novembro de 2025

João Pedro Gomes Estevens

**SEGURANÇA ECONÓMICA: UM NOVO HORIZONTE PARA A SEGURANÇA
NACIONAL EM PORTUGAL**

Dissertação com vista à obtenção do grau
de Mestre em Direito e Segurança

Orientador:

Doutor Felipe Pathé Duarte, Professor Auxiliar da NOVA School of Law

Novembro de 2025

Declaração antiplágio

Declaro, por minha honra, que o trabalho que apresento é original e que todas as citações estão corretamente identificadas.

Tenho consciência de que a utilização de elementos alheios não identificados constitui uma falha ética e disciplinar.

Lisboa, novembro de 2025

João Pedro Gomes Estevens

Declaração de conformidade

O corpo do trabalho que se apresenta tem 195.492 caracteres, incluindo notas espaço.

Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

ADM Armas de Destruição em Massa

AICEP Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal

ANI Agência Nacional de Inovação

CEDN Conceito Estratégico de Defesa Nacional

CPLP Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CRP Constituição da República Portuguesa

DGAE Direção Geral dos Assuntos Europeus

DGE Direção Geral de Economia

DGPDN Direção Geral de Política de Defesa Nacional

DGPE Direção Geral de Política Externa

EAU Emirados Árabes Unidos

EUA Estados Unidos da América

EI Espaço Europeu de Investigação

FCT Fundação para a Ciência e Tecnologia

GNS Gabinete Nacional de Segurança

IAC Instrumento Anti-Coerção

IDE Investimento Direto Estrangeiro

IGAI Inspeção-Geral da Administração Interna

I&D Investigação e Desenvolvimento

M&A Fusões e Aquisições

OCDE Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OMC Organização Mundial do Comércio

OTAN Organização do Tratado do Atlântico Norte

PCC Política Comercial Comum

PCSD Política Comum de Segurança e Defesa

RPC República Popular da China

SIED Serviço de Informações Estratégicas de Defesa

SIS Serviço de Informações de Segurança

SSI Sistema de Segurança Interna

TCE Tribunal de Contas Europeu

TJUE Tribunal de Justiça da União Europeia

TFUE Tratado de Funcionamento da União Europeia

UE União Europeia

Resumo

O conceito de segurança económica, tal como promovido pela Comissão Europeia, na sua Estratégia para a Segurança Económica da União Europeia, de junho de 2023, pretende reforçar a resiliência e a competitividade da União face aos riscos geopolíticos e às mudanças tecnológicas que se estão a manifestar no sistema internacional. O reforço da resiliência das cadeias de abastecimento, a segurança das infraestruturas críticas, a dificuldade da transferência indesejada de conhecimento e tecnologia e da instrumentalização das dependências económicas estão na génese desta estratégia. Para o seu cumprimento, a avaliação de investimento estrangeiro em áreas críticas por razões de segurança é um dos eixos fundamentais de atuação dos Estados-Membros – um processo que já se encontra regulado tanto ao nível comunitário como nacional.

Os estudos empíricos demonstram um crescimento dos mecanismos de avaliação do investimento estrangeiro nos últimos anos, sobretudo, promovido em países onde as atividades de investigação e desenvolvimento tecnológico são mais expressivas. À luz do pensamento estratégico atual, talvez alguns dos investimentos estrangeiros ocorridos no passado, em Portugal, possam não ter acautelado totalmente a soberania e a autonomia estratégica nacionais. Portugal remete para o Decreto-Lei n.º 138/2014, de 15 de setembro, a realização de avaliações desta natureza, contudo este não está articulado com as premissas do Regulamento (UE) 2019/452, atualmente, em processo de revisão.

Assim, nesta dissertação, pretende-se avaliar, através de uma abordagem compreensiva da literatura, o conceito de segurança económica e analisar, com base numa interpretação jurídica, se o regime português se encontra articulado com o Regulamento (UE) 2019/452 e com os regimes nacionais de outros Estados-Membros. Os resultados parecem evidenciar um quadro de exceção portuguesa no contexto comunitário, que deriva da interrupção extraordinária dos ciclos políticos dos Governos recentes, de uma falsa sensação de cumprimento dos objetivos europeus com base no Decreto-Lei n.º 138/2014 e de dificuldades de interpretação e consagração do conceito de segurança económica no âmbito dos instrumentos de segurança e defesa nacional.

Considera-se que o contributo desta dissertação assenta na compreensão de um novo processo de securitização em curso, que representa uma reconfiguração do regime internacional de investimento à luz do crescente tecno-nacionalismo, ilustrando a transição de um paradigma liberal para um modelo de controlo estratégico fundamentado na segurança nacional. O estudo

de caso acrescenta conhecimento sobre um tema pouco aprofundado cientificamente em Portugal e contribui para as literaturas sobre governança económica, economia política e estudos de segurança, oferecendo uma base de trabalho para investigações futuras sobre o tema.

Abstract

The concept of economic security, as promoted by the European Commission in its European Economic Security Strategy of June 2023, seeks to strengthen the Union's resilience and competitiveness in the face of recent geopolitical risks and technological shifts. Reinforcing the resilience of supply chains, ensuring the security of critical infrastructures, preventing the undesirable transfer of knowledge and technology, and countering the instrumentalisation of economic dependencies form the core of this strategy. To achieve these goals, the screening of foreign investment in critical areas for security reasons is one of the key instruments available to the Member States – a process that is already regulated at both the EU and national levels.

Empirical studies show a rise in foreign investment screening mechanisms in recent years, particularly in countries where research and technological development activities are most significant. Considering current strategic thinking, some foreign investments made in Portugal in the past may not have fully safeguarded national sovereignty and strategic autonomy. Portugal relies on Decree-Law No. 138/2014 of 15 September to conduct assessments of this nature. However, this framework is not aligned with the premises of Regulation (EU) 2019/452, which is currently undergoing revision.

Thus, this dissertation seeks to assess – through a comprehensive review of the literature – the concept of economic security, and to analyse, based on a legal interpretation, whether the Portuguese regime is aligned with Regulation (EU) 2019/452 and with the national regimes of other Member States. The results seem to indicate a situation of Portuguese exceptionalism within the EU context, stemming from the extraordinary interruption of recent governmental political cycles, from a false perception of compliance with European objectives based on Decree-Law No. 138/2014, and from difficulties in interpreting and incorporating the concept of economic security within national security and defence instruments.

The contribution of this dissertation lies in the understanding of an emerging securitisation process that represents a reconfiguration of the international investment regime in light of growing techno-nationalism, illustrating the transition from a liberal paradigm to a model of strategic control grounded in national security. The case study adds knowledge on a topic that has been little explored scientifically in Portugal and contributes to the literatures on economic governance, political economy, and security studies, providing a foundation for future research on the subject.

Índice

Introdução	1
1. Enquadramento teórico	5
<i>1.1 Inovação tecnológica e tecno-nacionalismo</i>	5
<i>1.2 Segurança Económica: um conceito em permanente (re)construção</i>	8
<i>1.3 Os diferentes paradigmas da segurança</i>	14
2. Considerações metodológicas	21
3. A realidade da segurança em Portugal	26
<i>3.1 Segurança nacional em Portugal: a visão do legislador</i>	27
3.1.1 CRP	27
3.1.2 Lei de Segurança Interna	29
3.1.3 Lei de Defesa Nacional	30
<i>3.2 A segurança económica e o CEDN</i>	32
3.2.1 CEDN 1985	32
3.2.2 CEDN 1994	33
3.2.3 CEDN 2003	34
3.2.4 CEDN 2013	35
3.2.5 O próximo CEDN	37
4. Segurança Económica: a visão da União Europeia	40
<i>4.1 Diretiva sobre resiliência das entidades críticas</i>	41
<i>4.2 Regulamento sobre o IDE (inbound)</i>	42
<i>4.3 Regulamento sobre o controlo de exportações</i>	43
<i>4.4 Regulamento sobre a coerção económica</i>	45
<i>4.5 Recomendação sobre a segurança da investigação</i>	46
<i>4.6 Recomendação sobre o investimento no exterior (outbound)</i>	49
5. A avaliação de segurança do IDE: Portugal no contexto europeu	50
<i>5.1 Os regimes jurídicos de Estados-Membros que competem com Portugal na captação de IDE</i>	51
5.1.1 Alemanha	52
5.1.2 Espanha	53

5.1.3 França	54
5.1.4 Hungria	55
5.1.5 Irlanda	56
5.1.6 Polónia	57
5.2 A realidade legal nacional: Decreto-Lei n.º 138/2014, de 15 de setembro.....	59
5.3 A revisão em curso do Regulamento (UE) 2019/452 do Parlamento Europeu e do Conselho	62
5.4 A monitorização da Comissão Europeia	63
Conclusão	66
<i>Limitações e linhas de trabalho futuro</i>	<i>68</i>
<i>Contributo para a área de estudo.....</i>	<i>70</i>
<i>Contributos para o futuro regime nacional de avaliação de IDE</i>	<i>71</i>
Referências.....	73
Legislação	78

Introdução

O Programa do XXV Governo Constitucional traz como objetivo político da governação a execução da Estratégia Europeia para a Segurança Económica da UE, publicada em junho de 2023. Todavia, o conceito de segurança económica é algo difuso no ordenamento jurídico nacional e na discussão conceptual dos Estudos de Segurança, tendo sido impulsionado pela UE, no seguimento de três acontecimentos geopolíticos que vieram redefinir as Relações Internacionais nos anos recentes, designadamente: i) a crise pandémica de Covid-19, emergida no início de 2020; a invasão da Ucrânia pela Federação da Rússia, em fevereiro de 2022; e iii) a reeleição de Donald Trump para um segundo mandato presencial nos EUA, em novembro de 2024. O impacto destes acontecimentos veio materializar uma visão comunitária sobre aquilo que é, hoje, o conceito de segurança económica, integrando um conjunto de instrumentos legais e estratégicos com o objetivo de proteger tecnologias sensíveis e mitigar riscos geoestratégicos.

Esta Estratégia permitiu, então, densificar e estruturar a visão da União e de vários Estados-Membros relativamente à gestão do risco que pretendem fazer no que concerne ao controlo das suas infraestruturas críticas, à autonomia estratégica existente face a determinadas cadeias de produção e abastecimento consideradas críticas, à transferência indesejada de conhecimento e tecnologia ou à exposição a potenciais situações de coerção económica. Ainda que não seja apresentada com pressupostos protecionistas, na medida em que visa promover a competitividade científica, tecnológica e das bases industriais europeias, não deixa de assentar em parcerias com Estados que partilhem as mesmas preocupações e interesses, podendo, assim, ser entendida como um instrumento que pretende proteger a UE de um conjunto de ameaças à sua segurança económica.

Esta proteção passa por assegurar a implementação de vários instrumentos decorrentes de atos legislativos da União como: a Diretiva (UE) 2022/2557 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2022, relativa à resiliência das entidades críticas e que revoga a Diretiva 2008/114/CE do Conselho; a Diretiva (UE) 2022/2555 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2022, relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de cibersegurança na União que altera o Regulamento (UE) n. 910/2014 e a Diretiva (UE) 2018/1972 e revoga a Diretiva (UE) 2016/1148 (Diretiva SRI 2); a revisão do Regulamento (UE) 2019/452 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de março de 2019, que estabelece um regime de análise dos investimentos diretos estrangeiros na União; a futura revisão do Regulamento (UE) 2021/821 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2021, que cria um regime da União de controlo das exportações, corretagem, assistência técnica,

trânsito e transferências de produtos de dupla utilização; o Regulamento (UE) 2023/2675 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de novembro de 2023, relativo à proteção da União e dos seus Estados-Membros contra a coerção económica exercida por países terceiros; ou a intenção de que os Estados-Membros desenvolvam novos mecanismos internos para avaliação de eventuais situações de transferência indesejada de conhecimento e tecnologia aquando do estabelecimento de parcerias científicas (Recomendação do Conselho, de 23 de maio de 2024, relativa ao reforço da segurança da investigação) ou da realização de investimentos no espaço exterior à União (Recomendação UE 2025/63 da Comissão, de 15 de janeiro de 2025, sobre a análise dos investimentos no estrangeiro em domínios tecnológicos críticos para a segurança económica da União).

A realidade dos últimos anos mostrou que o controlo e a instrumentalização desse mesmo controlo relativamente a cadeias de abastecimento críticas é um instrumento de política externa para o Presidente Xi Jinping, sabendo-se que a RPC tem uma agressiva estratégia de fusão civil-militar que visa a capacitação das suas estruturas de segurança e defesa, em particular do Exército de Libertação Popular (EPL), e a transformação do país numa grande potência tecnológica até 2049, tal como evidenciam os seus planos quinquenais. Após a invasão da Ucrânia e a resposta concertada da UE, Vladimir Putin decidiu reduzir drasticamente o fornecimento de gás aos clientes com proveniência na União com o objetivo de agravar a crise energética existente na Europa, que tinha causado uma inflação galopante, e pressionar os países europeus a reduzirem o apoio político, militar e económico que estavam a fornecer à Ucrânia. Houve, portanto, uma instrumentalização da dependência europeia do gás russo que teve impacto na resposta comunitária. Também a dependência europeia ao nível da defesa, relativamente à OTAN e aos EUA, dificultou a recente negociação comercial com o Presidente norte-americano Donald Trump, na sua segunda Administração, a utilizar a imposição de tarifas para procurar um novo equilíbrio transatlântico da balança comercial. Destas breves considerações se conclui que os Estados fazem uso da sua política económica internacional para alcançar objetivos políticos com impacto na segurança.

Os recursos naturais sempre desempenharam um papel fundamental na definição das relações de cooperação entre os Estados, podendo atuar tanto como fontes de conflito como dinamizadores de colaborações que sustentam a paz. A competição por recursos escassos, como água, minerais e energia, pode exacerbar as tensões geopolíticas e, historicamente, tem alimentado conflitos violentos, especialmente em regiões onde a distribuição é desigual ou a governança é fraca. A dimensão económica associada à exploração dos recursos estrutura,

efetivamente, as relações entre os Estados. Quando os Estados estão dependentes de um único recurso em particular, assentam grande parte da sua política externa no mesmo, como é o caso do Reino da Arábia Saudita, enquanto país chave no que concerne à produção de petróleo, ou a República Democrática do Congo, país que representará cerca de três quartos da produção mundial de coltan, um minério metálico que, depois de processado, se torna relevante para o armazenamento de energia elétrica e que justifica, em grande medida, as relações de cooperação existentes com a RPC (Munchau, 2024).

Na perspetiva comunitária, parece existir uma maior consciencialização do ressurgimento da geopolítica com pendor tecno-nacionalista, que altera a forma como temos, coletivamente, percecionado o funcionamento das lógicas que estruturam os sistemas de economia e ciência abertas. Estes setores passam a ser reforçados enquanto dimensões da segurança nacional dos Estados e, no contexto comunitário, também da segurança europeia, pese embora os seus agentes – económicos e científicos – não se encontrem, no geral, familiarizados com as questões de segurança.

O atual desenvolvimento da indústria europeia de defesa, grandemente suportado em áreas com potencial dupla utilização (aplicações civis e militares), num contexto de crescente tecno-nacionalismo global, apresenta desafios em fazer conciliar o desenvolvimento científico-tecnológico assente na ciência aberta, a autonomia estratégica num quadro de globalização económica e os imperativos de segurança que se colocam hoje à luz das mudanças geopolíticas anteriormente mencionadas. Estas transformações colocam os sistemas económicos e científicos perante a dificuldade em fazer conciliar a sua abertura à cooperação internacional e as exigências para uma rápida adaptação a novos padrões de segurança sem comprometer os resultados esperados.

À medida que as rivalidades geopolíticas se intensificam, particularmente com atores que promovem políticas tecno-nacionalistas para garantir a sua soberania tecnológica, como são a RPC e os EUA, a Europa enfrenta o desafio de promover a inovação tecnológica e o crescimento económico navegando por restrições regulatórias, económicas e de segurança rigorosas. Será possível promover a inovação colaborativa e a competitividade industrial nos domínios tecnológicos críticos dos Estados-Membros sem comprometer a autonomia estratégica ou exacerbar a fragmentação do próprio mercado europeu de defesa? Isto sabendo que a segurança/defesa nacional permanece como uma competência exclusiva dos Estados-Membros, tendo a UE um papel complementar através de iniciativas como o Fundo Europeu de Defesa, a Cooperação Estruturada Permanente (CEP) e o plano ReArm Europe/Prontidão

2030, que visam reforçar as capacidades de defesa e a indústria do setor. Não obstante, menciona-se o facto de a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da União, criada pelo Tratado de Lisboa, estabelecer um quadro para a cooperação em defesa e gestão de crises entre os Estados-Membros e a possibilidade de uma defesa mútua (Artigo 42.º, n.º 7 do TUE), sendo as decisões tomadas pelo Conselho da UE.

Ademais, estão os Estados-Membros igualmente disponíveis para aplicar os instrumentos comunitários ou desenvolver outros mecanismos nacionais complementares que possam contribuir para uma maior resiliência das cadeias de abastecimento fundamentais, para a efetiva aplicação de restrições e controlos de exportação, ou para aferir os riscos de segurança associados ao investimento direto estrangeiro (IDE) nesses domínios tecnológicos críticos? Por domínios tecnológicos críticos, no âmbito da segurança económica, assumem-se os elencados pela Comissão Europeia no anexo da sua Recomendação (UE) 2023/2113, de 3 de outubro de 2023, onde se estabelece uma lista de dez domínios tecnológicos críticos para a segurança económica da UE, que devem ser alvo de uma avaliação de riscos mais aprofundada junto dos Estados-Membros, com o objetivo de identificar e mitigar potenciais dependências e vulnerabilidades. São eles: i) tecnologias avançadas de semicondutores; ii) tecnologias de inteligência artificial; iii) tecnologias quânticas; iv) biotecnologias; v) tecnologias avançadas de conectividade, navegação e digitais; vi) tecnologias avançadas de teledeteção; vii) tecnologias espaciais e de propulsão; viii) tecnologias energéticas; ix) robótica e sistemas autónomos; e x) tecnologias avançadas de materiais, fabrico e reciclagem.

Consideremos, agora, o caso da avaliação de IDE por razões de segurança e ordem pública. Embora o que esteja em causa seja a segurança europeia e a segurança nacional dos Estados-Membros, o conceito de segurança nacional nunca é explicitamente utilizado no Regulamento (UE) 2019/452 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de março de 2019, o que não constitui uma surpresa. Ainda que Portugal se encontre sujeito ao cumprimento das liberdades económicas fundamentais da União Europeia, incluindo a liberdade de estabelecimento, o Artigo 4.º do TUE deixa claro que a segurança nacional continua a ser da exclusiva responsabilidade de cada Estado-Membro. Também o Artigo 73.º do TFUE reitera o papel dos Estados-Membros na execução das suas políticas de segurança nacional: *Os Estados-Membros são livres de organizar entre si e sob a sua responsabilidade formas de cooperação e de coordenação, conforme considerarem adequado, entre os serviços competentes das respetivas administrações responsáveis pela garantia da segurança nacional.* Tratando-se de uma matéria que articula as liberdades económicas comunitárias e a segurança nacional, torna-se relevante

compreender a forma como a avaliação do IDE tem sido percebida tanto pela União como pelos Estados-Membros, focando-se esta dissertação num estudo de caso relativo a Portugal.

De acordo com a informação estatística produzida pelo Banco de Portugal, sabemos que tem existido uma grande tendência de crescimento do stock de IDE, desde 2008 até à atualidade, representando, no final de 2024, um valor superior a duzentos mil milhões de euros, o que correspondia a 71% do PIB português quando, em 2008, esta percentagem era de apenas 32%. Estes dados são ilustrativos de uma clara aposta da política económica nacional na captação de IDE – reforçada desde a crise financeira e económica que o país experienciou entre 2009 e 2014. Por outro lado, os stocks de investimento direto de Portugal no estrangeiro têm-se mantido relativamente estáveis e inferiores aos verificados para as médias da UE e da OCDE no período compreendido entre 2008 e 2024.

A captação de IDE, tal como o reforço das exportações, têm sido eixos da política económica de Portugal, tanto por parte de Governos de centro-direita como de centro-esquerda, contribuindo para a integração progressiva em cadeias globais de valor acrescentado, atraindo capitais para setores-chave, especialmente nos serviços e na indústria, o que permitiu fomentar a transferência desejada de tecnologia e conhecimento, bem como a criação de emprego qualificado. À luz do pensamento estratégico atual, talvez alguns dos investimentos estrangeiros ocorridos no passado, por exemplo o investimento chinês no setor elétrico nacional, mais especificamente da China Three Gorges na EDP e da State Grid na REN, possam não ter acautelado totalmente a soberania e a autonomia estratégica nacionais (Carvalho, 2024). Atendendo à importância que a captação de IDE demonstra ter para o crescimento económico nacional, é crível que os governantes nacionais apresentem reservas relativamente à criação ou à revisão de instrumentos jurídicos que possam dificultar a captação de IDE? Pode a existência do Decreto-Lei n.º 138/2014, de 15 de setembro, justificar a inexistência de casos de IDE abertos pelas autoridades nacionais competentes junto da Comissão Europeia desde a entrada em vigor do Regulamento (UE) 2019/452? Estas questões dão o mote para a presente dissertação.

1. Enquadramento teórico

1.1 Inovação tecnológica e tecno-nacionalismo

Para autores como Schwab (2016), a humanidade encontra-se a atravessar a "Quarta Revolução Industrial" (4RI), um período onde novas tecnologias emergentes e disruptivas estão a fundir

os limites entre os domínios físico, digital e biológico, reconfigurando vantagens competitivas nos mercados económicos, mas também a forma de avaliar e mensurar o próprio poder dos Estados. Assim, as vantagens tecnológicas acontecem num ambiente internacional altamente competitivo, que envolve atores públicos e privados. Estas vantagens são importantes porque contribuem diretamente para o *hard power* e, também, para a projeção de *soft power*. Os avanços tecnológicos com potencial dupla utilização (civil e militar) alimentam a inovação e os projetos de Investigação e Desenvolvimento (I&D), que são um ativo intangível relevante para a melhoria dos serviços ou produtos existentes, quer do ponto de vista do crescimento económico, quer no âmbito da segurança e defesa (Estevens & Rodrigues, 2024, p. 2).

Segundo Philbeck e Davis (2018), as revoluções industriais não são apenas períodos marcados pela introdução de novas tecnologias, representam momentos de mudanças tecnológicas significativas entrelaçadas com transformações sociais mais amplas. Essas revoluções vão para além dos avanços tecnológicos e implicam a alteração dos sistemas de poder. A Primeira Revolução Industrial, originada no século XVIII, no Reino Unido, introduziu a energia a vapor e a produção fabril, levando a modificações profundas na força de trabalho. Essa revolução aumentou a produtividade, impulsionando a urbanização, as economias de mercado e o surgimento da classe média. A Segunda Revolução Industrial, datada entre 1867 e 1914, enfatizou a aplicação da ciência nas lógicas de produção, resultando na padronização da produção dos produtos manufaturados, na crescente complexidade técnico-funcional e na criação de uma infraestrutura tecnológica em larga escala – como a das redes elétricas ou das comunicações. A Terceira Revolução Industrial (3RI) surgiu no pós-Segunda Guerra Mundial e foi moldada pela teoria da informação, pelo poder dos dados e pelas tecnologias computacionais. Essa era conectou as sociedades globalmente e transformou as suas estruturas económicas, promovendo um mundo mais interconectado. Por fim, atualmente, vivemos a chamada 4RI, baseada em oportunidades impulsionadas por tecnologias emergentes e disruptivas como a inteligência artificial (IA), a Internet das Coisas (IoT) e a computação quântica. Em suma, cada revolução industrial marca um período de mudanças profundas, transformando as lógicas de funcionamento das sociedades, as suas economias e, conseqüentemente, as próprias estruturas de poder dos Estados.

De facto, ao longo da história, o debate sobre a evolução tecnológica foi frequentemente marcado por uma contestação entre visões mais pessimistas, que se focavam na substituição dos seres humanos, nos riscos e nos impactos negativos, e visões mais otimistas, baseadas na libertação dos seres humanos para outras tarefas, em lógicas de complementaridade e nos seus

benefícios. Um olhar retrospectivo para as revoluções industriais anteriores leva à conclusão de que o aumento da automação e o desenvolvimento de sistemas inteligentes estiveram na raiz do progresso da humanidade, criando valor económico e, em geral, melhorando a qualidade de vida dos cidadãos.

O crescimento tecnológico é exponencial, uma vez que as novas tecnologias fornecem a base para mais I&D, acelerando, assim, a acumulação de conhecimento e recursos que levam ao progresso científico-tecnológico. À medida que as tecnologias se desenvolvem e amadurecem, as estruturas de produção procuram a redução dos seus custos associados com vista a uma incorporação mais rápida e acessível na sociedade. Sabemos que, desde a invenção do telefone, do carro, da televisão, do computador, do Facebook ou do ChatGPT, o tempo necessário para atingir o mesmo número de utilizadores tem vindo a diminuir. No caso da IA, que tanto se discute na atualidade, não sendo uma tecnologia nova, pois está a ser pensada, em paralelo, desde o início das ciências computacionais, só agora atingiu um nível de maturidade e de compreensão social que permite uma variedade de produtos bem-sucedidos, como são os vários modelos de linguagem de IA. Num curto espaço de tempo, percebemos o seu impacto numa série de tarefas que envolvem o tratamento da informação (processamento, síntese ou dedução), reconhecendo que a nossa realidade societal se encontra em profunda transformação.

Se uma das faces visíveis da integração das tecnologias digitais emergentes como IoT, computação em nuvem, análise de *big data* e *blockchain* é a criação de produtos e serviços que geram valor económico, a outra será de uma natureza securitária. Aceitando a segurança enquanto uma perceção que se baseia na sensação de proteção em relação a uma determinada ameaça ou risco, é esperado que sejam promovidos quadros regulatórios e práticas que demonstrem a capacidade do Estado para atuar face aos agentes de ameaça que exploram estas tecnologias para desenvolver ações ilícitas ou contrárias à segurança e à ordem pública, sejam eles de origem estatal ou criminal.

É esperado que a crescente disputa tecnológica que afeta a economia global e a política internacional leve a uma competição ainda maior – por vantagens competitivas e por poder. De facto, vivemos numa época de tensões crescentes, à medida que blocos regionais utilizam as suas cadeias globais de valor e de fornecimento como armas para fins geopolíticos e geoeconómicos, com o objetivo de afetar a distribuição de poder entre os atores internacionais. O afastamento gradual do livre comércio e das políticas industriais baseadas no mercado livre é uma tendência do tecno-nacionalismo (Luo & Van Assche, 2023). Isso é particularmente surpreendente no caso dos EUA (por exemplo, a Lei dos Chips e da Ciência) e da União

Europeia (por exemplo, a Estratégia para a Segurança Económica da UE) por serem regimes democráticos. Pelo contrário, é sabido que os regimes não democráticos sempre instrumentalizaram as suas cadeias globais de valor para alcançar objetivos de política externa e vantagens geopolíticas.

Esta atuação geopolítica do bloco democrático parece ser contrastante com a experiência das últimas décadas, em particular no respeitante ao mundo pós-Guerra Fria, onde se registou um alargamento do aprofundamento da globalização. Nessa fase, economicamente, o conceito de globalização procurava, simultaneamente, o aumento da integração internacional das atividades económicas, bem como uma crescente valorização das atividades de I&D nos processos económicos. Assim, existia uma exploração internacional das inovações geradas ao nível nacional, sobretudo através das empresas multinacionais, que se vieram a tornar grandes atores globais, o que favorecia o estabelecimento de parcerias económicas e científicas transnacionais sem grandes restrições (Archibugi & Iammarino, 2010), algo que o atual conceito de segurança económica veio colocar em causa.

Não obstante, nas últimas décadas, as ideologias políticas de pendor nacionalista têm utilizado um discurso crítico da visão globalista da tomada de decisão política e da perda de autonomia estratégica decorrente das interdependências económicas, desenvolvendo diversas teses que questionam a globalização. Uma das mais conhecidas envolve o trilema político defendido por Dani Rodrik, onde se afirmava existir uma impossibilidade em conciliar, com harmonia, três dinâmicas do mundo de hoje: globalização económica, Estado-Nação e políticas democráticas. Para o autor, é impossível continuar a manter um mundo assente nestas três premissas, sendo necessário efetuar escolhas, por exemplo através da globalização da governação, tornando-a mais democrática e capaz de conviver com os mercados globais, mas com um custo associado, que é uma maior perda de soberania nacional. Ou, alternativamente, repensar a economia internacional, nomeadamente limitando os acordos comerciais e de investimento, garantindo, assim, maiores e melhores condições para decisões mais democráticas e protetoras da soberania nacional (Rodrik, 2011, pp. 184-206).

1.2 Segurança Económica: um conceito em permanente (re)construção

As principais definições de segurança económica na literatura científica acabam por apresentar duas grandes correntes. A primeira centrada em assegurar que indivíduos, famílias ou comunidades conseguem ter meios para cobrir as suas necessidades essenciais (em linha com

os pilares do Estado Social) de forma sustentável e com dignidade. E a segunda assente numa dimensão de Estado, referindo-se à capacidade que este tem para eliminar e mitigar riscos potenciais que afetem a economia, contribuindo para o crescimento económico e para a proteção dos interesses económicos considerados essenciais. Se, na primeira, dimensões como o rendimento e os padrões de vida podem ser importantes, na segunda, a valorização recai, sobretudo, nas cadeias de abastecimento consideradas críticas, nas excessivas dependências tecnológicas, na espionagem económico-científica ou na coerção económica.

No contexto da IIGM, nos EUA, foi politicamente entendido que os interesses norte-americanos seriam mais bem servidos com recurso a um sistema económico aberto e integrado, por oposição a um grande estabelecimento militar em tempo de paz, tornando o conceito de segurança económica como um instrumento da política internacional nesse período, ainda que o mesmo já tivesse sido amplamente associado aos debates sobre segurança social dos anos trinta (Neocleous, 2008, pp. 79-80). Para Neocleous (Ibidem), dada a extensão em que o sistema estatal é atravessado pela economia – refere-se às dinâmicas de produção, de consumo e das classes sociais –, é natural que a economia internacional seja penetrada pelas estruturas estatais e vice-versa, considerando inevitável a ligação entre a segurança nacional e a economia política, acrescentando, ainda, que os principais atores da política global nunca as separaram.

Em 1974, Joseph Nye, um autor associado a uma visão liberal das Relações Internacionais, afirmava que os conceitos tradicionais de segurança nacional, muito centrados nas ameaças militares, eram inadequados para enfrentar os desafios colocados pela crescente interdependência económica entre os Estados. Assim, Nye defendia que a segurança teria de ser entendida para além da dimensão militar, incluindo uma visão económica coletiva, reconhecendo que os países são mutuamente dependentes para atingir o seu bem-estar e a estabilidade económica, acreditando que deveria existir uma organização coletiva destes assuntos, fazendo o paralelismo com os princípios subjacentes à segurança militar coletiva como os encontrados na OTAN. O autor destacava, ainda, as limitações das instituições internacionais existentes, apontando a sua incapacidade de se adaptarem rapidamente a novos riscos económicos, como os que se experienciaram na crise energética do início da década de setenta do século XX (Nye, 1974).

No artigo “*New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century*” (Buzan, 1991), Buzan afirma que as dimensões Política, Militar, Económica, Social e Ambiental são igualmente relevantes para assegurar a segurança do Estado e dos indivíduos, não se devendo abordar a questão da segurança separadamente, pois cada uma delas está intrinsecamente ligada às outras,

formando uma rede de interconexões que deve ser compreendida para que se identifique o problema de segurança nacional. Para o autor, o Estado continua a ser considerado como o objeto de referência da segurança, pelo que a segurança económica deve integrar a agenda de segurança nacional, até porque, numa economia de mercado, os agentes económicos encontram-se permanentemente num cenário de enorme competitividade e incerteza, exponenciado em situações de crises económicas. Buzan identifica, ainda, a ligação entre segurança económica e segurança militar, na medida em que o desenvolvimento do complexo de segurança e defesa se encontra dependente de potenciais restrições e limites orçamentais. Este argumento de que as capacidades económicas determinam os recursos disponíveis para o desenvolvimento dos complexos de segurança e defesa tem sido amplamente explorado, subsequentemente, por diversos autores.

Vincent Cable, no seu artigo “*What is international economic security?*”, desconfia da ideia de confronto permanente da atividade económica internacional, evitando as premissas realistas das Relações Internacionais e valorizando princípios liberais. Assim, assenta o seu argumento no papel da cooperação internacional para proteger o abastecimento nas cadeias comerciais transnacionais, bem como o acesso a tecnologias e os mercados nacionais, o que demonstra um conceito de segurança económica partilhado e interdependente à escala transnacional, logo incapaz de ser atingido com políticas focadas, somente, no Estado. A partir desta constatação, afirma que o conceito de segurança económica é de difícil definição porque acontece na relação entre o funcionamento da economia internacional e as necessidades de segurança dos Estados (Cable, 1995).

A relação entre economia e segurança é, também, explorada por Shiffman (2022) no sentido em que a ciência económica gera instrumentos económicos que podem ser utilizados para promover a paz ou em resposta a contextos de guerra como são o caso das sanções internacionais, da ajuda humanitária, das relações comerciais, ou da maior ou menor integração no sistema financeiro. Para o autor, a segurança económica é um conceito que deriva da utilização de políticas económicas como vetores de incentivo à tomada de decisão de líderes estrangeiros, influenciando, assim, a condução das suas opções ao nível da segurança nacional. Portanto, existe, implícito no argumento do autor, uma assunção de interdependência no que concerne à política económica internacional, justificando, por esta via, as vantagens da cooperação económica como uma forma de promoção da paz entre os Estados.

Esta visão liberal tende a não ser relevada pelos autores da escola realista que percecionam as relações económicas transnacionais num quadro político competitivo, procurando situar a

interdependência económica internacional como uma questão marginal. Este tipo de argumentação ganha particular relevância quando é pensado a partir das grandes potências, ou seja, por países com grandes economias internas, o que lhes dá alguma autonomia estratégica. O pensamento realista tende a olhar para o sistema internacional como um sistema dominado por alguns Estados com grandes economias internas. Assim, para Kenneth Waltz, por exemplo, as capacidades económicas dos Estados não podem ser avaliadas separadamente, pois são uma dimensão do seu poder efetivo, tal como o tamanho da população e do território, a existência de recursos naturais e matérias-primas, a força militar ou a estabilidade política (Waltz, 1979, p. 131). A partir deste argumento, fica claro que Waltz valoriza as capacidades económicas enquanto parte integrante do poder nacional global, mas subordinadas ao objetivo principal da segurança do próprio Estado e da sua sobrevivência num sistema internacional anárquico.

Note-se que os cenários de guerra económica tendem a gerar um ambiente favorável à introdução de medidas económicas como sanções, discriminações tarifárias ou congelamento de ativos, entre outras, que são instrumentos utilizados para enfraquecer a economia de um outro Estado. E isto pode acontecer muito para além de situações de confrontação bélica, sendo uma atuação seguida quando há objetivos ou interesses divergentes com o intuito de condicionar a ação da outra parte. Este argumento é defendido por Folgado (2024, pp. 76-77), acrescentando, ainda, a utilização instrumental das instituições internacionais para alcançar algumas dessas medidas. Também a presença em infraestruturas críticas de outros países, por exemplo nos setores dos transportes e da energia, pode ser uma forma de condicionar a atuação de outros países.

No estudo *“Economics and National Security: Issues and Implications for U.S. Policy”*, coordenado por Dick K. Nanto, apresentado ao Congresso norte-americano em 2011, as ideias anteriormente explicitadas ficaram claras, na medida em que o relatório apresentava três vias pelas quais os domínios da economia e da segurança nacional se podem interseccionar, nomeadamente através: i) da capacidade económica em gerar condições materiais para o desenvolvimento dos complexos de segurança e defesa, desde logo indústrias de apoio competitivas e uma base industrial de defesa; ii) da economia enquanto garante de bem-estar da população e capaz de atrair recursos humanos qualificados e emprego bem remunerado (incluindo nas forças armadas); e iii) de uma integração enquanto instrumento da política externa do Estado, na medida em que permite a estruturação de relações – de cooperação ou de concorrência – com outros Estados em função de interesses partilhados ou contraditórios.

Até à segunda década do século XXI, o aprofundamento da globalização económica era uma tendência dominante na atuação dos principais blocos geoeconómicos, trazendo esta realidade dificuldades à aplicação do pensamento realista à política económica internacional. A globalização foi produzindo uma redefinição da segurança económica à luz dos riscos representados quer pelas interdependências transnacionais quer pela volatilidade dos mercados, mas pouco centrada na vulnerabilidade económica em relação a outros Estados. Ao mesmo tempo, a incapacidade de as instituições nacionais em continuarem a materializar o progresso socioeconómico da globalização, bem como as dificuldades de algumas instituições regionais em lidar com crises, por exemplo a crise financeira asiática e, mais tarde, a crise do *subprime* nos EUA e do euro na UE, podem ter trazido reservas acerca das suas capacidades em contribuir para um bom desempenho económico a longo prazo.

A evolução geopolítica dos últimos vinte anos foi degradando o multilateralismo, trazendo novos movimentos políticos de matriz nacionalista para a governação política no Ocidente, tendo-se verificado um gradual recrudescimento do tecno-nacionalismo, conceito explorado na secção anterior e que marca uma mudança face a um anterior período pós-Guerra Fria de otimismo tecnológico e de comércio livre para um contexto em que a tecnologia é uma componente central da segurança nacional e da estratégia geopolítica. Essa mudança foi impulsionada por uma crescente rivalidade entre os EUA e a RPC e por novas preocupações com a autossuficiência tecnológica, levando Estados e organizações regionais a implementar políticas industriais, controlos de exportação e esforços para controlar a inovação tecnológica para benefício interno.

Para o objeto de estudo desta dissertação, consideramos o recente conceito de segurança económica promovido pela Comissão Europeia na sua Estratégia para a Segurança Económica da UE, de junho de 2023, que visa reforçar a resiliência e a competitividade da União face aos riscos geopolíticos e às mudanças tecnológicas, como o mais ajustado por já ser um reflexo de como o tecno-nacionalismo está a moldar a geopolítica no atual sistema internacional. Resumidamente, encontra-se assente em três pilares «Promover, Proteger e Estabelecer Parcerias», centrando-se no reforço da economia e da vantagem tecnológica da UE através da promoção da sua competitividade, na mitigação de riscos decorrentes de perturbações nas cadeias de abastecimentos e na transferência indesejada de conhecimento e tecnologia, e na cooperação com parceiros que partilham ideias semelhantes. Do ponto de vista securitário, o pilar vocacionado para «Proteger» é o que o adquire maior relevância, identificando a estratégia quatro áreas-chave de risco para as quais a Comissão e os Estados-Membros devem

desenvolver instrumentos de proteção, nomeadamente a resiliência da cadeia de abastecimento, a segurança das infraestruturas críticas, a transferência indesejada de conhecimento e tecnologia e a instrumentalização das dependências económicas (Comissão Europeia, 2023). A esta estratégia inicial deverá adicionar-se uma doutrina de segurança económica, prevista para o final de 2025, que fornecerá orientações mais claras sobre a mitigação destes riscos e a utilização coerente dos vários instrumentos da União em vigor.

No âmbito desta definição, um dos eixos fundamentais passa por avaliar o IDE por razões de segurança nacional, desde logo considerando as premissas do Regulamento (UE) 2019/452, que analisaremos mais adiante. Sobre este tópico, destaca-se o estudo de Sarah Bauerle Danzman e Sophie Meunier, de 2023, onde as autoras analisam o aparecimento, a difusão e as motivações dos mecanismos de controlo de IDE entre os Estados-Membros, procurando aferir se estes novos instrumentos representam uma rutura com a tradicional abordagem liberal da União, na medida em que estes controlos não tinham sido anteriormente implementados por Bruxelas. O artigo utiliza uma análise comparativa descritiva e inferencial, tendo por base indicadores quantitativos como níveis de dívida pública, exposição ao investimento chinês, despesa em I&D e padrões de agrupamento geográfico. Como principais conclusões, as autoras defendem que os mecanismos de controlo existentes não são protecionistas, servindo para lidar com vulnerabilidades estratégicas associadas à globalização, em especial em setores sensíveis. Não obstante, reconhecem uma transformação da lógica económica para a lógica de segurança, passando os decisores políticos a enquadrar o IDE num paradigma de segurança nacional, que procura proteger a autonomia estratégica sem comprometer totalmente a abertura ao capital estrangeiro. A longo prazo, não excluem a possibilidade de que a crescente securitização do IDE possa vir a enfraquecer o tradicional ambiente liberal de investimento (Bauerle Danzman & Meunier, 2023).

Um ano antes, Sophie Meunier publicara um outro artigo com Zenobia T. Chan, onde analisaram as razões pelas quais os Estados-Membros divergiram, na sua posição inicial, quanto à criação de um mecanismo comum de controlo do IDE. O estudo combinou estratégias qualitativas e quantitativas, destacando-se, aqui, as entrevistas semiestruturadas com 24 altos funcionários da UE e dos Estados-Membros, no período entre 2018 e 2021, acerca do mecanismo de controlo do IDE, tendo os países sido agrupados em categorias que variavam entre a oposição (onde Portugal foi inserido) e o apoio face ao mecanismo. Um dos principais resultados indicou que os países com economias tecnologicamente mais avançadas – medido pelo valor acrescentado de alta tecnologia, exportações e intensidade de I&D – mostraram-se

mais favoráveis ao mecanismo, receando a transferência indesejada de conhecimento e tecnologia para investidores estrangeiros, sobretudo chineses. Outra conclusão relevante foi relativa à exposição setorial ao investimento chinês. Ainda que o volume agregado de IDE chinês não fosse significativo, quando o investimento chinês incidia em setores estratégicos ou de alta tecnologia, o apoio ao mecanismo aumentava, quando se concentrava em setores de baixo valor tecnológico ou imobiliário, predominava a oposição. Uma vez mais, as autoras concluíram que estas transformações em curso resultaram da intersecção entre competitividade tecnológica e exposição geopolítica, mais do que de um simples retorno ao protecionismo. Assim, anteciparam uma intensificação gradual dos mecanismos de controlo de IDE (Chan & Meunier, 2022), o que sabemos que se confirmou.

Estes argumentos já tinham sido defendidos, um ano antes, por Vera Z. Eichenauer, Michael Dorsch e Feicheng Wang, num artigo intitulado “*Investment Screening Mechanisms: The Trend to Control Inward Foreign Investment*”. Considerando um conjunto de países pertencentes à OCDE e à UE, entre 2007 e 2021, os autores concluíram que os países tecnologicamente mais avançados têm maior probabilidade de adotar mecanismos de controlo do IDE, assentando a motivação na proteção de setores estratégicos e intensivos em inovação. Igualmente, os autores não encontraram correlação positiva forte entre o valor agregado de IDE proveniente da RPC e a adoção de mecanismos de *screening*, contrariando o discurso político centrado na “ameaça chinesa”. Assim, e apesar de defenderem que estes mecanismos raramente resultam em proibições, consideram que não deixam de criar barreiras institucionais que aumentam a incerteza para os investidores estrangeiros. Acreditam que estes regimes de controlo acabam por ser instrumentos simbólicos de nacionalismo económico que resultam de uma visão mais alargada do conceito de segurança nacional, que inclui resiliência económica e tecnológica, abrangendo setores como biotecnologia ou a proteção de dados digitais e de infraestruturas críticas (Eichenauer, Dorsch & Wang, 2021).

1.3 Os diferentes paradigmas da segurança

Antes de avançar no tema desta dissertação, parece pertinente tecer algumas considerações acerca do próprio conceito de segurança. A segurança e defesa são deveres indissociáveis dos Estados modernos, estando a proteção do território e do seu povo (cidadãos) na génese da própria criação do Estado. Embora segurança e defesa sejam conceitos por vezes utilizados de modo indiferenciado, existem distinções, especialmente porque a segurança, enquanto

sentimento, inclui um espectro mais alargado de desafios decorrentes das transformações sociais que geram incerteza, instabilidade, volatilidade ou disrupção. Para os efeitos desta secção, e da própria dissertação, trabalharemos o conglomerado segurança e defesa de forma relativamente indiferenciada, não nos detendo grandemente sobre o debate teórico em torno da distinção entre os dois conceitos, que se encontra influenciado pela forma como os Estudos de Segurança, enquanto campo da disciplina de Relações Internacionais, se foram desenvolvendo e autonomizando cientificamente. Ainda assim, e de forma muito breve, é comum associar-se a defesa a uma estratégia defensiva, visão reforçadamente defensiva que deriva do entendimento conceptual criado pela comunidade internacional após a IIGM, sendo, logicamente, o seu cariz, somente, defensivo limitador para apreender a totalidade do conceito. Não raras vezes acaba por ficar, preferencialmente, associado à estratégia militar, ao comportamento hostil e à gestão dos meios e recursos militares. Já o conceito de segurança é, efetivamente, um conceito polissémico, que se apresenta, por vezes, desligado de uma visão estratégica que é, naturalmente, inerente a toda a conflitualidade hostil, podendo abarcar formas da atuação do poder mais ou menos relacionadas com a estratégia¹ (Horta Fernandes, 2009, pp. 154-155). Não obstante estas considerações, será seguro afirmarmos que a forma como o conceito de segurança é utilizado na literatura científica dos Estudos de Segurança tende a ser mais abrangente e mais comum – ainda que, por vezes, com conceptualizações algo indefinidas – do que o conceito de defesa. Mas voltaremos a tocar neste debate teórico no próximo capítulo quando olharmos para a consagração da segurança e defesa no ordenamento jurídico nacional. O artigo de David Baldwin, intitulado “*The Concept of Security*” reforça o argumento de que o conceito de segurança é frequentemente utilizado em discussões académicas e políticas sem a devida clareza conceptual, enfatizando que o seu significado depende de uma identificação clara do que se pretende proteger (*Segurança para quem?* e *Segurança para quais valores?*). Assim, é fundamental reconhecer qual é o seu referente (indivíduo, comunidade ou Estado) e quais os valores em risco, criticando a sobrelevação da discussão relativa à redefinição das agendas das políticas de segurança do Estado. Para contextualização, esta publicação data de 1997 e, como veremos de seguida, os anos noventa foram um período marcante para uma reorientação do debate em torno das questões de segurança porque foi uma fase de paz que

¹ Para uma discussão mais aprofundada acerca deste tema, sugere-se a exploração dos contributos de Horta Fernandes (2009; 2015), ficando perceptível que a disputada definição destes conceitos decorre de uma dificuldade maior, designadamente a própria relação disciplinar entre a Estratégia e as Relações Internacionais.

sucedeu a décadas de conflitualidade da Guerra Fria, reestruturando as discussões teóricas nos Estudos de Segurança.

A segurança nacional pode ser entendida como um compromisso político para garantir os meios necessários para alcançar a paz e a ordem, bem como um instrumento do poder estatal. O conceito difuso de interesse nacional tem sido percebido como o principal motor da segurança nacional. Sempre que os interesses nacionais são redefinidos pelas elites políticas, são necessários ajustes na segurança nacional. Logo, a segurança nacional é um conceito que se concentra maioritariamente no Estado e nos nacionais (cidadãos), mas raramente se mistura com uma ideia mais ampla da segurança dos indivíduos (Bigo, 2016). Embora este conceito possa ser mapeado num sentido geral, a sua essência só se manifesta em casos concretos, sendo importante reconhecer as diferenças existentes no tempo e no espaço. Isto significa que os países têm visões distintas da segurança nacional, o que não é surpreendente, uma vez que o ambiente de segurança está em constante mudança devido à sua natureza dinâmica.

No entanto, o pós-Guerra Fria foi um ponto de viragem que reestruturou a ordem internacional, afetando os mecanismos de garantia da segurança nacional e internacional. A crescente globalização e a afirmação dos interesses comuns de segurança abriram o conceito de segurança nacional para participar num sistema de segurança coletiva em que os determinantes não militares se tornaram mais relevantes e a segurança nacional menos dependente da intervenção das forças armadas². De modo geral, foram identificados novos riscos e ameaças à segurança a nível transnacional e nacional, compreendendo uma ampla gama de desafios que vão desde o crime organizado transnacional, o terrorismo global, a degradação ambiental, a escassez de alimentos e energia, a migração irregular, entre outros. Isso moldou a segurança no paradigma da segurança global, uma vez que a maioria desses riscos e ameaças não podia ser securitizada a partir de uma abordagem centrada no Estado, apresentando interdependências e consequências globais. De certa forma, a segurança global era uma visão que considerava a segurança nacional como um paradigma antigo, incapaz de lidar com o ambiente de segurança do mundo pós-Guerra Fria (Buzan, Wæver & de Wilde 1998).

Desta interpretação decorre uma crescente subida da governação para um nível supranacional, tornando mais difusas as fronteiras tradicionais entre segurança e defesa, ou entre segurança

² Para um aprofundamento do ambiente securitário do pós-Guerra Fria, das várias transformações no sistema internacional, desde logo devido a novos desafios sociológicos como os avanços tecnológicos e o intensificar das dinâmicas da globalização, bem como o impacto na segurança, sugere-se Giddens (1995), Beck (2000) e Baylis & Smith (2014).

interna e externa, criando, ainda, novos mandatos tanto para as forças e serviços de segurança como para as forças armadas. Assim, a segurança interna passou a ser, não raras vezes, garantida longe das fronteiras nacionais em operações cooperativas lideradas pela ONU, pela OTAN ou pela UE — no caso da maioria dos países europeus —, complexificando a compreensão acerca da própria soberania nacional. Quando essas fronteiras tradicionais entre segurança interna e externa perdem sentido, o papel das forças armadas no apoio a missões de segurança interna, bem como das forças e serviços de segurança em cenários internacionais, torna-se recorrente (Marques Guedes & Elias, 2010). É a partir desta transnacionalização da governação da segurança e do reconhecimento de outros riscos e ameaças, para além das militares, que se caminha para uma definição de segurança mais complexa, multidimensional e global, incorporando atores estatais e não estatais e reconhecendo que a segurança está interligada com fatores económicos, sociais e ambientais no mundo globalizado (Hough, 2018).

Este argumento é também explorado por Ken Booth, na sua obra “*Theory of World Security*”, que, resumidamente, identifica um conjunto de crises convergentes que não conseguem ser resolvidos pelas abordagens tradicionais de segurança centradas no Estado. Assim, partindo de uma ideia de realismo emancipatório, em que a verdadeira segurança é alcançada através da emancipação dos indivíduos a situações de guerra, pobreza e opressão, Booth defende que o conceito de segurança se deve afastar de um instrumento de poder e ordem do Estado, dependendo crescentemente da cooperação global (Booth, 2007).

Para além do conceito de segurança global, Booth considera o conceito de segurança humana. Este é outro produto do contexto de pós-Guerra Fria e caracteriza-se por ter sido um paradigma inovador de segurança da década de noventa do século passado, que assentou numa criação institucional das Nações Unidas. Uma das suas primeiras concretizações apareceu no Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994, onde se afirmava, claramente, a necessidade de proteger os indivíduos vulneráveis das ameaças e perigos existentes nos seus ambientes (UNDP 1994). A segurança humana desloca o objeto de referência da segurança do Estado para o ser humano, assente na interdisciplinaridade a partir de sete dimensões fundamentais: i) segurança económica (por exemplo, desemprego, desigualdade de rendimentos); ii) segurança alimentar (acesso a alimentos); iii) segurança sanitária (ameaças à vida e à saúde); iv) segurança ambiental (degradação do ecossistema, poluição); v) segurança pessoal (proteção contra violência física e crime); vi) segurança comunitária (proteção contra violência étnica e comunitária); e vii) segurança política (liberdade contra a repressão estatal e violações dos

direitos humanos). A segurança humana abrange, assim, a proteção do bem-estar e da dignidade dos indivíduos para além das preocupações militares tradicionais, integrando o desenvolvimento, os direitos humanos e a estabilidade social como elementos essenciais da segurança.

Não obstante, devido à ausência de um quadro concreto de aplicação que se pudesse materializar em instrumentos estratégicos ou jurídicos, a segurança humana tem acabado por ser um conceito vago, sem uma aplicação nacional direta e que carece de uma maior compreensão – algo que, se não aconteceu nos anos noventa quando se intensificou grandemente a aproximação das sociedades (globalização), não parece crível que possa acontecer no atual contexto de tecno-nacionalismo e de falência parcial do multilateralismo.

Quando se discutem paradigmas de segurança distintos – segurança nacional, segurança global, segurança humana –, o argumento não é o da criação de uma nova cultura de segurança em substituição da anterior, mas sim do reforço da interseccionalidade conceptual. Em concreto, verifica-se uma gradual densificação e alargamento do conceito de segurança nacional que vai, atualmente, muito para além dos fatores determinantes da capacidade coerciva do Estado. Assim, pode afirmar-se que o aprofundamento da globalização e a afirmação de interesses transnacionais comuns de segurança abriram o conceito de segurança nacional para participar num sistema de segurança coletiva, no qual os determinantes não militares se tornaram mais relevantes e a segurança nacional menos dependente de uma interpretação restritiva, que perdurou ao longo do século XX, principalmente ligada à preservação da integridade territorial e à soberania, assentando: i) no poder coercivo do Estado e nas suas Forças Armadas; ii) nos aparelhos policiais e de informações; e iii) numa política externa eficaz (Grizold 1994).

Ainda que de forma dissemelhante, o estudo dos conceitos ou estratégias de segurança nacional mostra que os Estados mobilizam premissas da segurança global e humana para a criação ou atualização destes conceitos e estratégias relativamente a determinados riscos ou ameaças, tal como concluiu Estevens (2019) no seu estudo sobre as migrações irregulares. Então, embora a segurança nacional ainda remeta para dimensões fundamentais como a preservação da independência, da integridade territorial e da soberania do Estado, tem vindo a valorizar crescentemente, outros elementos respeitantes ao desenvolvimento económico, à segurança alimentar, energética e hídrica, à saúde, ao terrorismo, à proliferação, às alterações climáticas, ou ao regular funcionamento do Estado de direito, por exemplo (Chandra & Bhonsle 2015, p. 340).

O ambiente de inovação científico-tecnológica atual e a incerteza relativa aos riscos associados não nos podem deixar de recordar o conceito de sociedade de risco cunhado pelo sociólogo Ulrich Beck no final do século passado (Beck, 1992). O autor escreveu a sua obra na sequência do desastre nuclear de Chernobyl, em 1986, reconhecendo que os riscos poderiam aumentar devido à evolução social – tecnológica, económica, científica – em vez de serem resolvidos ou mitigados pelo progresso civilizacional em curso. Assim, é natural que alguns domínios sociais, tradicionalmente pouco associados à segurança pudessem seguir um caminho de crescente securitização, alargando o conceito de segurança e trazendo uma nova perceção de risco associado à evolução técnico-científica, desde logo nos seus impactos climáticos. Esta mudança de paradigma, que se poderá designar por modernidade reflexiva, deu lugar à chamada sociedade de risco, onde se reconhecem os efeitos negativos da evolução tecnológica e assumem as dificuldades do poder político nacional, na medida em que “*a espacialidade e temporalidade destes novos riscos excedem a condição geopolítica que define um Estado-Nação*”, não permitindo atuar sobre riscos transnacionais que se colocam ao Estado como a proliferação de ADM, a poluição ambiental, os desastres naturais e as alterações climáticas, a escassez de recursos naturais, os radicalismos, os Estados frágeis, os conflitos regionais, ou os ciberataques, o terrorismo e a criminalidade organizada transnacional (Pathé Duarte, 2015).

Para autores associados à Escola de Copenhaga³, como Barry Buzan ou Ole Wæver, o termo securitização refere-se a um processo intersubjetivo de construção sociopolítica retórica, efetuado numa lógica de cima para baixo (*top-down*), no qual algumas questões são enquadradas como questões de segurança ao invés de se procurar uma resolução através da formulação de políticas públicas. O Estado tende a aparecer mais como agente da segurança do que o seu referente. Esta perspetiva foi construída com base na teoria dos atos de fala para lhe dar um método operacional (Wæver 1989) e, em resumo, trata o processo de securitização como um produto de processos sociais e performativos que definem quem ou o que se diz estar a ser protegido. Nesta perspetiva, a segurança é autorreferencial porque não existe em função de uma ameaça existencial real, mas sim de uma situação que passa a ser apresentada enquanto

³ Tendencialmente associados a uma corrente construtivista das Relações Internacionais, que foge à visão dicotómica dominante da disciplina que assenta em duas grandes teorias explicativas – o realismo e o liberalismo. O primeiro releva o Estado num sistema internacional anárquico e a sua atuação acontece em função do interesse nacional, justificando-se a obtenção da segurança através da aquisição ou maximização do poder do Estado. Já o liberalismo considera a chamada ordem internacional liberal, onde se forma uma sociedade internacional que procura utilizar as instituições internacionais para obter uma segurança coletiva, reconhecendo um conjunto de riscos e ameaças partilhados.

ameaça à segurança nacional. Esta apresentação das ameaças tem de acontecer dentro do processo político, o que implica decisões governamentais e a alocação de recursos, passando, assim, de um assunto politizado para um assunto enquadrado e representado como uma questão de segurança.

Nos Estudos de Segurança, a securitização tem sido aplicada como um instrumento de análise, existindo variação temporal e espacial das matérias securitizadas, ou seja, o que é proposto e aceite como uma questão de segurança e, conseqüentemente, carece de uma resposta extraordinária por essa via. Porém, este movimento é bidirecional, podendo acontecer, também, em sentido inverso (dessecuritização) quando assuntos que estão dentro da esfera da segurança passam a ser trabalhados, apenas, através de respostas políticas pertencentes a outros domínios sociais que não o da segurança e defesa. São exemplos de matérias disputadas, neste âmbito, os fluxos migratórios, as diferenças religiosas, as alterações climáticas ou questões de saúde como, por exemplo, as pandemias. No caso da COVID-19, assistimos a líderes políticos de diferentes famílias políticas a associar o vírus a uma linguagem própria da segurança e defesa (guerra, inimigo, evocação da IIGM, mobilização para combater o vírus, etc.), o que podemos associar à primeira fase (atos de fala) do processo de securitização (Beale & Thomson, 2022, p. 181).

A partir desta definição, o conceito de securitização passa a ser fundamental para o objeto desta dissertação. Face ao conceito de segurança económica adotado na secção anterior, é relevante considerarmos que estamos num processo continuado de alargamento do conceito de segurança nacional, que continua a ser o mais operativo no respeitante à atuação do Estado e que, agora, pretende integrar dinâmicas pertencentes ao normal funcionamento de sistemas económico e científico abertos. Podemos considerar que estamos a assistir a um processo iniciado pelas elites políticas, neste caso da UE, que identificaram um conjunto de ameaças para a segurança associadas à perda do controlo das suas infraestruturas críticas, ao decréscimo da autonomia estratégica em determinadas cadeias de produção consideradas críticas, à transferência indesejada de conhecimento e tecnologia ou à exposição a potenciais situações de coerção económica. É esperado que estas preocupações de segurança económica sejam, gradualmente, incorporadas pelos Estados-Membros, quer através de diplomas legais, quer da estruturação de uma visão de segurança partilhada pelas entidades nacionais ligadas à segurança e defesa, que acabará por estruturar a linguagem e as práticas existentes. Tal como explicitado na secção anterior, um dos exemplos mais claros desta securitização é a expansão dos regimes de controlo do IDE nos países da OCDE e da União.

No entanto, reforça-se que existe uma dificuldade acrescida na securitização da economia e ciência abertas, na medida em que este processo de securitização em curso, que integra o conceito de segurança económica na segurança nacional dos Estados-Membros, incide em partes interessadas que não possuem uma cultura de segurança densificada e que podem não compreender potenciais limitações impostas pelo Estado ao desenrolar das suas normais atividades económicas e científicas.

Em suma, podemos afirmar que o tecno-nacionalismo é contrário a uma visão globalista das relações internacionais, tanto do ponto de vista político como económico. Trata-se de um conceito que combina elementos geopolíticos, económicos e de segurança nacional, suportado pelas teorias realistas, que levam os Estados a privilegiar a competição e a coerção económicas em vez de reconhecerem a importância da interconexão tecnológica, da complementaridade e partilha de recursos e da inovação aberta.

A atual competição tecnológica posiciona países-alvo como adversários e envolve Estados e empresas, seguindo uma essência da política schmittiana, assente numa dicotomia amigo-inimigo, que é negativa para os negócios internacionais e desafiadora dos processos de I&D abertos (Luo, 2022). A associação das capacidades tecnológicas dos Estados à promoção da sua autonomia estratégica, da segurança nacional e do bem-estar económico justifica a securitização da inovação científico-tecnológica em áreas de dupla utilização. Esta surge como resposta a visíveis alterações na distribuição do poder no sistema internacional e aos desafios disruptivos que os Estados enfrentam no contexto do desenvolvimento das tecnologias emergentes e disruptivas advindas da Quarta Revolução Industrial.

Antes de avançarmos para a análise da realidade portuguesa, no capítulo seguinte, clarificamos as opções tomadas para a execução desta dissertação, designadamente os seus objetivos, a escolha do estudo de caso, os elementos para recolha de informação, as técnicas analíticas aplicadas e, finalmente, a hipótese do estudo.

2. Considerações metodológicas

Consequente do exposto nos capítulos anteriores, enquanto enquadramento temático e problema de investigação, resultam, em concreto, três objetivos fundamentais para este trabalho de investigação. O primeiro passa por compreender a discussão terminológica em torno do conceito de segurança económica, tanto na sua dimensão jurídica como na literatura

científica existente, bem como na visão da UE. Seguidamente, procuramos aferir qual o olhar estratégico de Portugal no respeitante a questões económicas do ponto de vista da segurança, determinando se estão – ou não – em linha com as preocupações decorrentes do conceito de segurança económica aqui adotado. Por fim, olhamos para os regimes jurídicos de avaliação de IDE, tanto o Regulamento (UE) 2019/452 como a legislação nacional de Estados-Membros concorrentes com Portugal na captação de IDE, avaliando se o regime jurídico português se encontra – ou não – alinhado com os congéneres europeus e se dá resposta aos pressupostos do Regulamento da União que, sendo um Regulamento, é, formalmente, de aplicação geral e obrigatória, tal como diretamente aplicável em todos os Estados-Membros (Artigo 288.º, TFUE).

Partindo das metodologias de investigação em ciências sociais, o estudo de caso tende a ser uma opção metodológica para examinar fenómenos societais complexos de forma aprofundada e valorizando elementos contextuais, frequentemente recolhidos através de múltiplas fontes, o que pode permitir uma compreensão mais holística dos determinantes explicativos. Assim, são valorizadas a interpretação e a contextualização históricas, bem como a relação entre possíveis causas explicativas. Por oposição, algumas das dificuldades derivam do facto desta opção metodológica ser inerentemente limitada no seu âmbito de inferência em comparação com outros estudos estatísticos de grande dimensão. Existe, portanto, um risco de procurar generalizar excessivamente as conclusões para outros casos distintos do estudado, tal como alguma complexidade em isolar o impacto exato de cada determinante explicativo (George & Bennett, 2005).

Atendendo aos objetivos traçados para esta dissertação, onde se pretende caracterizar e analisar a situação portuguesa no contexto europeu com o objetivo de tentar encontrar razões explicativas para o atraso na implementação da avaliação de IDE por razões de segurança em Portugal, a escolha do estudo de caso parece ser uma opção ajustada do ponto de vista metodológico. Enquanto dimensão da segurança económica, a avaliação de IDE por razões de segurança permite capturar vários riscos anteriormente identificados, na medida em que os investimentos podem: i) afetar a resiliência das infraestruturas críticas através da sua exposição a uma gestão que pode não ir de encontro ao interesse nacional; ii) facilitar a transferência indesejada de conhecimento e tecnologia para outros atores; e iii) criar situações de dependência excessiva face a um determinado agente económico que pode explorá-la para condicionar as opções e decisões tomadas por outros agentes económicos ou, mesmo, pelo poder político.

Pese embora se reconheça uma aceleração relativa ao controlo do IDE na sequência da pandemia e da invasão russa, existem fatores estruturais subjacentes de matriz tecnológica e geopolítica que tornam improvável um regresso às políticas liberais de investimento que existiam anteriormente, consagrando o controlo do IDE como uma dimensão da segurança económica e, conseqüentemente, da segurança nacional. Recuperando os argumentos do final da secção 1.2, onde se associou uma maior disponibilidade para introduzir regimes de controlo de IDE em função do desenvolvimento tecnológico do país e não se relevou tanto a relação com o volume de investimento chinês no país, compreende-se algum atraso português se atendermos ao facto de o país não ser uma potência tecnológica e de a experiência de investimento chinês pós crise económica e financeira (2009-2014) ser, maioritariamente, em áreas menos sensíveis⁴.

Contudo, atualmente, é comum assistirmos a discursos onde os políticos (governantes e oposição) e os agentes económicos defendem que o progresso tecnológico é fundamental para o crescimento económico, mencionam a importância do investimento em inovação e no desenvolvimento tecnológico para transformar o perfil da indústria, sugerem o fortalecimento da Base Tecnológica e Industrial de Defesa a partir de inovações de duplo uso, ou promovem a ideia de que Portugal se deve posicionar como *hub* tecnológico em alguns setores (espaço, oceano, biotecnologia, por exemplo). O atual Primeiro-Ministro também releva a tecnologia como vetor estratégico para o crescimento económico sustentável, valorizando o investimento em infraestruturas tecnológicas (incluindo centros de dados) e incentivando o investimento privado e estrangeiro em tecnologia (semicondutores, IA, ciência aplicada, etc.). Ou seja, as manifestações públicas parecem denunciar uma estratégia tecnológica que combina a atração de investimento estrangeiro, a qualificação do capital humano e a autonomia digital, logo o contexto político-económico apresenta relevância para ser objeto dos pressupostos dos mecanismos de avaliação e controlo de IDE⁵.

⁴ Ao contrário dos investimentos verificados no período de crise na REN e na EDP, em particular, ou outros no BCP, na Fidelidade ou na Luz Saúde, os anos recentes têm trazido investimentos no setor imobiliário ou outros projetos com menor visibilidade pública como o recente investimento de raiz da CALB em Sines – um setor onde Portugal não possui vantagens competitivas –, a aquisição da Alcobre por parte do Grupo Hengtong (2016) ou a entrada da China Communications Construction Company (CCCC) no capital da Mota-Engil (2021).

⁵ São várias as notícias em fontes abertas sobre este tema no último ano. A título de exemplo: “Qualcomm reuniu-se com o Governo para investir em Portugal”, *Jornal Económico*, de 12 de novembro de 2025; “Inteligência Artificial pode aumentar PIB nacional até 22.000 ME em 10 anos”, *Diário de Notícias*, de 27 de junho de 2025; “Montenegro declara “guerra à burocracia” e promete gastos militares de 2% do PIB já este ano”, *Portal ECO*, de 5 de junho de 2025; “António Costa defende mentalidade de defesa europeia”, *Observador*, de 19 de fevereiro de 2025; “Segurança? É

Para além de uma abordagem compreensiva da literatura existente acerca do tema, maioritariamente pertencente ao campo dos Estudos de Segurança, são analisados alguns atos legislativos da UE e de Portugal, em particular legislação que releva para a compreensão da segurança económica na sua dimensão de avaliação do IDE, designadamente o Regulamento (UE) 2019/452 e o Decreto-Lei n.º 138/2014 – mencionados anteriormente. Ainda que a codificação não esgote as vias pelas quais a avaliação de IDE por razões de segurança possa acontecer, a existência de diplomas legais sobre o tema tende a dar organização e sistematização a determinadas práticas, evidenciando princípios comuns, grandes orientações, nexos construtivos e funcionais, assim como a articulação entre figuras jurídicas e entidades, pelo que esta dissertação não pode ignorar a ciência jurídica.

Efetua-se, ainda, uma avaliação crítica de outros regimes legais nacionais relevantes para o direito da segurança (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto; Lei n.º 31-B/2009, de 7 de julho), parecendo-nos essencial, em seguida, a execução de um exercício de direito comparado, de modo a aferir se Portugal se encontra, formalmente, atrás dos principais Estados-Membros com os quais compete na captação de IDE. Apesar de se reconhecer que a realidade europeia é diversa, tanto do ponto de vista da segurança económica como da estratégia de desenvolvimento económico, a captação de IDE é um instrumento fundamental da política macroeconómica de todos os Estados-Membros. Logo, manifesta-se pertinente a realização de uma apreciação comparativa com base nos regimes jurídicos de avaliação de IDE de Estados-Membros como Alemanha, Espanha, França, Hungria, Irlanda ou Polónia, que podem ser considerados competidores relevantes na atração de IDE com Portugal, em particular em setores de atividade económica relacionados com a indústria automóvel, os centros de dados ou a indústria farmacêutica – setores onde Portugal procura ser competitivo. Consideramos que esta comparação auxiliará na compreensão do regime legal existente em Portugal (Decreto-Lei n.º 138/2014), nomeadamente numa aferição da sua proximidade jurídica, ou do seu afastamento, face aos existentes nestes Estados-Membros.

Como complemento a esta análise de pendor mais jurídico, atentamos, também, a outras fontes primárias, nomeadamente um instrumento estratégico essencial para a definição da política de segurança e defesa nacional de Portugal, que é o Conceito Estratégico de Defesa Nacional

dimensão que entrou para ficar, defende Pedro Reis”, Portal ECO, de 17 de janeiro de 2025; *“Montenegro diz que segurança é “bem económico” e “fator fundamental” para a competitividade*”, CNN Portugal, de 3 de dezembro de 2024; *“Ministro da Economia anuncia fundo “deep tech” de 100 milhões de euros em Portugal*”, Renascença, de 14 de novembro de 2024.

(CEDN). O CEDN é um instrumento aprovado em Conselho de Ministros que contém as bases e orientações da Política de Defesa Nacional, onde são definidas as prioridades e os princípios que enquadram a estratégia de segurança e defesa do Estado português para salvaguardar o interesse nacional, pelo que nos pareceu um instrumento adequado para entender a securitização de determinados riscos e ameaças, complementando, assim, o tratamento das fontes jurídicas. A análise dos CEDN considerou os quatro CEDN aprovados e, também, a Proposta de Resolução n.º 13/XV, de 24 de maio de 2023, que lançava as bases para a mais recente atualização do CEDN perante a transformação atual do ambiente da segurança internacional, tendo-se efetuado uma análise de conteúdo.

Esta técnica consiste numa aferição qualitativa que nos permite identificar padrões, significados e inferências com base no material em análise, quer a partir da sua estrutura, organização, linguagem, quer de uma codificação realizada para interpretação dos dados (Quivy & Campenhoudt, 2008, pp. 226-232). Em concreto, trabalhámos com recurso a uma análise temática, nomeadamente a partir de uma codificação que identificou os riscos e ameaças genericamente considerados, a utilização dos conceitos de defesa nacional, segurança nacional, segurança global e segurança interna, e, por último, aplicámos códigos para reconhecer temas-chave e questões emergentes de segurança económica, seguindo as premissas metodológicas de Charmaz (2017). Em termos práticos, usámos o software NVivo para a criação deste conjunto de códigos descritivos e, no que concerne à segurança económica, seguimos as quatro dimensões do conceito adotado no capítulo primeiro: controlo das infraestruturas críticas, autonomia estratégica em áreas críticas, transferência indesejada de conhecimento e tecnologia e coerção económica.

Nesta dissertação, procuramos avaliar a hipótese de que existe um efetivo atraso na implementação de uma visão de segurança económica em Portugal, particularmente evidente na avaliação de IDE por razões de segurança, que acreditamos decorrer de uma falta de orientação política assente em quatro pressupostos: i) alterações dos ciclos políticos que não deram continuidade ao trabalho de cooperação intersectorial das entidades da administração pública; ii) uma perceção de que o regime jurídico existente (Decreto-Lei n.º 138/2014) já permite uma resposta aos objetivos comunitários (Regulamento (UE) 2019/452); iii) receios de que a securitização de instrumentos fundamentais para o crescimento da economia portuguesa, como é a captação de IDE, possam ter um impacto económico negativo; e iv) falta de consagração do conceito de segurança económica no âmbito da segurança e defesa nacional.

No capítulo seguinte, abordamos os principais instrumentos da arquitetura da segurança e defesa nacional em Portugal, que ilustram o modo como o legislador consagrou o conceito de segurança no ordenamento jurídico português, e efetuamos uma avaliação da evolução do CEDN ao longo das últimas décadas, analisando a forma como as preocupações de segurança económicas têm sido materializadas num dos principais instrumentos de aferição das opções político-militares para a segurança e defesa nacional.

3. A realidade da segurança em Portugal

Ainda que exista uma presença do conceito de segurança nacional em Portugal, quer do ponto de vista do discurso político⁶, quer da inscrição normativa, a segurança nacional acaba por ser um conceito indefinido e suplantado pelos conceitos de segurança interna e de defesa nacional no ordenamento jurídico nacional. Neste capítulo, procura-se elaborar uma breve discussão conceptual acerca dos conceitos envolvidos, bem como caracterizar o que pode ser entendido enquanto a visão do país relativamente à segurança nacional.

Segundo Bacelar Gouveia (2020, p. 377), o caminho para a construção da segurança nacional em Portugal deverá alicerçar-se numa visão integrada em quatro pilares, nomeadamente: i) a defesa nacional e as Forças Armadas; ii) a segurança interna e as forças policiais; iii) a segurança do estado e os serviços de informações; e iv) a segurança comunitária a proteção civil. Também Proença Garcia (2013, pp. 104-105) considera que o conceito de segurança nacional é mais abrangente, estando a defesa nacional ainda muito ligada à defesa militar, afirmando que a vertente militar deve ser acompanhado de políticas noutros domínios sociais que englobe ações concertadas nas esferas interna e externa, deixando *“de fazer de sentido a divisão absoluta de diversas modalidades de segurança, pela inerente fluidez das fronteiras entre os riscos e a necessidade de os combater”*.

⁶ Uma breve pesquisa nos debates parlamentares mostra que, apesar da crescente saliência do conceito de segurança nacional no século XXI, o mesmo tem vindo a ser utilizado por deputados desde o início da Monarquia Constitucional.

3.1 Segurança nacional em Portugal: a visão do legislador

3.1.1 CRP

A CRP define e limita o estatuto jurídico das estruturas que atuam nos domínios da segurança e da defesa, ou seja, materializa o espaço jurídico constitucional da segurança. Historicamente, tal como apontado por Jorge Miranda, antes do período democrático, a Constituição de 1933 era marcada por premissas corporativas e autoritárias (Miranda, 2011), não se concebendo a segurança nem como direito fundamental, nem como função do Estado, apenas sendo mencionada no contexto do Estado de Sítio. A mudança de regime político obrigou a um novo olhar constitucional para a segurança, porém o legislador constituinte optou por não atribuir particular destaque à segurança e defesa no novo texto constitucional, não sendo a segurança reconhecida enquanto uma função fundamental do Estado (Pereira, 2012).

A especificidade da transição para a democracia em Portugal, iniciada com o 25 de abril e liderada por um conjunto de oficiais de médias patentes, fez com que a presença dos militares na vida política portuguesa fosse muito ativa, não só nos anos da fase de transição, mas também no período subsequente à aprovação do texto constitucional. Ademais, a própria Constituição de 1976 consagrava, no n.º 1 do seu Artigo 113.º, a institucionalização da legitimidade revolucionária da transição para a democracia com o estabelecimento do Conselho da Revolução – instituição composta por militares – como um dos órgãos de soberania juntamente com o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais. A submissão do poder militar ao poder civil acabaria por se efetivar na primeira revisão constitucional, em 1982, na qual se procedeu à extinção do Conselho da Revolução, integrando as Forças Armadas na Administração Pública do Estado ainda que com diferenças importantes em relação a outros órgãos dessa Administração. Cabe às Forças Armadas satisfazer os compromissos internacionais do Estado no âmbito militar, participando em missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faz parte, tal como é assinalado por Fontes (2010a). Adicionalmente, surgiram, no texto constitucional, o Tribunal Constitucional e o Conselho de Estado, que passaram a cumprir parte das funções anteriormente atribuídas ao Conselho da Revolução.

No texto constituinte, o Título X dizia respeito às Forças Armadas, detalhando, no Artigo 273.º e seguintes, a sua função, estrutura, isenção partidária, serviço militar. Na versão atualmente em vigor, o artigo 275.º sumariza as funções das Forças Armadas. No n.º 1 incumbe-lhe a defesa militar da República e no n.º 6 a colaboração em missões de proteção civil, em tarefas

relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, e em ações de cooperação técnico-militar no âmbito da política nacional de cooperação. Ou seja, há um entendimento claro acerca da possibilidade de atuação no teatro doméstico, sem que a sua definição e consequências sejam detalhadas. O Título X, anteriormente respeitante às Forças Armadas, é hoje dedicado à Defesa Nacional, estabelecendo, no Artigo 273.º, n.º 1, que é obrigação do Estado assegurar a defesa nacional. Acrescenta o n.º 2 do mesmo artigo que a defesa nacional tem por objetivos garantir a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas.

No âmbito da segurança interna, um dos artigos mais importante neste tema é o Artigo 272.º, que define o papel da polícia na defesa da legalidade democrática, na garantia da segurança interna e dos direitos dos cidadãos. Este artigo estabelece que as medidas adotadas pelas forças de segurança devem respeitar os direitos, liberdades e garantias fundamentais. Em relação à Polícia, pouco se alterou desde 1976 até aos dias de hoje, mantendo-se este Artigo como a base constitucional da atuação policial, que hoje está expressamente alocada ao garante da segurança interna e com breves apontamentos na alínea aa) do artigo 165.º sobre a reserva relativa de competência legislativa e no n.º 3 do Artigo 237.º acerca da descentralização administrativa.

Efetivamente, e contrariamente ao que se poderia esperar em função do processo revolucionário português, houve poucas transformações no sistema policial para além da imediata extinção da PIDE-DGS. Após alguma fase de paralisia nos anos de 1974 e de 1975 – com consequências para o crescente acréscimo de violência no espaço público – a polícia retomou as suas funções a partir de 1976 sem grandes instrumentos de controlo democrático da sua atividade para além dos existentes no plano corporativo. Só mais tarde, já na década de noventa, se iniciaram as alterações ao nível da *accountability*, com a criação da IGAI, da sindicalização e da desmilitarização (Cerezales, 2010).

As informações foram outra área com relevo para a segurança onde houve dificuldades numa fase inicial do período democrático, mesmo sabendo-se que, no território nacional, as atividades da PIDE-DGS não eram propriamente de produção de informações, apresentando funções administrativas e de repressão e prevenção criminal, atuando fortemente ao nível do controlo e da perseguição dos opositores do regime político (Bacelar Gouveia, 2013). Apesar das várias tentativas para criar uma estrutura de informações civil, a memória da PIDE-DGS e a sua associação ao regime autoritário manteve-se fortemente presente nas novas elites políticas democráticas, algo que só foi ultrapassado em meados dos anos oitenta depois do aumento da

ameaça terrorista (Cardoso, 2004; Ladeiro Monteiro, 2007). Do ponto de vista constitucional, é só a partir da revisão de 1997 que se dá a sua formalização, através da alínea q) do Artigo 164.º, afirmando-se a competência exclusiva da Assembleia da República para legislar sobre o regime do sistema de informações e o Segredo de Estado, carecendo, ainda hoje, os serviços de informações de uma menção constitucional que especifique a função e a necessidade das informações, atribuindo-lhe a devida dignidade jurídica, tal como sucede com outros corpos paralelos do Estado (Fontes, 2010b).

Em suma, a Constituição de 1976 consagrou as matérias de segurança e de defesa em maior extensão do que qualquer uma das anteriores. Contudo, atualmente e após sete revisões constitucionais, a validade jurídica constitucional parece assentar sobretudo na prevalência de uma defesa nacional de âmbito militar, embora também existam breves menções à segurança interna, sendo a segurança nacional um conceito omissivo no texto constitucional. Não obstante, as revisões trouxeram alguns apontamentos adicionais e o aperfeiçoamento dos Estados de Sítio e de Emergência.

A visão do legislador sobre as matérias de segurança e de defesa não se esgota na Lei Fundamental e foi tendo os seus desenvolvimentos legais pela ordem infraconstitucional, de onde destacamos, para os propósitos desta dissertação, a Lei da Defesa Nacional (Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho) e a Lei de Segurança Interna (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto), conquanto pudéssemos, também, considerar a Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa (Lei n.º 30/84, de 5 de setembro) ou a Lei de Segurança do Ciberespaço (Lei n.º 46/2018, de 13 de agosto), entre outras. Sendo a segurança nacional um conceito teoricamente amplo e indeterminado do ponto de vista legal no ordenamento jurídico português, podemos, para os propósitos desta dissertação, defender que engloba as leis de Segurança Interna e de Defesa Nacional.

3.1.2 Lei de Segurança Interna

A Lei de Segurança Interna (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto) estabelece o regime jurídico que enquadra a atividade de segurança interna em Portugal, definindo a segurança interna como a ação estatal voltada para garantir a ordem, segurança e tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade, assegurar o funcionamento regular das instituições democráticas, o exercício dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática.

A lei reforça o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático e pelos direitos fundamentais, determinando que todas as medidas de polícia devem observar os princípios de necessidade, adequação e proporcionalidade. O âmbito da segurança interna estende-se a todo o território sob jurisdição do Estado português e permite cooperação internacional em matéria de segurança, nomeadamente no âmbito da UE.

O SSI tem um papel fundamental na segurança interna. Segundo o artigo 11.º, os principais órgãos do sistema são o Conselho Superior de Segurança Interna, o Secretário-Geral e o Gabinete Coordenador de Segurança. Além disso, a lei define que as principais entidades com funções de segurança interna são a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, a Polícia Judiciária, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e o Serviço de Informações de Segurança, podendo ser incluídos outros órgãos por legislação específica.

O diploma orienta, ainda, a colaboração dos cidadãos com as autoridades, fixa mecanismos de coordenação e cooperação entre as forças de segurança e detalha os deveres e medidas a aplicar em situações de ameaça à segurança interna, incluindo no que diz respeito a crimes de terrorismo, criminalidade violenta, sabotagem, espionagem, situações de catástrofe, proteção ambiental e saúde pública.

3.1.3 Lei de Defesa Nacional

A Lei de Defesa Nacional (Lei n.º 31-B/2009, de 7 de julho, com a Declaração de Retificação n.º 52-2009, de 20 de julho) estabelece os princípios, objetivos e a organização da defesa nacional em Portugal, visando garantir a soberania do Estado, a independência nacional e a integridade territorial. Além disso, pretende assegurar a liberdade e a segurança das populações e a proteção dos valores fundamentais da ordem constitucional contra ameaças ou agressões externas. A lei orienta o cumprimento dos compromissos internacionais do Estado no domínio militar, alinhando a defesa nacional com os interesses estratégicos do país. Esta lei define a estrutura organizacional e os órgãos responsáveis pela defesa nacional, destacando-se o papel do Presidente da República como comandante supremo das Forças Armadas, com competências para declarar a guerra e fazer a paz, sob determinadas condições e seguindo os procedimentos estabelecidos. A Assembleia da República, o Governo e o Conselho Superior de Defesa Nacional também desempenham papéis essenciais na definição e supervisão da política de defesa.

A defesa nacional integra componentes militares e não militares, abrangendo políticas sectoriais do Estado que contribuem para a segurança e proteção do país. A lei também regula competências e atribuições do Ministério da Defesa Nacional, dos Chefes dos Estados-Maiores dos ramos militares e do Estado-Maior General das Forças Armadas, assegurando a coordenação e a eficiência das operações de defesa e administração das Forças Armadas.

Finalmente, a Lei de Defesa Nacional estabelece princípios de coordenação institucional e cooperação entre as várias entidades envolvidas na defesa, assegurando a capacidade do país para responder a crises, ameaças e conflitos, sempre sob o respeito pelo quadro constitucional e pelas normas internacionais aplicáveis. No n.º 1 do seu Artigo 7.º consagra-se o CEDN enquanto um instrumento da defesa nacional que define as prioridades do Estado em matéria de defesa, de acordo com o interesse nacional, e que é parte integrante da política de defesa nacional.

As linhas de separação entre segurança interna e externa são de difícil conceptualização, tal como sinalizou Marques Guedes (2015a; 2015b), o que fica reforçado por uma ideia de crescente externalização da segurança interna, tal como defendido por Elias⁷ (2013). Vemos que o conceito de segurança nacional é amplamente utilizado em documentos estratégicos de outros países ou da própria OTAN, pelo que consideramos que remete para a *“proteção e a promoção de valores e interesses considerados vitais para a sobrevivência política e o bem-estar da comunidade, estando tanto mais salvaguardada quanto mais perto estiver da ausência de preocupações militares, políticas e económicas”* (Tomé, 2010, p. 40), acreditando que o nosso legislador segue estes mesmos objetivos através da arquitetura jurídica existente no ordenamento jurídico nacional e que pretende discorrer sobre isso mesmo aquando da elaboração do seu CEDN. Também sobre este tema, especialistas (Lourenço et al., 2015, p. 18) consideraram que, *“(...) tendo em consideração o texto legal do conceito de segurança interna em vigor, somos levados desde logo a observar que este último contribui, no que concerne à natureza da ameaça, para a segurança nacional”*. Assim, para os propósitos desta investigação, cremos que o fundamental do direito da segurança nacional, em Portugal, fica capturado nos instrumentos jurídicos anteriormente apresentados. Não obstante, sem esmiuçar as implicações jurídicas de uma efetiva consagração da segurança nacional no ordenamento

⁷ Passa a ser um eixo da política externa, na medida em que existem missões policiais no quadro da ONU, da PCSD e da cooperação policial e judiciária ao nível da área de justiça e assuntos internos da UE.

jurídico português por não ser o objeto de estudo desta dissertação, parece claro que é o conceito mais abrangente e que a sua afirmação jurídica depende de uma visão integrada por parte do legislador sobre o direito da segurança em Portugal. Apesar de se reconhecer a complementaridade entre os vários regimes legais da segurança existentes, a multiplicação dos mesmos, bem como dos subsequentes Conselhos Superiores (de Defesa Nacional, de Segurança Interna, de Informações, de Segurança do Ciberespaço), enquanto órgãos de coordenação político-estratégica, não parece contribuir para políticas articuladas e para a eficiência de um sistema que engloba diversas entidades com missões e culturas organizacionais distintas.

3.2 A segurança económica e o CEDN

As estratégias de segurança são instrumentos narrativos que podem não encontrar correspondência nas práticas de um Estado. Não obstante, definem as linhas gerais de atuação, escolhendo opções de ação estratégica em domínios que relevam para a segurança nacional como a estratégia económica, diplomática ou militar. Como vimos anteriormente, a segurança é multidimensional, pelo que há uma convivência entre diferentes paradigmas de segurança e defesa. No geral, temos assistido a uma evolução do conceito de segurança nacional para um conceito mais alargado e holístico, que vai para além da capacidade coerciva do Estado, algo que também se manifesta no CEDN, que é aprovado por Resolução do Conselho de Ministros, sob proposta conjunta do Primeiro-Ministro e do Ministro da Defesa Nacional, ouvidos o Conselho Superior de Defesa Nacional e o Conselho de Chefes de Estado-Maior.

3.2.1 CEDN 1985

Começamos, então, pelo CEDN de 1985 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 10/85, de 20 de fevereiro). Este revelou-se sobretudo um instrumento informativo sem que existisse uma substantiva materialização dos riscos e ameaças que o país poderia esperar enfrentar, nem tão somente uma caracterização do ambiente securitário global. A defesa nacional era, logicamente, o conceito dominante, centrando-se na Nação e compreendendo objetivos como garantir a independência nacional, assegurar a integridade do território, ou salvaguardar a liberdade e a segurança das populações, bem como a proteção do património nacional. São estruturadas grandes linhas de ação políticas, socioeconómicas e no âmbito da política externa. É centrado no Estado e estabelece a Nação como o valor estratégico fundamental que determina

a sua estratégia global em matéria de defesa nacional, afirmando o primado do interesse nacional nas relações externas e o posicionamento de Portugal num quadro de alianças adequado que possibilite suprir ou reduzir ao mínimo as vulnerabilidades, a promoção das potencialidades nacionais e o papel da OTAN. Em resumo, tratou-se da primeira vez em que Portugal produziu um documento com esta finalidade, após a extinção do Conselho da Revolução e a publicação da Lei da Defesa Nacional, num momento marcado pela Guerra Fria e por uma visão mais tradicionalista da segurança e defesa.

Do ponto de vista económico, há uma breve menção à forma como a garantia da independência nacional deve ser conseguida através da ação político-militar e pela intervenção na ordem económica, social e cultural do Estado, seguindo uma lógica de desenvolvimento económico de uma democracia ainda numa fase inicial da sua consolidação, ou seja, pautada por uma forte carga ideológica. É defendida a cooperação económica, científica, cultural, diplomática e militar com os países de expressão portuguesa, o que não constitui uma surpresa na medida em que a lusofonia sempre foi um dos pilares da política externa portuguesa. Por fim, existe uma referência à indústria de defesa como fator essencial para a capacidade de defesa autónoma e para o desenvolvimento económico e tecnológico. Não existiu, naturalmente, qualquer formulação textual que remeta para o conceito de segurança económica tal como o abordamos nesta dissertação.

3.2.2 CEDN 1994

O CEDN de 1994 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/94, de 4 de fevereiro) manteve-se alicerçado na primazia da defesa nacional, apresentando uma explicação do objeto da defesa nacional assente na Nação e elencando um conjunto de objetivos tradicionalmente associados a uma visão político-militar clássica se assim o podemos afirmar – garantir a independência nacional, assegurar a integridade do território nacional, etc. Porém, reflete os compromissos do país no plano internacional ao nível da ONU, OTAN, UE, entre outras organizações, facilitando a adaptação ao contexto comunitário e a participação em missões internacionais, embora não sejam claramente identificados os novos riscos e ameaças para a segurança nacional discutidos no ambiente do pós-Guerra Fria. Houve uma caracterização do contexto securitário internacional que incorpora ameaças como o terrorismo, a proliferação de armas nucleares, os estados frágeis, os conflitos regionais, sem que se formulasse com exatidão a relação ou os impactos que estes acontecimentos transnacionais poderiam representar para Portugal.

No âmbito do conceito de ação estratégica formulado para o plano interno, existe uma breve reflexão sobre economia e finanças, onde se afirma que o país deve: i) *desenvolver as capacidades criadoras e produtivas nacionais num quadro de interdependência económica e financeira internacional, por forma a reduzir tanto quanto possível as fontes de vulnerabilidade em sectores estratégicos da economia;* e ii) *criar mecanismos, financeiros ou outros, suscetíveis de garantir abastecimentos vitais, a fim de melhorar as capacidades de sobrevivência e resistência nacional em caso de conflito, bem como apoiar a sustentação das operações militares.* Mais adiante, é, ainda, mencionado o interesse em melhorar a articulação da investigação efetuada nas universidades e em organismos de investigação que possam ter relação com a defesa nacional.

Podemos considerar que, na perspetiva da segurança económica em estudo, estas menções refletem a sinalização de preocupações com a autonomia estratégica em setores considerados críticos e com o incentivo da fusão civil-militar, de modo que a inovação gerada em projetos de I&D pudesse ser apropriada pelas estruturas de segurança e defesa, contribuindo para a sua capacitação.

3.2.3 CEDN 2003

A revisão de 2003 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, de 20 de janeiro) derivou parcialmente de uma alteração do enquadramento externo que decorreu do atentado terrorista de 11 de setembro, reconhecendo que o ambiente estratégico global afeta, de forma direta e indireta, Portugal. As referências são, maioritariamente, à defesa nacional, mas, na secção n.º 6, mencionou-se a necessidade de proteção dos sistemas vitais de segurança nacional – redes de energia, comunicações, transportes, abastecimentos e informação. O terrorismo, o desenvolvimento e a proliferação não regulada de ADM, o crime organizado transnacional, bem como os atentados ao nosso ecossistema foram identificados como os principais riscos e ameaças para o país, o que evidencia as grandes preocupações de segurança da comunidade internacional nesse período. Os eixos da cooperação global (ONU), atlântica (OTAN e EUA), europeia (UE) e lusófona (CPLP) eram apontados como fundamentais para o posicionamento do Estado no sistema internacional.

Em certa medida, podemos afirmar que este documento promoveu uma visão mais globalizada e cooperativa da defesa nacional, indo para além dos tradicionais objetivos permanentes como garantir a independência, a integridade territorial, a segurança das populações, o

funcionamento democrático e a paz segundo interesses nacionais. Apresentou, ainda, a defesa nacional associada a diferentes políticas internas e externas, e robusteceu a importância da coesão nacional cultural, social e política: *Assumindo um novo conceito estratégico de defesa nacional, as instituições devem ter presente que o mesmo implica consequências, não apenas na componente militar mas também nas componentes não militares que o enformam, dando-se aqui particular relevância aos interfaces da defesa com as políticas educativas, económicas, industriais, ambientais, de infraestruturas e comunicações, bem como a sua articulação com as políticas externa e de segurança interna.* Em comparação com o conceito anterior, o texto reforça a cooperação internacional, a integração europeia e a globalização. Também o conceito de Forças Armadas e do sistema de defesa é reformulado, com orientações para renovação dos meios militares e melhorias na organização e gestão da defesa.

Sobre os riscos e ameaças para a segurança económica, existe referência à necessidade de garantir, em todos os momentos, a funcionalidade dos sistemas vitais de segurança nacional, nomeadamente as redes de energia, comunicações, transportes, abastecimentos e informação, o que podemos deduzir enquanto compromisso com a autonomia estratégica em áreas críticas. Também é mencionado o papel da política de defesa nacional no controlo da investigação tecnológica em áreas que possam relevar para o desenvolvimento e a proliferação não regulados de ADM, o que podemos considerar enquanto transferência indesejada de conhecimento e tecnologia. O documento termina com um incentivo a que se encare a defesa nacional como recurso para o desenvolvimento económico nacional através de projeto de I&D, de parcerias entre as indústrias de defesa competitivas e o tecido empresarial português e da modernização das indústrias de defesa, um debate que permanece muito atual na sociedade portuguesa devido ao aumento dos gastos em defesa.

3.2.4 CEDN 2013

O CEDN de 2013 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril) reforçou a cooperação nos quadros da OTAN e da UE, apontando linhas de ação estratégica no âmbito do exercício da soberania com vista à neutralização de ameaças e riscos para a segurança nacional e reforçando a importância da UE e de outras parcerias multilaterais – para além da OTAN. Face ao anterior conceito, a segurança coletiva e os interesses globais ficam mais vinculados, refletindo a interdependência entre os Estados e a necessidade de Portugal integrar-se ativamente em redes de cooperação estratégica. Esta abordagem implica, também, uma

transformação nas Forças Armadas, que passam a ter um papel mais versátil, não apenas focado na defesa territorial, mas também em operações internacionais de manutenção da paz e resposta a crises internas.

Ao mesmo tempo, foram identificadas vulnerabilidades nacionais que deviam ser entendidas e mitigadas como o crescimento económico, a autonomia energética e alimentar, a renovação demográfica e a gestão do envelhecimento demográfico da população, a eficácia do sistema de justiça, ou o ordenamento do território. Também foram identificados vetores estratégicos que podiam conferir uma oportunidade para Portugal como o investimento nos recursos marítimos, a valorização do conhecimento, da tecnologia e da inovação, o potencial dos recursos humanos e a valorização da língua e da cultura portuguesas com particular destaque para a CPLP.

O documento mobiliza, várias vezes, o conceito de segurança nacional, identificando riscos e ameaças de natureza global como o terrorismo, a proliferação de ADM, o crime organizado transnacional, a cibercriminalidade e a pirataria. Adicionalmente, consideram-se riscos de natureza ambiental como as alterações climáticas, a ocorrência de ondas de calor e de frio, atentados ao ecossistema, terrestre e marítimo, bem como pandemias e outros riscos sanitários. Há, portanto, uma caracterização detalhada do contexto da segurança global e da segurança nacional, bem como das interdependências existentes entre ambos. Este alargamento releva o ambiente contextual de crise económico-financeira e de assistência externa de então, evidenciados nas linhas de ação estratégica, tal como uma mudança societal profunda decorrente da relevância do ciberespaço na sociedade. Assim se compreende a inclusão explícita da dimensão cibernética e a valorização das ameaças emergentes no ciberespaço, valorizando a proteção dos sistemas de informação e das infraestruturas críticas, o que contribuiu para tornar o ciberespaço num domínio essencial da defesa nacional.

Relativamente a matérias de interesse para a segurança económica, apesar do enorme peso das matérias económicas, ainda não existe a concretização de uma visão de segurança económica. Não obstante, são demonstradas diversas preocupações com a autonomia estratégica do país, defendendo-se a *correção de vulnerabilidades e dependências externas prejudiciais para a coesão nacional e o exercício da soberania*, por exemplo ao nível energético e alimentar, que se consideram uma vulnerabilidade do país, logo devendo-se caminhar no sentido da sua diminuição. Esta dimensão é reforçada com a necessidade de: i) *assegurar reservas estratégicas indispensáveis à segurança do país*, nomeadamente nos planos da energia, das comunicações, dos transportes, dos abastecimentos, da alimentação e da saúde; ii) *criar e diversificar mecanismos suscetíveis de garantir abastecimentos vitais, de forma a melhorar a*

capacidade de resistência nacional em caso de conflito; ou iii) rever a política de gestão de reservas estratégicas de petróleo e gás e adequar a sua magnitude à intensidade das ameaças de interrupção de abastecimento. É demonstrada preocupação com a inovação científico-tecnológica, mas não no que concerne aos riscos de transferência indesejada, sendo expressa a valorização da inovação científica e tecnológica, não só para o desenvolvimento das economias globalizadas e abertas, mas também para o fomento de um nível tecnológico elevado no sector da defesa, que melhore a operacionalidade das Forças Armadas e o desenvolvimento continuado de uma Base Tecnológica e Industrial da Defesa (BTID). A questão dos investimentos também é referida, mas não numa visão dos riscos associados, valorizando-se enquanto vetor e linha de atuação que mobiliza a diplomacia portuguesa para a projeção económica global do país, tanto no respeitante à atração de investimento estrangeiro como na promoção das empresas portuguesas no exterior.

3.2.5 O próximo CEDN

Em janeiro de 2023, foi entregue ao Governo, pelo Conselho de Revisão do CEDN, coordenado por Nuno Severiano Teixeira, um relatório que sintetizava as perspetivas dos peritos. Posteriormente, o Governo submeteu à AR a Proposta de Resolução n.º 13/XV, de 24 de maio de 2023, que pretendia aprovar as grandes opções do CEDN, englobando o trabalho do Conselho de Revisão com contributos adicionais provenientes dos Gabinetes do Primeiro-Ministro, dos Negócios Estrangeiros, da Defesa Nacional, da Administração Interna e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Devido às alterações políticas que culminaram na abertura de um novo ciclo eleitoral, esta proposta acabou por não seguir adiante, tendo a iniciativa caducado em 25 de março de 2024. Contudo, para os efeitos desta investigação, consideramos a proposta apresentada, seguindo as mesmas premissas analíticas aplicadas nos casos anteriores.

Este documento indica que é necessário que o país melhore as capacidades em todos os domínios que sustentam a sua autonomia estratégica e fortaleça a sua posição como um parceiro indispensável na UE e na OTAN, o que releva a importância destas duas organizações⁸, indicando-se, mais adiante, que a Bússola Estratégica da União Europeia e o

⁸ É mesmo indicado que “*A segurança do espaço europeu é a condição fundamental da segurança nacional. Portugal está empenhado em contribuir decisivamente para a autonomia estratégica europeia e para a defesa coletiva ocidental*”, evidenciando a importância atribuída a estas organizações, bem como ao conceito de segurança nacional.

Conceito Estratégico da OTAN são referências indispensáveis ao novo CEDN. Há o reconhecimento de uma profunda transformação do ambiente da segurança internacional, o que *“reclama uma definição clara das fronteiras de segurança, dos espaços estratégicos de interesse nacional e das ameaças à segurança nacional. As políticas de segurança e defesa nacional partem de uma visão integrada em que a estabilidade política e constitucional, a resiliência das instituições e da sociedade, a competitividade económica, a estabilidade financeira, a autonomia energética e a capacidade de inovação científica e tecnológica são inseparáveis do reforço das capacidades específicas das Forças Armadas cuja missão é garantir a segurança de Portugal e dos Portugueses”*. Vemos que o conceito de segurança nacional continua a ganhar espaço no CEDN, articulando diversos domínios societais, e que o objeto da segurança passa pelo Estado (Portugal) e pela comunidade (Portugueses).

Outra alteração que constava desta Proposta passava por um reconhecimento da volatilidade do ambiente estratégico internacional, que não é compatível com um CEDN para a década, sugerindo-se o encurtamento do seu horizonte temporal, designadamente uma revisão a cada cinco anos, o que teria sido outra alteração substantiva face ao passado. Também foi salientada a necessidade de modernização das capacidades de defesa, o que implica um aumento das despesas militares grandemente assente no desenvolvimento da base industrial de defesa que tem a inovação científica e tecnológica como instrumento determinante, pelo que representa um eixo de investimento prioritário. Esta premissa é reforçada com a explicitação da aposta no conhecimento, na tecnologia e na inovação em secção autónoma como uma das sete prioridades para assegurar a autonomia estratégica de Portugal. No entanto, apesar da referência e do reconhecimento da participação em projetos internacionais e da criação de parcerias público-privadas entre o Sistema Científico e Tecnológico e a Defesa Nacional, não é esboçada nenhuma consideração relativamente à utilização deste sistema por parte de Estados hostis com vista à transferência indesejada de conhecimento e tecnologia.

Dentro do conceito de segurança económica, a densificação ocorre associada ao reforço da autonomia estratégica do país, em domínios importantes para a sua competitividade através dos investimentos em I&D, mencionados anteriormente, mas também da execução das estratégias de re-industrialização, da transição energética, da diversificação das cadeias internacionais de produção e do acesso a matérias-primas críticas, entre outras, explorando o potencial de parcerias económicas com outros atores internacionais. Neste eixo, é também identificada a crescente dependência das tecnologias digitais, *“que aumentam a probabilidade de ações hostis sobre as infraestruturas críticas em que repousam os serviços essenciais necessários para a*

manutenção das funções sociais básicas e da segurança e bem-estar dos cidadãos”, que podemos associar a outro instrumento comunitário para a UE e os seus Estados-Membros atingirem a segurança económica.

Em síntese, esta caracterização evidencia que o CEDN se tem expandido ao longo das décadas, estando mais abrangente enquanto conceito e, necessariamente, mais alinhado com o que a literatura tende a definir como segurança nacional. As ameaças e riscos existentes são mais densificados e é colocada ênfase nas suas interdependências no contexto transnacional, relevando a atuação das organizações internacionais.

Tal como definido no último CEDN (2013), este “*define os aspetos fundamentais da estratégia global a adotar pelo Estado para a consecução dos objetivos da política de segurança e defesa nacional*”. Não obstante a crescente presença de referências à segurança nacional, ainda existe um destaque atribuído às Forças Armadas por oposição ao quase esquecimento de outras FSS, nomeadamente as policiais. O facto de, tendencialmente, a terminologia ainda continuar a privilegiar a defesa nacional ao invés da segurança nacional mostra o reflexo de diferentes culturas organizacionais que enfrentam défices de interoperabilidade, podendo ultrapassar-se as evidentes incoerências terminológicas com a revisão da designação do CEDN para Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacional (CESDN), uma expressão já utilizada, por vezes, no próprio documento. É um argumento já defendido por Horta Fernandes (2015), que até foi mais longe, sugerindo que a designação mais acertada para evitar a ambiguidade conceptual seria o Conceito Estratégico Nacional (CEN), algo que conseguimos sustentar do ponto de vista teórico e decorrente de uma crescente utilização multifacetada dos conceitos de segurança e defesa nacionais nos CEDN, mas que ainda não encontra suporte no ordenamento jurídico português.

Finalmente, apesar de o espaço de reflexão acerca de assuntos económicos se ter vindo a alargar nos sucessivos CEDN, com particular destaque para o CEDN (2013), a segurança económica ainda não se materializou enquanto eixo autónomo e conceptualmente integrado na visão para a segurança e defesa nacional de Portugal até ao momento, esperando-se que possa suceder aquando da aprovação do próximo CEDN, algo que, estranhamente, ainda não aconteceu. Porém, os indicadores deixados na Proposta de Resolução n.º 13/XV, de 24 de maio de 2023, deixam antever uma densificação das dimensões da segurança económica no CEDN e uma

adaptação do mesmo às profundas transformações verificadas no ambiente estratégico internacional nos últimos anos.

4. Segurança Económica: a visão da União Europeia

Tal como referido na seção introdutória, o pilar protecionista, numa perspetiva de proteção da segurança nacional e não de protecionismo económico, da Estratégia para a Segurança Económica da UE é o que mais interessa para os objetivos desta dissertação. Algumas iniciativas de interesse correspondem a atos legislativos europeus no âmbito do direito derivado, quer obrigatórias como são os Regulamentos, quer não vinculativas como as que decorrem da aprovação de Recomendações. Ainda que parte destes instrumentos sejam anteriores a 2023, é difícil negar, do ponto de vista geopolítico, a importância que alguns acontecimentos internacionais como a gestão da pandemia Covid-19, a invasão da Ucrânia por parte da Federação da Rússia e, mais recentemente, a gestão da relação transatlântica por parte da segunda Administração Trump trouxeram e continuam a trazer para o quadro estratégico da segurança económica.

Até ao momento, a implementação de uma visão integrada de segurança económica por parte dos Estados-Membros parece desigual, existindo alguns, como Portugal, para os quais estes objetivos comunitários não parecem merecer grande atenção política. A dificuldade da promoção deste pilar, assente em instrumentos que podem ser entendidos como de cariz defensivo, é a existência de potenciais custos económicos, que seriam danosos não só para o crescimento económico, mas também para os incumbentes políticos, ou seja, para os Governos nacionais. As reservas relativamente a este pilar parecem estar a limitar a atuação nos outros dois pilares, nomeadamente o da «Promoção» e do «Estabelecimento de parcerias», que visam estimular a atividade económica e a capacitação da inovação científico-tecnológica na União em cooperação com parceiros internacionais “*like-minded*”.

Neste capítulo, destacam-se alguns dos principais instrumentos comunitários que podem ser integrados no pilar da «Proteção» da segurança económica, apresentando uma breve caracterização dos mesmos.

4.1 Diretiva sobre resiliência das entidades críticas

A Diretiva (UE) 2022/2557 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2022, relativa à resiliência das entidades críticas e que revoga a Diretiva 2008/114/CE do Conselho estabelece, no seu artigo 1.º a), a obrigação de os Estados-Membros tomarem medidas específicas destinadas a assegurar que os serviços que são essenciais para a manutenção de funções societárias ou atividades económicas vitais, no âmbito do artigo 114.º do TFUE, sejam prestados sem entraves no mercado interno, em especial a obrigação de identificarem as entidades críticas e de as apoiarem no cumprimento das obrigações a que estas sejam impostas, acrescentando, na alínea b) do mesmo artigo, obrigações para as entidades críticas destinadas a reforçar a sua resiliência e a sua capacidade de prestar os serviços referidos anteriormente.

Esta diretiva surgiu na sequência da Recomendação do Conselho, de 8 de dezembro de 2022, relativa a uma abordagem coordenada à escala da União para reforçar a resiliência das infraestruturas críticas, no seguimento de atos de sabotagem contra essas infraestruturas na UE. Face à crescente interdependência das infraestruturas físicas e digitais, a atuação cibernética pode conseguir promover ações hostis que causem perturbações ou danos nas infraestruturas físicas, tal como a tradicional sabotagem das infraestruturas físicas pode comprometer o acesso aos serviços digitais, que são hoje essenciais ao funcionamento da economia. É, portanto, esperado que as entidades críticas, pertencentes aos setores da energia, transportes, banca, infraestrutura do mercado financeiro, saúde, água potável, águas residuais, infraestrutura digital, administração pública, espaço e da produção, processamento e distribuição de alimentos possam realizar as suas próprias avaliações de risco e tomar medidas técnicas, de segurança e organizacionais para reforçar a sua resiliência e notificar incidentes.

A proteção das infraestruturas críticas, aqui incluída na resiliência das entidades críticas, é uma componente da segurança dos Estados e, em particular, da sua segurança económica. Foram várias as dificuldades relativamente à transposição desta Diretiva para o ordenamento jurídico nacional, tal como assinalou Gonçalves (2024), nomeadamente, a articulação desta Diretiva com os trabalhos de identificação e designação das infraestruturas críticas que decorre do Decreto-Lei n.º 20/2022, de 28 de janeiro, que aprovou os procedimentos para identificação, designação, proteção e aumento da resiliência das infraestruturas críticas nacionais e europeias. O autor também salientou a morosidade associada à designação das entidades setoriais e da criação de grupos de trabalho setoriais coordenados por estas com vista à identificação e designação de infraestruturas críticas em todos os setores pretendidos, bem como a necessidade de articulação com a Diretiva NIS2, na medida em que existe complementaridade entre a

segurança física e a cibersegurança, pese embora os normativos não estejam a evoluir de forma alinhada;

Em janeiro de 2026 é esperada uma avaliação nacional dos riscos e a adoção de uma estratégia nacional de reforço da resiliência da proteção de entidades críticas, só aí podendo ficar claro se os objetivos formais se conseguiram implementar na prática nas entidades críticas nacionais identificadas.

4.2 Regulamento sobre o IDE (inbound)

O Regulamento (UE) 2019/452 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de março de 2019, criou o primeiro quadro europeu para o controlo de IDE com base na segurança e ordem pública. Embora não harmonize os regimes nacionais, o regulamento estabelece um mecanismo de cooperação e coordenação entre a Comissão Europeia e os Estados-Membros, garantindo que os investimentos estrangeiros com impacto em setores estratégicos da União sejam devidamente avaliados.

O n.º1, do artigo 4.º, define critérios uniformes para avaliar se um investimento pode afetar a segurança ou a ordem pública, nomeadamente: a) infraestruturas críticas, físicas ou virtuais (energia, transporte, água, saúde, comunicações, aeroespacial, defesa, financeira, dados e media); b) tecnologias críticas e produtos de dupla utilização, como inteligência artificial, robótica, semicondutores, cibersegurança, nuclear ou biotecnologia; c) abastecimento de fatores produtivos essenciais, incluindo energia, matérias-primas e alimentos; d) acesso a informação sensível, como dados pessoais ou industriais; e) liberdade e pluralismo dos meios de comunicação. Já o n.º2, do mesmo artigo, determina as três condições de avaliação de segurança que passam por aferir se: a) o investidor estrangeiro é controlado direta ou indiretamente pelo governo, incluindo os organismos estatais ou as forças armadas, de um país terceiro, nomeadamente através da estrutura de propriedade ou de um financiamento importante; b) o investidor estrangeiro já esteve envolvido em atividades que afetassem a segurança ou a ordem pública num Estado-Membro; ou c) existe um risco grave de o investidor estrangeiro se envolver em atividades ilegais ou criminosas.

O Regulamento permite que tanto os Estados-Membros como a Comissão Europeia avaliem estes investimentos suscetíveis de afetar a segurança ou a ordem pública, especialmente quando envolvem mais de um Estado-Membro ou podem impactar projetos ou programas de interesse da União, como o *Galileo*, o *Horizon Europe* ou as *Redes Transeuropeias*. O disposto no n.º1,

do artigo 8.º, indica que, caso a Comissão considere que um investimento direto estrangeiro é suscetível de afetar, por razões de segurança ou de ordem pública, projetos ou programas do interesse da União, pode emitir um parecer dirigido ao Estado-Membro no qual esteja previsto ou tenha sido realizado o investimento direto estrangeiro, devendo o Estado-Membro em causa esclarecer a Comissão.

Não obstante, os Estados-Membros mantêm a liberdade de criar, alterar ou suprimir regimes de análise nacionais, pese embora devam seguir princípios comuns, tais como a não discriminação entre países terceiros, prazos e procedimentos definidos, a proteção da informação confidencial e acesso à via judicial para os investidores afetados, existindo, ainda, uma obrigação de notificar a Comissão sobre os regimes nacionais e quaisquer alterações.

Note-se que a Comissão Europeia atua através da DG Trade no respeitante a este mecanismo de cooperação, mas não tem poder direto para autorizar ou proibir investimentos, sendo a sua atuação ao nível da coordenação técnica e política, garantindo a troca de dados e a avaliação conjunta. Em certa medida, trata-se de um modelo de funcionamento em rede sem total uniformização, pois não é uma diretiva, logo cabe à Comissão Europeia evitar atuações divergentes ou contraditórias entre regimes nacionais e preservar a integridade do mercado interno.

Este Regulamento entrou em vigor em outubro de 2020, marcando uma mudança estrutural de paradigma económico na União. O artigo 207.º (TFUE) coloca o Regulamento no âmbito da política comercial comum (PCC), mas o seu alcance vai para além da dimensão comercial, articulando a tradicional liberalização económica europeia com uma dimensão de segurança associada à proteção da autonomia estratégica europeia – integra o conceito de segurança económica discutido na secção 1.2 desta dissertação. Por ser uma matéria tratada no âmbito da PCC, tem sido a DGAE/MNE o ponto de contacto nacional junto da Comissão Europeia, cabendo-lhe a responsabilidade de representar Portugal nas discussões em Bruxelas e de receber a informação proveniente da DG Trade relativamente às notificações recebidas por parte da Comissão e de outros Estados-Membros sobre investimentos que possam afetar a segurança e a ordem pública em Portugal.

4.3 Regulamento sobre o controlo de exportações

O Regulamento (UE) 2021/821 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2021, estabelece um regime da União Europeia para o controlo das exportações, corretagem,

assistência técnica, trânsito e transferências de produtos de dupla utilização. Estes produtos de dupla utilização englobam bens, software e tecnologias que podem ter uma aplicação tanto civil como militar, incluindo os que possam contribuir para o desenvolvimento de armas nucleares, químicas ou biológicas. O Regulamento entrou em vigor a 9 de setembro de 2021, substituindo o Regulamento (CE) n.º 428/2009, de forma a modernizar o regime europeu de controlo das exportações, adaptando-o às novas ameaças tecnológicas e geopolíticas.

O principal objetivo deste Regulamento é harmonizar o sistema de controlo das exportações entre os Estados-Membros, assegurando a conformidade com os compromissos internacionais de não proliferação de armas, pretendendo evitar que tecnologias sensíveis sejam desviadas para fins militares ou repressivos, garantindo, simultaneamente, que o comércio legítimo e a inovação científica não sejam indevidamente afetados. Com este enquadramento, a UE procura que haja a implementação de Programas Internos de Conformidade, que obrigam as empresas a desenvolver sistemas de *due diligence* e rastreabilidade.

O seu âmbito abarca uma dimensão tangível e intangível, na medida em que inclui não só exportações de bens físicos, mas também transferências digitais, corretagem e assistência técnica envolvendo transferências intangíveis de tecnologia. Tal reconhece que, no contexto digital atual, o conhecimento pode cruzar fronteiras através de meios eletrónicos sem o envio de bens materiais. No seu artigo 5.º, introduz disposições específicas sobre a exportação de produtos de cibervigilância não listados no anexo I, considerando os riscos de utilização abusiva destas tecnologias para vigilância política e repressão, ou seja, situações em que poderão constituir um risco de violação de direitos humanos ou do direito humanitário internacional.

Não obstante o papel do Regulamento (UE) 2021/821 enquanto um modelo de governação adaptativa para as tecnologias de dupla utilização na era da globalização digital, é difícil que um sistema regulatório consiga ser suficientemente dinâmico para acompanhar o avanço de tecnologias emergentes como a inteligência artificial, a computação quântica e a biotecnologia. Desde a sua entrada em vigor, vários Estados-Membros têm adicionado novos regimes de controlo de exportações nacionais sobre tecnologias sensíveis emergentes – fora do quadro multilateral porque este se encontra bloqueado desde a transformação geopolítica que se verificou desde fevereiro de 2022 –, criando o risco de uma fragmentação das medidas de controlo na UE e da fragmentação do mercado único. Estes vários desenvolvimentos expuseram os Estados-Membros a pressões geopolíticas e levantaram questões sobre a adequação do atual quadro de controlo das exportações da UE para contribuir eficazmente para

a segurança da UE e dos seus Estados-Membros (Comissão Europeia, 2024), pelo que se pode deduzir que este Regulamento, em particular os anexos, carecem de revisão (listas de produtos, listas de destinos, etc.).

Cumpre, ainda, destacar o chamado artigo “catch-all”, designadamente o artigo 4.º, intitulado “*Autorizações para produtos de dupla utilização não listados*”, que introduz a possibilidade de impor controlos à exportação de produtos e tecnologias não incluídos nas listas oficiais de controlo, quando existam indícios de que possam ser utilizados em programas relacionados com ADM, ou para fins militares em países sujeitos a embargos. De forma simplificada, funciona como uma cláusula de salvaguarda que permite aos Estados-Membros e à Comissão Europeia aplicar controlos caso a caso quando há motivo para crer que a exportação possa servir para finalidades ilícitas ou contrárias aos interesses de segurança da União. Assim, mesmo bens aparentemente inofensivos – como componentes eletrónicos, software de encriptação ou equipamentos laboratoriais – podem ser abrangidos por uma autorização obrigatória se houver suspeita de uso indevido. Este artigo constitui um instrumento jurídico fundamental de precaução, conferindo ao regime europeu de controlo de exportações uma dimensão preventiva e adaptativa à crescente complexidade das cadeias tecnológicas globais e às interligações civil-militar, enfatizando o princípio da responsabilidade do exportador no quadro do comércio internacional de tecnologias sensíveis.

Em suma, trata-se de um instrumento comunitário que inclui obrigações e compromissos internacionais, desde logo decorrentes de sanções relevantes e outras medidas restritivas potencialmente adotadas multilateralmente, mas também considerações de política externa e de segurança nacional. De resto, o conceito de segurança nacional pode, em algumas circunstâncias, ser utilizado para que a autoridade competente do Estado-Membro em que o exportador reside ou se encontra estabelecido possa proibir o exportador de utilizar a autorização geral de exportação da União (para uma lista de produtos explicitamente mencionados), devendo o Estado-Membro em causa informar a Comissão e os outros Estados-Membros da utilização desta disposição. Em Portugal, a autoridade nacional competente no âmbito deste Regulamento é a Autoridade Tributária.

4.4 Regulamento sobre a coerção económica

O Regulamento (UE) 2023/2675 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de novembro de 2023, relativo à proteção da União e dos seus Estados-Membros contra a coerção económica

exercida por países terceiros estabelece o chamado Instrumento Anti-Coerção (IAC). Este Regulamento visa prevenir e responder a situações em que um país terceiro procure influenciar decisões soberanas da União ou de um Estado-Membro através de ameaças ou da aplicação de medidas económicas. Baseia-se no artigo 207.º, n.º 2, do TFUE, enquadrando-se na política comercial comum, uma competência exclusiva da UE. Considera-se coerção económica a situação em que um país terceiro aplica ou ameaça aplicar medidas comerciais ou de investimento com o objetivo de forçar a União ou um Estado-Membro a adotar, alterar ou revogar uma decisão de política legítima. Podem ser exemplos situações de embargos, tarifas, obstáculos a produtos, ou a suspensão de cooperação económica e tecnológica.

O IAC estabelece um processo estruturado em várias fases, que se inicia com uma avaliação da Comissão Europeia sobre se há uma efetiva situação de coerção económica, atendendo à sua natureza, impacto e intenção do ato coercivo. Antes da adoção de medidas, a UE tenta resolver a situação através de diálogo, consultas e diplomacia económica – poderão ser ponderadas medidas de resposta e, caso a coerção persista, a Comissão pode propor contramedidas proporcionais, sujeitas à aprovação dos Estados-Membros. Estas podem incluir o aumento de tarifas ou restrições comerciais sobre bens e serviços, limitações de acesso a contratos públicos europeus, o controlo de IDE, restrições ligadas à propriedade intelectual ou ao acesso a mercados de capitais. A decisão sobre a adoção destas medidas é tomada através de voto por maioria qualificada, garantindo a participação dos governos nacionais e a legitimidade democrática do processo.

Assinala-se, ainda, que o Regulamento destaca a conformidade com os princípios do direito internacional, nomeadamente a igualdade soberana dos Estados e o princípio da não intervenção, ficando claro que o IAC não substitui os mecanismos da OMC, mas oferece uma alternativa europeia quando não existam vias multilaterais eficazes para resolver disputas com recurso a diplomacia e capacidade sancionatória. Num contexto de crescente competição geoeconómica, o Regulamento (UE) 2023/2675 constitui uma evolução significativa da governação económica externa da União, reforçando a sua autonomia estratégica e a interligação entre política comercial, segurança e soberania institucional.

4.5 Recomendação sobre a segurança da investigação

A Recomendação do Conselho C/2024/3510, de 23 de maio de 2024, intitulada “*Recomendação do Conselho relativa ao reforço da segurança na investigação*”, constitui um

instrumento de política pública que visa proteger o ecossistema europeu de investigação e inovação contra os riscos de segurança inerentes à cooperação internacional, sem prejudicar os princípios da abertura científica e da liberdade académica. O texto reconhece que a cooperação científica internacional é essencial para o progresso, mas pode ser indevidamente explorada através de ações de espionagem, de coerção ou da transferência indesejada de conhecimento. Encontra a sua fundamentação jurídica nos artigos 292.º e 182.º, n.º 5, do TFUE e, embora não possua carácter vinculativo, estabelece orientações políticas coordenadas entre Estados-Membros.

A Recomendação propõe uma abordagem sistémica e proporcional para reforçar a segurança da investigação, baseada na avaliação e mitigação de riscos, por parte dos Estados-Membros, relativamente à transferência indesejável de conhecimento, em especial nas áreas de investigação sensível ou de dupla utilização. Remete a definição destas áreas para a Recomendação (UE) 2023/2113 da Comissão Europeia, de 3 de outubro de 2023, que diz respeito aos domínios tecnológicos críticos para a segurança económica da União Europeia, estabelecendo as bases para uma avaliação conjunta de riscos com os Estados-Membros em domínios como a inteligência artificial, a biotecnologia, os semicondutores avançados e a computação quântica⁹.

A abordagem assenta na promoção de um conjunto de princípios para uma internacionalização responsável aquando da conceção e execução de ações políticas destinadas a reforçar a segurança da investigação, devendo ser acautelada a necessária gestão do risco. A avaliação do risco passa por quatro categorias: *a) o perfil de risco dos organismos sediados na União que participa na cooperação internacional: importa ter em conta os pontos fortes e as vulnerabilidades do organismo, nomeadamente dependências financeiras, que sejam relevantes para o projeto de investigação; b) o domínio de investigação e inovação em que se processa a cooperação internacional: importa ponderar se o projeto se centra num domínio de investigação que envolva conhecimentos e tecnologias críticos, metodologias, infraestruturas de dados ou de investigação consideradas particularmente sensíveis do ponto de vista da segurança ou dos valores e direitos fundamentais da União; c) o perfil de risco do país terceiro onde o parceiro internacional está sediado ou a partir do qual é detido ou controlado (por exemplo: se o país em causa foi alvo de medidas restritivas ou se tem registo de falhas em matéria de Estado de direito ou de proteção dos direitos humanos, se possui uma*

⁹ No anexo desta recomendação são listados os dez domínios tecnológicos para a segurança económica da UE, já identificados na Introdução desta dissertação.

estratégia agressiva de fusão civil-militar ou de limitação da liberdade académica); d) o perfil de risco do organismo internacional parceiro: importa exercer o dever de diligência junto do organismo com o qual se tenciona cooperar para averiguar, por exemplo, se está sujeito a medidas restritivas ou se tem ligações com as forças armadas, quais as filiações dos investigadores ou dos membros do pessoal envolvidos, bem como as intenções do parceiro quanto à utilização final ou à aplicação dos resultados da investigação.

Daqui resultam várias recomendações direcionadas para os Estados-Membros, onde se destacam as números 6 e 7, que sugerem a facilitação do intercâmbio de informações entre os organismos que realizam investigação e os organismos que a financiam, por um lado, e os serviços de informações, por outro, bem como o reforço da cooperação intersectorial a nível da administração pública, nomeadamente reunindo os decisores políticos responsáveis pelo ensino superior, pela investigação e inovação, pelo comércio, pelos assuntos externos, pelos serviços de informações e de segurança. Existem outras recomendações setoriais, direcionadas para os organismos que financiam a investigação, para os organismos de investigação, mas também para a própria Comissão Europeia.

Do ponto de vista jurídico, a Recomendação (UE) C/2024/3510 constitui um exemplo de securitização da governação científica europeia, na medida em que concretiza os princípios de autonomia estratégica e liberdade académica, integrando considerações de direito da segurança no domínio das políticas científicas. Uma vez mais, o objetivo fundamental é contribuir para a soberania tecnológica da União e garantir a integridade do Espaço Europeu de Investigação (EEI), sendo que esta Recomendação é a base da Ação n.º 15 da nova Agenda Política do EEI 2025-2027, o que poderá denotar que o objetivo poderá passar por utilizar esta recomendação para influenciar outros instrumentos, desde logo a próxima geração de quadros de financiamento europeu. No que concerne a Portugal, o país comprometeu-se com todas as novas ações do EEI, incluindo a dedicada à segurança da investigação, no seguimento de trabalhos preparatórios levados a cabo pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) e pela Agência Nacional de Inovação (ANI), que culminou com a análise e validação do Ministério da Educação, Ciência e Inovação. Apesar de não ser o objeto de estudo desta investigação, faz-se notar que, também neste domínio da segurança económica, Portugal se encontra atrasado face à maioria dos Estados-Membros.

4.6 Recomendação sobre o investimento no exterior (outbound)

A Recomendação (UE) 2025/63 da Comissão, de 15 de janeiro de 2025, relativa à análise dos investimentos para o exterior em áreas tecnológicas críticas para a segurança económica da União tem por base o facto desta estratégia sublinhar a necessidade de ferramentas coordenadas para proteger a União contra riscos associados à transferência indesejada de tecnologias sensíveis e *know-how*. Neste sentido, os investimentos provenientes da União em domínios tecnológicos críticos, quando dirigidos a países terceiros considerados sensíveis, podem contribuir para a fuga de tecnologia suscetível de reforçar capacidades militares, de segurança ou de *intelligence* de um Estado considerado hostil, contribuindo, assim, para comprometer a paz e a segurança internacionais.

A Comissão e os Estados-Membros, por meio de um Grupo de Peritos em Investimentos Externos, tomaram por base a lista de tecnologias da Recomendação (UE) 2023/2113, tendo identificado como particularmente críticas as transações nas áreas tecnológicas dos semicondutores avançados, da inteligência artificial e das tecnologias quânticas.

Sabendo que os mecanismos existentes nos Estados-Membros não recolhem de forma sistemática dados sobre transações de investimento para o exterior, esta Recomendação visa promover uma recolha coordenada e uma avaliação comum de riscos, sugerindo que os Estados-Membros procedam à análise dos investimentos externos relacionados com as tecnologias anteriormente mencionadas. A análise deve abranger aquisições, fusões, transferências de ativos (incluindo propriedade intelectual), investimentos de raiz, constituição de empresas, *joint ventures* e investimentos de capital de risco nestes setores. São excluídos os investimentos puramente financeiros ou que não confirmam controlo.

Os Estados-Membros devem recolher informações sobre as transações e avaliar, caso a caso, se a operação representa risco para a segurança económica da União, designadamente face a eventuais fugas tecnológicas ou vulnerabilidades geopolíticas. A alínea b) do n.º 4 identifica como informação a recolher os seguintes elementos: *i) as partes na transação de investimento, incluindo o local de constituição de pessoas coletivas e (com base nas informações de que o Estado-Membro dispõe) o proprietário final de quaisquer partes envolvidas na transação e o seu país de origem; ii) o tipo e o valor aproximado do investimento, incluindo a percentagem de participação no capital próprio adquirida (em caso de aquisição) e os direitos de voto e de tomada de decisões relacionados; iii) os produtos, serviços e tecnologias críticas abrangidas pelo investimento; iv) quaisquer disposições contratuais em matéria de investigação e*

desenvolvimento, concessão de licenças de propriedade intelectual e movimentação de pessoal essencial no âmbito do investimento; v) a data de conclusão prevista do investimento ou em que este foi concluído; vi) informações sobre transações anteriores ou anunciadas que envolvem as partes na transação de investimento; vii) informações sobre o financiamento público concedido pela UE ou por um Estado-Membro à entidade investidora especificamente relacionado com os domínios tecnológicos em questão.

Cada Estado-Membro designou uma autoridade competente e ponto de contacto único, sendo, no caso português, a DGAE/MNE a assumir essa função. Já foi efetuado, em julho de 2025, um relatório de progresso intercalar, devendo as conclusões detalhadas ser apresentadas até 30 de junho de 2026. As conclusões servirão para consolidar uma compreensão comum dos riscos no âmbito do Grupo de Peritos existente, tendo a Comissão deixado explicitamente em aberto a possibilidade de uma nova ação legislativa, o que confirma que a Recomendação (UE) 2025/63 funciona como uma fase piloto para um eventual regulamento. O objetivo da UE é construir um regime coordenado e baseado no risco para o controlo dos investimentos externos, equilibrando a abertura económica com os imperativos de segurança tecnológica e geopolítica.

Não foi objetivo deste capítulo discorrer sobre os vários atos legislativos apresentados, mas sim defender que estes se integram numa abordagem articulada da UE para a segurança económica, ilustrando a crescente cobertura que estes temas têm tido nos anos recentes, o que releva para a conclusão de que existe um processo de securitização em curso que tem impacto na escolha de fornecedores das infraestruturas digitais, na realização de investimentos na União, na internacionalização das empresas europeias, na definição dos seus mercados exportadores e parceiros comerciais e, até, nas parcerias científicas estabelecidas por instituições de ensino superior e organismos de investigação pertencentes à UE. Daqui ressalta a natureza complementar destes instrumentos, que fazem parte de uma visão una e, ainda que autónomos, não devem ser compreendidos isoladamente, aquando da sua implementação nos Estados-Membros, sob pena de se limitar a sua função e a interpretação dos objetivos da União nesta matéria.

5. A avaliação de segurança do IDE: Portugal no contexto europeu

Se, ao nível do controlo de exportações e da evasão de sanções, existem enquadramentos jurídicos robustos, no que diz respeito à avaliação de IDE por razões de segurança, esta tem

sido uma dimensão reforçada nos últimos anos. No contexto comunitário, é considerado um dos eixos da estratégia de segurança económica, justificando-se a revisão do Regulamento (UE) 2019/452 em curso, cujo processo já se encontra em fase muito avançada, esperando-se a publicação até ao final do presente ano.

Porém, no contexto comunitário, a posição portuguesa é excecional, na medida em que é dos poucos Estados-Membros que não aprovou nova legislação – ou efetuou a revisão da existente – à luz dos pressupostos inscritos no referido Regulamento. De acordo com o último relatório de monitorização (Comissão Europeia, 2025, p. 9), no final de 2024, apenas Chipre, Croácia e Grécia não apresentavam legislação nacional neste âmbito, a despeito de existirem propostas legislativas a serem discutidas nos três países, esperando-se uma alteração no ano de 2025.

A informação submetida por Portugal dá conta que existe um mecanismo nacional, não tendo existido quaisquer desenvolvimentos legais ao longo do ano de 2024, nem a publicação de um relatório anual nacional com a informação respeitante aos casos analisados, algo que difere de Estados-Membros como Alemanha, Espanha, França, Países Baixos, que estão, efetivamente, a avaliar casos de IDE, ou os Estados nórdicos, que têm uma cultura de transparência mais densificada. Portugal recorre ao Decreto-Lei n.º 138/2014, de 15 de setembro, para justificar o cumprimento formal do Regulamento junto da Comissão, pese embora seja público que o mesmo nunca foi aplicado e que não existe um procedimento estruturado para o efeito ao nível nacional (OECD, 2023, p. 61).

Apesar de se tratar de uma vulnerabilidade de segurança económica interna, o facto de Portugal ser um dos últimos Estados-Membros a criar o seu regime de avaliação de investimentos constitui uma oportunidade porque, não só poderá beneficiar da experiência de outros Estados-Membros, como permitir um posicionamento estratégico face aos regimes jurídicos dos principais competidores de Portugal na atração de IDE, que poderá alavancar a competitividade do país face a estes Estados-Membros.

5.1 Os regimes jurídicos de Estados-Membros que competem com Portugal na captação de IDE

Do ponto de vista económico, em áreas como a indústria automóvel e a mobilidade elétrica, Portugal concorre na captação de IDE com Estados-Membros como Alemanha, Espanha, França, Hungria ou Polónia. Na economia dos centros de dados, Alemanha, Espanha, França e Irlanda parecem ser os principais competidores. No respeitante à indústria farmacêutica,

Espanha, França ou Irlanda podem ser considerados alguns dos principais Estados concorrentes no contexto comunitário. Todos estes países possuem legislação neste âmbito, tecendo-se, nesta secção, breves considerações sobre a sua legislação.

5.1.1 Alemanha

Apresenta um mecanismo que tem sofrido ajustes ao longo dos últimos anos¹⁰, o que, todavia, não relevou para a capacidade de avaliação dos casos, sendo, naturalmente, um dos Estados-Membros que mais casos comunicou à Comissão Europeia. De acordo com o relatório anual, publicado em 2025, a maioria dos investimentos tem origem nos EUA, RPC e Reino Unido, situando-se a percentagem dos casos sujeitos a medidas de mitigação/restritivas, no total de casos avaliados, abaixo dos dez por cento, entre 2020 e 2024. Note-se, ainda, que, em 2024, mais de cinquenta por cento dos casos não ultrapassaram um prazo de avaliação superior a 40 dias (BMWK, 2025).

O mecanismo tem duas fases de avaliação, a primeira com um prazo máximo de dois meses e a segunda de quatro meses, e encontra o seu enquadramento legal nos *Foreign Trade and Payments Act* (AWG) e *Foreign Trade and Payments Ordinance* (AWV), cabendo ao *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz* (BMWK), Ministério da Economia deste país, a aplicação do mecanismo internamente e a articulação com a Comissão Europeia ao nível dos pressupostos de cooperação previstos no Regulamento.

O setor de atividade e a jurisdição de origem do investidor são os elementos fundamentais para o processo de avaliação, dependendo do setor a definição da percentagem de participação social, ou direitos de voto, relevantes para o efeito. Os investimentos em setores estratégicos apresentam critérios distintos: uma participação mínima de dez por cento para investimentos na área da defesa (secção 60, AWV) e para setores relacionados com infraestruturas críticas como energia, água, financeiro, saúde, transportes, telecomunicações e media (secção 55a, AWV), ou de vinte por cento para os restantes setores económicos elencados na secção 55a (AWV), onde se inclui o setor farmacêutico, a inteligência artificial, robótica, semicondutores, cibersegurança, aeroespacial, tecnologia quântica ou nanotecnologia, em linha com o Regulamento (UE) 2019/452. Nos restantes investimentos, provenientes de investidores não

¹⁰ São esperadas novas alterações ainda em 2026, estando o mecanismo atual assente nas alterações legislativas ocorridas em 2023.

pertencentes ao Espaço Económico Europeu, a notificação não é obrigatória e a participação considerada é de vinte e cinco por cento.

5.1.2 Espanha

Em 2023, a aprovação do Real Decreto 571/2023, de 4 de julho, veio densificar o regime espanhol existente¹¹, destacando-se a redução dos prazos de avaliação de seis para três meses, bem como a possibilidade de consultas voluntárias, por parte do investidor, de modo a garantir a segurança jurídica do seu investimento. A base legal deste decreto e destas matérias decorre do artigo 7.º da Ley 19/2003, de 4 de julho, sobre *régimen jurídico de los movimientos de capitales y de las transacciones económicas con el exterior*, onde se consagra a possibilidade de o Governo espanhol limitar a liberdade do mercado quando as atividades económicas em causa possam colocar em causa a defesa nacional ou a ordem, segurança e saúde públicas.

A autoridade nacional competente para este propósito é a *Junta de Inversiones Exteriores/Subdirección General de Inversiones Exteriores* (JINVEX), integrada na estrutura orgânica da *Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones*, o ponto de contacto para implementação do Regulamento, que se encontra na dependência do *Ministerio de Economía, Comercio y Empresa*. A Junta inclui um conjunto de membros permanentes, nomeadamente a *Dirección de Comercio Internacional e Inversiones*, o *Centro Nacional de Inteligencia* e a *Dirección Operativa del Departamento de Seguridad Nacional de la Presidencia del Gobierno*, bem como um representante de cada Ministério.

Os investidores estrangeiros (não residentes ou residentes) deverão efetuar o *Registro de Inversiones Exteriores* sempre que constituam uma empresa ou adquiram uma participação social numa empresa existente, em Espanha, que represente uma participação no capital, ou direitos de voto, iguais ou superiores a dez por cento. Uma das particularidades da legislação espanhola é incluir, também, o investimento no exterior (*outbound*), ou seja, os investimentos espanhóis no estrangeiro, com determinadas características, também são alvo deste registo – anterior à Recomendação (UE) 2025/63. No que diz respeito aos setores abrangidos, ao contrário do caso alemão, a legislação espanhola é menos precisa na identificação dos mesmos, remetendo a sua identificação para outros instrumentos jurídicos nacionais e europeus. Não obstante, a cobertura assenta em infraestruturas críticas nos setores da energia, da água, das

¹¹ No início de 2024, foram publicados diplomas legais adicionais, que regulamentam, em termos procedimentais, o âmbito de atuação do Real Decreto 571/2023, de 4 de julho.

telecomunicações, financeiro, da saúde, dos transportes, da segurança alimentar, das matérias-primas estratégicas, das tecnologias críticas e de dupla utilização, do acesso a informação sensível e dos média.

De acordo com o relatório anual deste país (Gobierno de España, 2025), em 2024, do total de transações analisadas, maioritariamente provenientes de EAU, EUA, RPC e Reino Unido, a grande maioria dos casos foi aprovada sem quaisquer medidas restritivas, tendo 6% visto a sua aprovação sujeita à introdução de medidas de mitigação e 1% não foram autorizadas. Esta percentagem corresponde a um único caso, com ampla exposição mediática, que diz respeito ao veto do Governo relativamente à oferta pública de aquisição apresentada pelo consórcio húngaro Ganz-Mavag para adquirir a fabricante de comboios Talgo. Alegadamente com base em relatórios do serviço de informações espanhol (CNI), existiriam ligações entre a Ganz-Mavag e a Federação da Rússia, o que terá motivado a decisão do governo espanhol de bloquear a aquisição, considerando a Talgo uma empresa estratégica no setor ferroviário espanhol. A decisão terá sido contestada pelo investidor estrangeiro e estará a ser objeto de análise pelas instâncias judiciais competentes daquele país.

5.1.3 França

A entidade responsável pela avaliação de segurança é o *Bureau du controle des investissements étrangers en France* (CIEF), na *Direction générale du Trésor*, uma estrutura na dependência do Ministério da Economia francês, tendo sido abertos diversos casos junto da Comissão Europeia e não se esperando alterações legais num futuro próximo. O enquadramento jurídico deste mecanismo encontra no Decreto n.º 2023-1293, de 28 de dezembro de 2023, a sua mais recente atualização, onde se adicionaram as matérias-primas críticas, tecnologias fotónicas e a possibilidade de avaliar as sucursais de empresas estrangeiras em França.

Relativamente aos setores, a legislação contempla todos os previstos no Regulamento (UE) 2019/452, tendo, de acordo com fontes abertas, a entidade nacional competente se focado, maioritariamente, em projetos de investimento nas áreas da biotecnologia, da segurança alimentar, do armazenamento e da gestão de dados, ou da energia nuclear. Adicionalmente, na última atualização, expandiu-se o escopo para incluir a extração, o processamento e a reciclagem de matérias-primas críticas¹², bem como as atividades relacionadas com os

¹² Nas atualizações mais recentes, em vários Estados-Membros, está a ser incluída a importância de um conjunto de matérias-primas não energéticas e não-agrícolas que são consideradas críticas e com

estabelecimentos prisionais. Também a lista de tecnologias críticas para I&D foi alterada, passando a incluir tecnologias de baixo carbono e fotónica.

Os investimentos nestes setores, provenientes de investidores de uma jurisdição exterior ao Espaço Económico Europeu, que ultrapassem os dez por cento, inclusive, de participação social ou direitos de voto, na empresa francesa exigem uma notificação obrigatória aos investidores e são objeto de uma avaliação de segurança. No que diz respeito ao processo de avaliação, este encerra duas fases, a primeira com um prazo máximo de 30 dias úteis e, quando necessário, uma segunda fase que pode ir até 45 dias úteis.

De acordo com o relatório referente ao ano de 2024 (Direction générale du Trésor, 2025), 392 processos foram apresentados à Direção-Geral do Tesouro, tendo sido emitidas 182 autorizações de investimento, 54% das quais acompanhadas de condições específicas destinadas a controlar os riscos identificados. Os principais países de origem destes investidores, fora da UE, foram os EUA, o Reino Unido e a Confederação Suíça.

5.1.4 Hungria

O enquadramento jurídico húngaro baseia-se em dois regimes jurídicos, o primeiro, geral e abrangendo setores ligados à segurança nacional e serviços públicos, com vista à implementação do disposto no Regulamento (UE) 2019/452 e contemplando os setores definidos no mesmo, e um segundo, especial, criado no contexto da pandemia Covid-19, e com um alcance muito mais amplo sobre a economia. Este último foi tornado permanente pela Lei L de 2025, com vigência até 31 de dezembro de 2026. No primeiro caso, o processo é gerido pelo Gabinete do Primeiro-Ministro, tendo por base a avaliação de segurança proveniente do serviço de informações *Alkotmányvédelmi Hivatal* (AH). No caso do regime especial, a autoridade nacional competente é o Ministério da Economia Nacional.

No que concerne aos prazos previstos na lei, a primeira fase pode ir até 60 dias, prevendo-se, por uma vez, a possibilidade de ser adicionado um prazo suplementar de igual período. Este regime geral não se aplica aos investidores estrangeiros com origem em, ou controlados a partir de jurisdições do Espaço Económico Europeu ou da Confederação Suíça. No que respeita aos

relevância do ponto de vista da segurança, tal como consta do Regulamento (UE) 2024/1252 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de abril de 2024, que estabelece um regime para garantir um aprovisionamento seguro e sustentável de matérias-primas críticas e que altera os Regulamentos (UE) n.º 168/2019, (UE) 2018/858, (UE), 2018/1724 e (UE) 2019/1020.

limites considerados, estes variam entre uma participação mínima de dez por cento e, no regime especial, para as empresas listadas, de três por cento do capital social. No regime especial, os prazos são de 30 dias úteis (60 no caso de empresas envolvidas na produção de energia solar), com a possibilidade de extensão por mais 15 dias. Cabe ao ministério avaliar se a transação coloca em risco os interesses nacionais, a ordem pública ou a segurança do país, com especial atenção à origem do investidor e à segurança das cadeias de abastecimento.

Salienta-se que o Decreto Governamental n.º 561/2022, alterado no verão de 2025, introduziu modificações substanciais, incluindo um direito de preferência do Estado húngaro em transações bloqueadas, sobretudo em empresas do setor solar, prazos mais longos para a análise e decisão dos processos, que agora podem ser prorrogados várias vezes, e, finalmente, a possibilidade de o Estado exercer o direito de preferência até 90 dias úteis após a notificação.

Até à data, desconhecem-se estatísticas oficiais publicadas relativamente aos casos avaliados e/ou comunicados à Comissão Europeia ao abrigo do mecanismo de cooperação previsto no Regulamento, ainda que, com algumas exceções, o regime jurídico preveja uma notificação obrigatória por parte dos investidores estrangeiros que se enquadrem no regime legal previsto deste país. A Hungria não apresenta um relatório público sobre os casos analisados.

5.1.5 Irlanda

Apenas recentemente entrou em vigor a avaliação de investimentos na Irlanda, decorrente da aprovação do *Screening of Third Country Transactions Act 2023*, que permite que o *Minister for Enterprise, Trade and Employment* possa atuar com vista a avaliar e mitigar eventuais ameaças para a segurança nacional decorrentes de um investimento estrangeiro no país. À semelhança da realidade húngara, também o regime irlandês não se aplica aos investidores estrangeiros com origem em, ou controlados a partir de jurisdições do Espaço Económico Europeu ou da Confederação Suíça.

Existe um conjunto de critérios que exigem a notificação obrigatória por parte do investidor estrangeiro, nomeadamente se o investimento tiver lugar num setor considerado sensível – os que constam do Regulamento – ou, em outras situações, caso a participação no capital social, ou a aquisição de direitos de voto, seja superior a vinte e cinco por cento ou, ainda, quando a globalidade do investimento seja superior a dois milhões de euros. Na eventualidade de inexistência de comunicação, por parte do investidor, o Ministério pode prosseguir com as diligências necessárias para efetuar a avaliação *ex-post* do investimento num prazo máximo de

15 meses após o mesmo. No geral, o prazo máximo de avaliação é de 90 dias, podendo, em algumas situações legalmente previstas, existir uma segunda fase de avaliação com um prazo máximo de 135 dias.

Esta lei entrou em vigor em 6 de janeiro de 2025, esperando-se um primeiro relatório público em 2026, de acordo com a comunicação das autoridades nacionais competentes junto da Comissão.

5.1.6 Polónia

O regime polaco, introduzido em 2020, no contexto da pandemia Covid-19 e em resposta ao Regulamento (UE) 2019/452, tem uma natureza complementar face ao anterior regime, de 2015, que já pressupunha a existência de procedimentos de avaliação do investimento para 23 entidades estratégicas em vários setores (infraestruturas críticas e empresas estratégicas). A aplicação deste novo regime, cuja vigência foi prolongada até 2025, é da competência de uma unidade na *Komisja Nadzoru Finansowego* – Autoridade da Concorrência neste país –, mas tem tido, até ao momento, uma aplicação residual, conhecendo-se, somente, um caso que mereceu a extensão do normal prazo de avaliação e nenhuma objeção aos projetos de investimento apresentados.

O foco deste regime centra-se nas empresas tecnológicas, nos setores da energia, dos transportes, agrícola e com relevância militar, consagrando a obrigação de notificação para pessoas singulares e coletivas fora do Espaço Económico Europeu ou da OCDE. No que diz respeito aos limiares estabelecidos, o regime define que a empresa polaca terá de ter tido um mínimo de dez milhões de euros de valor de receitas num dos dois últimos anos e uma aquisição de participação no capital de, pelo menos, vinte por cento. Verificadas estas condições, as regras determinam que qualquer aquisição, direta ou indireta, requer autorização prévia.

Por último, relativamente aos prazos em vigor, a autoridade nacional competente deve efetuar a avaliação de segurança da primeira fase num prazo máximo de 30 dias úteis, podendo, posteriormente, ter lugar, uma segunda fase de avaliação cuja duração máxima é de 120 dias. A transação poderá ser bloqueada se representar uma ameaça potencial à segurança ou a programas de interesse público da União, o que denota uma aproximação ao Regulamento (UE) 2019/452. Operações realizadas sem notificação obrigatória são consideradas nulas e podem acarretar sanções financeiras ou mesmo criminais.

Este país não apresenta um relatório público sobre os casos analisados, pelo que se desconhece a realidade empírica das transações em causa.

Será importante notar que o desfecho natural de um processo de avaliação de IDE por razões de segurança pode passar pela i) aceitação, ii) pela aceitação sujeita à introdução de medidas de mitigação ou iii) pela recusa do investimento. Todavia, nestes Estados-Membros, de acordo com a informação estatística disponibilizada, os casos recusados são residuais. Assim, não parece concluir-se que a aplicação destes regimes jurídicos possa ter contribuído, negativamente e de forma substantiva, para dificultar a captação de IDE.

O facto de Portugal ser um dos últimos Estados-Membros a criar o seu regime de *screening* de investimentos pode ser encarado como uma oportunidade estratégica. O estudo comparativo dos regimes jurídicos existentes nos restantes Estados-Membros é um elemento a considerar aquando da criação do novo regime nacional, na medida em que a sua elaboração cuidada (comparação de limiares, prazos, regimes de notificação, procedimentos, etc.) pode, até, trazer ganhos de competitividade, pela via legal, face aos principais Estados-Membros com os quais Portugal compete na captação de IDE.

Antes de avançarmos, consideremos, então, a atual situação nacional através da análise do Decreto-Lei n.º 138/2014, de 15 de setembro, que estabeleceu um regime de salvaguarda de ativos estratégicos para garantir a defesa e a segurança nacionais, centrando-se nas áreas da energia, dos transportes e das comunicações. Este mecanismo apresenta diversas limitações à sua aplicação e, sobretudo, não se encontra, atualmente, em linha com as premissas constantes do Regulamento (UE) 2019/452. Não obstante, é o instrumento legal comunicado à Comissão Europeia e difundido nos relatórios anuais da Comissão, tendo, porém, gerado estranheza a inexistência de casos abertos pelo país junto da DG Trade, tal como deu conta, por exemplo, o Tribunal de Contas Europeu (TCE)¹³.

¹³ Referencia-se, aqui, o relatório do TCE sobre a monitorização do IDE, amplamente difundido na imprensa nacional, no final de 2023, dando conta dos riscos de Portugal, bem como de outros Estados-Membros, não terem notificado quaisquer casos de avaliação de IDE, entre 2020 e 2022 (ver, por exemplo, em <https://expresso.pt/economia/contas-publicas/2023-12-06-TCE-alerta-para-riscos-apos-Portugal-nao-ter-comunicado-investimento-estrangeiro-3eb3aa10> ou https://www.rtp.pt/noticias/economia/tce-alerta-para-riscos-apos-portugal-nao-ter-comunicado-investimento-estrangeiro_n1535137). Assume-se que esta realidade se tenha mantido até à atualidade devido à manutenção da situação de inexistência de um regime jurídico nacional para o efeito.

5.2 A realidade legal nacional: Decreto-Lei n.º 138/2014, de 15 de setembro

Com base neste diploma, o Conselho de Ministros tem, “(...) *sob proposta do membro do Governo responsável pela área em que o ativo estratégico em causa esteja integrado, o poder de, em circunstâncias excecionais e através de decisão fundamentada, se opor à celebração de negócios jurídicos que resultem, direta ou indiretamente, na aquisição de controlo, direto ou indireto, sobre infraestruturas ou ativos estratégicos por pessoas singulares ou coletivas de países terceiros à União Europeia e ao Espaço Económico Europeu, na medida em que tais negócios ponham em risco a defesa e segurança nacional ou a segurança do aprovisionamento do País em serviços fundamentais para o interesse nacional*”. Trata-se de um instrumento jurídico que releva a segurança nacional e o interesse nacional, dois conceitos cuja expressão parece corresponder a conceitos relativamente indeterminados, na medida em que carecem de precisão e definição no ordenamento jurídico português.

De acordo com Rosado da Fonseca (2021, pp. 114-115), o então Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações, Sérgio Monteiro, terá referido que o regime português se tinha inspirado em instrumentos jurídicos existentes na Alemanha, Áustria, Espanha, Finlândia, Itália ou Lituânia. Efetivamente, de acordo com a autora, à data, já existiriam “*onze Estados-Membros com mecanismos de monitorização de investimentos para salvaguarda da segurança pública e do interesse público, sendo que vários coexistem com a previsão legal de exercício de direitos especiais sobre empresas que prosseguem a sua atividade em setores estratégicos (...) oito dos mesmos (...) têm algum tipo de controlo de entrada ou mecanismo de verificação ou apreciação prévia (screening mechanism) que extravasa o setor da defesa*”.

No Artigo 1.º do referido diploma limitam-se os investimentos às áreas da energia, dos transportes e comunicações, enumerando-se, no artigo seguinte, três definições relevantes: a) «*Ativos estratégicos*», *as principais infraestruturas e ativos afetos à defesa e segurança nacional ou à prestação de serviços essenciais nas áreas da energia, transportes e comunicações*; b) «*Controlo*», *a possibilidade de exercer uma influência determinante sobre o ativo estratégico, nos termos do n.º 3 do artigo 36.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio*; c) «*Pessoa de país terceiro à União Europeia e ao Espaço Económico Europeu*», *qualquer pessoa singular ou coletiva cujo domicílio, sede estatutária ou sede principal e efetiva da sua administração não se encontre situada num Estado -Membro da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu*. Daqui resultam três desafios não resolvidos pelo legislador, nomeadamente uma lista de infraestruturas objetivamente mapeadas para a aplicação de a) nos

setores considerados – nos quais houve algumas privatizações que trouxeram investidores estrangeiros no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) –, as dificuldades de determinação de “influência determinante” tal como explicitado em b) e, finalmente, um critério de origem que tem por base a sede estatutária ou principal, o que, apesar de se tratar de um critério objetivo, se pode revelar manifestamente deficitário para determinação da origem do investidor num quadro de economia global liderado por multinacionais.

No número 2 do Artigo 3.º listam-se os critérios estruturantes da avaliação, designadamente: *a) A segurança física e a integridade dos ativos estratégicos; b) A permanente disponibilidade e operacionalidade dos ativos estratégicos, assim como a sua capacidade para o pontual cumprimento das obrigações, em particular de serviço público, que incumbam às pessoas que os controlam, nos termos da lei; c) A continuidade, regularidade e qualidade dos serviços de interesse geral prestados pelas pessoas que controlem os ativos estratégicos; d) A preservação da confidencialidade, imposta por lei ou contrato público, dos dados e informações obtidos no exercício da sua atividade pelas pessoas que controlem os ativos estratégicos e do património tecnológico necessário à gestão dos ativos estratégicos.* Daqui se podem depreender preocupações de segurança ao nível da sabotagem, da espionagem e da autonomia estratégica face a cadeias de abastecimento consideradas críticas.

Essa avaliação terá por base indícios decorrentes da atividade do investidor estrangeiro, tal como inscrito no número 3 do mesmo Artigo, a saber: *a) Existam indícios sérios, baseados em elementos objetivos, da existência de ligações entre a pessoa adquirente e países terceiros que não reconhecem ou respeitam os princípios fundamentais do Estado de direito democrático, que representam um risco para a comunidade internacional em resultado da natureza das suas alianças ou que mantêm relações com organizações criminosas ou terroristas ou com pessoas ligadas a tais organizações, tendo em conta as posições oficiais da União Europeia nestas matérias, se existentes; b) A pessoa adquirente: i) Tenha, no passado, utilizado a posição de controlo detida sobre outros ativos para criar dificuldades graves à regular prestação dos serviços públicos essenciais no país no qual estes se situavam ou dos países limítrofes; ii) Não garanta a afetação principal dos ativos, assim como a sua reversão no termo das correspondentes concessões, quando existam, designadamente tendo em conta a inexistência de disposições contratuais adequadas para o efeito; c) As operações em causa resultem na alteração do destino dos ativos estratégicos, quando ameacem a permanente disponibilidade e operacionalidade dos ativos para o pontual cumprimento das obrigações aplicáveis, em*

particular de serviço público, nos termos da lei. No fundo, sugere-se que a idoneidade dos proponentes do investimento seja verificada, aferindo ligações a países terceiros que não respeitam os princípios do Estado de direito democrático – algo que pode ser discutível tendo em consideração diferentes aferições de democracia para além do constitucionalmente consagrado –, a organizações criminosas ou terroristas, estranhando-se a ausência de um histórico criminal, desde logo no que concerne a crimes económicos como branqueamento de capitais, fraude ou burlas. Também não é evidente como, em termos concretos, se poderá efetuar uma avaliação relativa à potencial anterior utilização danosa de uma posição de controlo detida sobre outros ativos noutros países. Não é claro se o legislador invoca, aqui, uma dimensão criminal, de cooperação ao nível das informações ou de cooperação político-administrativa.

Ao nível procedimental, o número 1 do Artigo 4.º indica o prazo de 30 dias para abertura de *um procedimento de avaliação, mediante decisão fundamentada, a fim de avaliar o risco de tal operação para a defesa e segurança nacional ou para a segurança do aprovisionamento do País em serviços fundamentais para o interesse nacional*, caso o investimento estrangeiro possa ter cabimento no objeto do diploma. Sendo aberto o procedimento de avaliação, devem ser apresentados *ao membro do Governo responsável pela área em que o ativo estratégico em causa se integre as informações e documentos relevantes sobre a operação*, sendo esta notificada *aos membros do Governo responsáveis pelas áreas dos negócios estrangeiros, da defesa nacional e da segurança interna*. O prazo para deliberação é de 60 dias, significando a ausência de decisão no prazo como decisão de não oposição, tal como estabelecido no número 6 do mesmo Artigo. Do ponto de vista do princípio da segurança jurídica do investimento, a previsibilidade parece não ficar totalmente assegurada com um mecanismo *ex-post* e com uma partilha de informação que não se encontra previamente definida.

Por último, o Artigo 6.º institui que *o membro do Governo responsável pela área em que se integre o ativo estratégico pode solicitar, a qualquer momento, a quaisquer entidades administrativas a prestação de informação ou a realização de quaisquer diligências que entenda necessárias para o exercício das competências previstas no Decreto-Lei*, não se explicitando quais as entidades administrativas chamadas a intervir no procedimento de avaliação, assumindo-se, assim, a possibilidade de uma identificação casuística e discricionária por parte do membro do Governo responsável.

Em suma, estamos perante um diploma com uma natureza *ex-post*, que apresenta procedimentos algo indefinidos e limitações na capacidade de aferição acerca da efetiva

proveniência do investidor e dos capitais investidos oriundos de países terceiros. O legislador optou por atribuir uma enorme centralidade ao Governo na abertura do processo de avaliação, nos procedimentos adotados no âmbito dessa avaliação e, finalmente, na tomada de decisão, algo que limitou a atuação de outras entidades da administração pública, o que releva para uma reduzida cultura de segurança económica no Estado português.

5.3 A revisão em curso do Regulamento (UE) 2019/452 do Parlamento Europeu e do Conselho

De acordo com o texto público de revisão do Regulamento, divulgado em janeiro de 2024 e impulsionado pela Presidência belga do Conselho, bem como com a atualização efetuada pela DGAE/MNE (DGAE, 2025, p. 332), onde se explicita que a revisão do mesmo “(...) prevê o estabelecimento de um regime mais robusto que assenta, nomeadamente, na obrigatoriedade de todos os Estados-Membros instituírem um mecanismo de análise, com regras harmonizadas quanto aos setores e atividades a avaliar e aos procedimentos a implementar”. A obrigatoriedade de existência de um mecanismo nacional é uma evolução substantiva face ao texto anterior que, apesar de denotar a relevância atribuída ao tema na UE, não impunha a criação de um mecanismo nacional.

Adicionalmente, outra alteração relevante prende-se com o alargamento da “base jurídica ao artigo 114.º TFUE, de modo a permitir analisar investimentos de empresas da UE controladas por empresas ou cidadãos de países terceiros”. Assim, uma subsidiária constituída num Estado-Membro poderá ser considerada como investidor estrangeiro, o que é uma resposta a dúvidas existentes, em particular decorrentes do acórdão do TJUE, de 13 de julho de 2023, relativamente ao processo C-106/22 (Xella Magyarország). O caso envolveu a interpretação do que constitui «investimento direto estrangeiro» nos termos do Regulamento (UE) 2019/452, tendo o Tribunal decidido que os investimentos realizados por filiais estabelecidas na UE de empresas-mãe não pertencentes à União não se qualificam, automaticamente, como investimentos diretos estrangeiros nos termos do Regulamento. No entanto, se tais estruturas forem utilizadas intencionalmente para contornar o mecanismo de controlo do Regulamento, a transação pode ainda ser sujeita ao escrutínio. O acórdão esclareceu que o Regulamento se aplica apenas a investimentos diretos por entidades não pertencentes à UE, mas os Estados-Membros podem alargar as suas leis nacionais de controlo para abranger transações indiretas intra-UE. A Comissão Europeia e o Parlamento Europeu citaram a decisão Xella como uma

razão fundamental para nova proposta legislativa, na medida em que a decisão expôs uma lacuna regulamentar que permite aos investidores estrangeiros encaminhar aquisições através de intermediários da UE, levando à proposta de inclusão de investimentos indiretos e *greenfield* no quadro revisto do IDE.

Esta revisão deverá trazer a obrigatoriedade da existência regimes nacionais, com padrões mínimos obrigatórios em termos procedimentais, de transparência, de direitos de recurso, de confidencialidade e de prevenção de contornos, assim como uma definição de IDE que inclui investimentos intra-UE sob controlo estrangeiro. Outra alteração que importa salientar é a definição de uma lista mínima de setores críticos sujeitos a triagem em toda a UE, incluindo semicondutores, inteligência artificial, computação quântica, materiais críticos, energia, biotecnologia e outras tecnologias de uso dual. Também a Comissão terá um papel supervisor e consultivo mais forte, devendo as notificações de investimentos ser partilhadas com todos os Estados-Membros relevantes num prazo de 15 dias, com prazos de análise sincronizados e possibilidade de a Comissão emitir pareceres vinculativos em casos que afetem interesses estratégicos da própria UE. Destaca-se, ainda, a existência de uma opção de análises *ex post* até 15 meses após a conclusão, caso surjam preocupações de segurança, estando previstos direitos claros para que os investidores possam contestar decisões junto dos tribunais nacionais, tanto em situações *ex ante* com *ex post*.

Em suma, a proposta legislativa apresentada visa colmatar lacunas apuradas durante os anos em que o mecanismo esteve em vigor, mas também a fragmentação regulamentar no espaço comunitário, procurando garantir que todos os Estados-Membros implementem mecanismos de controlo, introduzam um âmbito mínimo comum e incluam, no âmbito do controlo, os investidores sediados na UE que são, em última instância, controlados por entidades não pertencentes à UE. Apesar de algum atraso na aprovação do texto final – era esperado até ao verão de 2025 – a revisão reforça os objetivos do Regulamento, permitindo o seu claro aprofundamento. Se adotado ainda em 2025, o novo regime entrará em vigor em 2026, com um período de transição de 15 meses para que os Estados-Membros implementem completamente os novos mecanismos de triagem.

5.4 A monitorização da Comissão Europeia

Todos os anos, tal como antecipado pelo próprio Regulamento, a Comissão publica um relatório anual referente à aplicação do mecanismo europeu no ano anterior com base em

informação submetida por todos os Estados-Membros. O último relatório (Comissão Europeia, 2025), publicado em 14 de outubro de 2025, mantém uma tendência de subida do stock de IDE nos países da União, com maior expressão dos investimentos de raiz face a fusões e aquisições, conquanto se assinale, em termos de fluxos, uma ligeira tendência de redução dos investimentos *greenfield* (2020-2024), bem como uma ainda mais ligeira tendência positiva no que concerne às M&A no mesmo período. Considera-se que estas variações são explicadas com as incertezas globais dos investidores num contexto de substancial instabilidade geopolítica e não devido a um impacto global negativo do *screening* de IDE. Relativamente às jurisdições de origem dos investimentos, mantém-se uma prevalência dos EUA, Reino Unido, RPC e praças offshore.

Na União, os grandes países (Alemanha, Espanha, França e Itália) são os grandes destinatários do investimento estrangeiro, tanto de natureza M&A como *greenfield*. Todavia, Portugal mantém-se particularmente competitivo na segunda categoria, voltando a ocupar um lugar nos principais países, desta vez em sexto lugar, após os principais Estados-Membros e Polónia (Ibidem, p. 4), o que acaba por sugerir a necessidade do cumprimento, na prática, dos pressupostos da avaliação de IDE por razões de segurança.

De acordo com o mesmo documento, no final de 2024, 24 Estados-Membros da UE tinham legislação em vigor relativa ao controlo do IDE. A Bulgária e a Irlanda viram os mecanismos recentemente adotados entrarem em funcionamento, enquanto a Croácia, o Chipre e a Grécia tinham em curso processos consultivos ou legislativos destinados a estabelecer novos mecanismos. Foram, também, introduzidas alterações significativas em 10 Estados-Membros, abordando áreas como infraestruturas críticas, atividades de I&D em tecnologias críticas (França) e concursos públicos para energia eólica offshore (Dinamarca e Países Baixos).

Os Estados-Membros com mecanismos de controlo implementados trataram um total de 3136 casos em 2024, o que representa um aumento significativo em relação aos 1808 casos em 2023. Não obstante, em 2024, apenas 41% dos pedidos de todos os pedidos de autorização por parte dos investidores foi alvo de avaliação formal, ou seja, mais de metade dos investimentos não se encontra ao abrigo dos pressupostos desta avaliação. Dos casos que foram objeto de uma avaliação de segurança, 86% foram autorizados sem quaisquer condições, nove por cento das decisões envolveram aprovação com condições ou com a introdução de medidas de mitigação e a percentagem de IDE bloqueados pelos Estados-Membros permaneceu baixa e estável, em cerca de um por cento. Conclui-se, portanto, que estes dados estatísticos evidenciam que a UE permanece aberta ao investimento estrangeiro, com medidas de rastreio reservadas para um

número residual de investimentos que representam ameaças consideradas muito graves à segurança ou à ordem pública, pelo que as reservas que possam ser colocadas a estes instrumentos devido ao seu impacto económico negativo parecem infundadas (Ibidem, pp. 13-14).

No penúltimo capítulo do documento, respeitante aos casos abertos junto da DG Trade, o mecanismo de cooperação da UE geriu 477 notificações em 2024, o que representa uma ligeira diminuição em relação às 488 registadas em 2023, provenientes de 21 Estados-Membros (em 2021 apenas 13 Estados-Membros tinham notificado casos). Contudo, persiste uma elevada concentração em sete Estados-Membros (Espanha, Áustria, Itália, França, Alemanha, Países Baixos e Lituânia), responsáveis por 84 % de todas as notificações. Em termos de agilidade, o mecanismo continua a ser rápido, tendo em conta que 92 % dos casos foram encerrados na primeira fase (no prazo de 15 dias civis), com apenas oito por cento a passar à segunda fase para uma avaliação detalhada dos riscos de segurança.

Nesta segunda fase, salientam-se investimentos no setor industrial, sobretudo em tecnologias críticas (49% dos casos), seguido das infraestruturas críticas (26%) e do fornecimento de insumos críticos (20%). Nos casos de tecnologia crítica, as atividades relacionadas com a defesa representaram a maior parte (37%), um aumento significativo em relação aos 26% em 2023. Os semicondutores (21%) e o setor aeroespacial (16%) ficaram em segundo e terceiro lugar, respetivamente. A maioria dos investidores notificados continuou a ser proveniente dos EUA (40%) e do Reino Unido (11%), representando juntos 51% de todos os casos notificados. As notificações relacionadas com investidores chineses (incluindo Hong Kong) aumentaram 50%, atingindo nove por cento de todas as transações em 2024, contra seis por cento em 2023 (Ibidem, pp. 17-23). Faz-se notar que Portugal não terá aberto nenhum caso junto da Comissão Europeia, à semelhança do verificado nos anos anteriores.

O documento termina fazendo algumas ligações à revisão em curso do Regulamento relativo ao controlo dos investimentos estrangeiros diretos e ao facto de a Comissão ter adotado a Recomendação (UE) 2025/63 para reforçar a segurança económica através da revisão dos investimentos da UE no estrangeiro (ver secção 4.6), pelo que se reforça a interligação entre os pressupostos de avaliação de investimentos *inbound* e *outbound* na perspetiva da UE, o que se pode revelar importante na formulação dos regimes legais nacionais.

Neste capítulo, pretendemos demonstrar que Portugal se encontra desalinhado com a maioria dos Estados-Membros e que o Decreto-Lei n.º 138/2014, apesar de ser o instrumento legal comunicado à Comissão Europeia, é insuficiente para fazer face aos objetivos do Regulamento (UE) 2019/452, cujo aprofundamento se encontra em curso. Em função do explicitado anteriormente, fica evidente o atraso do legislador português e das autoridades nacionais competentes no respeitante à aplicação de facto do Regulamento em Portugal. As explicações para tal poderão assentar na diminuição da estabilidade política dos ciclos governativos (2019, 2022, 2024, 2025), na definição da política económica nacional – que reforçou, desde o período da Troika, uma aposta nas exportações e na captação de IDE –, ou na execução casuística de uma avaliação de segurança de algumas propostas de investimento que são objeto de ponderação por parte da Tutela. Também o argumento de uma potencial espera pelo término do processo de revisão legislativa do referido Regulamento, que decorre desde meados de 2023, não reúne condições, na medida em que está há muito definido que o sentido desta revisão aprofunda a avaliação de segurança e não abre espaço para quaisquer retrocessos formais ao nível comunitário.

No capítulo seguinte, tecemos algumas considerações finais acerca das conclusões desta investigação, terminando com breves contributos para o futuro regime de avaliação de IDE por razões de segurança e defesa nacional.

Conclusão

Tendo em consideração que o enquadramento da segurança económica exige mais do que a aplicabilidade efetiva do Regulamento (UE) 2019/452, o legislador pode, até, vir a ser confrontado com a possibilidade de se antecipar e incluir, na legislação que terá de ser criada, elementos normativos referentes ao investimento no exterior (*outbound*) ou à segurança da investigação. Essa seria uma visão maximalista que se contrapõe a uma minimalista assente no mecanismo de controlo do IDE por razões de segurança nacional, que foi o caso estudado nesta dissertação. Mais do que a promoção de uma visão restritiva e protecionista, o futuro diploma recolocará Portugal na rota comunitária e poderá permitir, igualmente, que o país se posicione de forma competitiva na captação de IDE entre os Estados-Membros.

A espera demonstrada pelos decisores políticos nacionais e por algumas entidades públicas poderá corresponder a uma opção estratégica ou, simplesmente, a um desconhecimento sobre o tema. Porém, a segurança económica irá continuar na agenda política europeia, mesmo não

encontrando correspondência semelhante em Portugal. Se dúvidas houvesse, ficaram eliminadas com a tomada de posse da Comissão von der Leyen 2024-2029, confirmando o Comissário do Comércio o seu relevo, desde logo porque o novo conceito de política económica externa articula-se em três eixos: segurança económica, comércio e desenvolvimento de parcerias (DGAE, 2025, p. 330).

A ausência de informação acerca do processo legislativo nacional relativamente à avaliação de IDE estende-se à aplicação do Decreto-Lei n.º 138/2014, de 15 de setembro, não existindo informação pública oficial consolidada sobre o número de vezes que este diploma possa ter sido aplicado em Portugal. Este Decreto-Lei, que permanece inalterado desde a sua publicação e entrada em vigor, não se demonstra capaz de servir a defesa dos interesses nacionais, na medida em que é menos competitivo na atração de investimento estrangeiro do que os mecanismos de outros Estados-Membros, pode comprometer a segurança jurídica do investimento e está desajustado do atual contexto geopolítico e do Regulamento (UE) 2019/452.

Com base no caso de estudo apresentado e tendo em consideração os argumentos aduzidos nesta dissertação, confirma-se que Portugal se apresenta num quadro de exceção no contexto comunitário, no que diz respeito à avaliação de IDE por razões de segurança nacional, o que cria uma vulnerabilidade de segurança económica para o país.

Atendendo à constituição de dois grupos de trabalho interministeriais, que apresentaram os resultados dos seus trabalhos junto da tutela política em dois momentos distintos – 2021¹⁴ e 2023 –, conclui-se que a inexistência de um diploma que coloque Portugal em conformidade os standards mínimos praticados na grande maioria dos Estados-Membros se deve, mormente, à inexistência de vontade política em aprovar legislação nesse sentido. Esta deverá ter residido no receio de que tal legislação pudesse causar entraves à capacidade das autoridades nacionais competentes em captar IDE, tal como em deficiências na articulação de entidades nacionais

¹⁴ Rosado da Fonseca (2023, p. 59) menciona que, já em 2021, no primeiro relatório anual da Comissão, Portugal teria indicado que teria sido criado um grupo de trabalho interministerial técnico que visaria a articulação da legislação nacional com o Regulamento da União, incluindo assuntos como a “*articulação entre os prazos do mecanismo nacional e aquele da UE, o estabelecimento de um ponto de contacto (para a comunicação e a cooperação a nível dos Estados-Membros e da UE e a introdução da possibilidade de imposição de medidas de mitigação*”, porém não se explicitando uma data para o início do processo legislativo. A alteração governativa levou à criação de um novo grupo de trabalho interministerial em 2023, coordenado pela DGAE/MNE, mas também este sofreu com as mudanças nas orientações políticas após o pedido de demissão do então Primeiro-Ministro António Costa e abertura de um ciclo eleitoral inesperado, que culminou na formação de um Governo minoritário da AD.

com diferentes tutelas políticas. Todavia, esse receio não parece ficar consubstanciado na realidade europeia, uma vez que o investidor estrangeiro que queira investir num Estado-Membro – ou mesmo em outros países europeus – já deverá esperar que o seu investimento seja escrutinado nestes termos. Também as sucessivas crises políticas e subsequente abertura de novos processos eleitorais extraordinários, entre 2019 e 2025, não terão criado um ambiente favorável quer para colocar este tema na agenda política do Governo quer para dar continuidade aos trabalhos técnicos dos grupos interministeriais.

Nesta matéria, a DGAE/MNE é o ponto de contacto nacional e terá um conhecimento mais aprofundado da discussão em Bruxelas, bem como da disponibilidade demonstrada pelas diferentes tutelas políticas nacionais ao longo dos anos recentes. Até ao momento, não é conhecido nenhum processo de análise de IDE iniciado por Portugal junto da Comissão Europeia, mas, sendo a DGAE/MNE recetora das informações relativas aos processos iniciados por outros Estados-Membros, admite-se que haverá uma verificação dessa informação com vista a avaliar potenciais impactos para a segurança e ordem pública. Não obstante, desconhece-se como será efetuada essa avaliação de segurança, tendo em conta i) a inexistência de uma autoridade nacional com essas competências, ii) as limitações da própria DGAE/MNE em termos de conhecimento específico de segurança económica para efetuar essa análise, ou iii) a falta de procedimentos instituídos de cooperação com outras entidades nacionais que atuam no âmbito da segurança interna/nacional. Assim, não só se considera uma vulnerabilidade a inexistência de um regime jurídico que permita uma avaliação de segurança do IDE realizados em Portugal, como esta é reforçada pelas limitações do ponto de contacto nacional em verificar e pronunciar-se acerca dos processos abertos por outros Estados-Membros que possam ter relevância para a evolução das ameaças que se colocam à segurança no território nacional.

Limitações e linhas de trabalho futuro

São várias as limitações que poderão ser apontadas a esta dissertação, desde a dificuldade de operacionalização do conceito de segurança económica, a utilização da avaliação do IDE como caso ilustrativo – sabendo-se que a segurança económica integra outras dimensões –, ou o exercício de direito comparado parcial que não tem em consideração todos os Estados-Membros e que não parte de um *framework* analítico previamente reconhecido e aceite pela literatura científica. Considera-se, assim, que esta dissertação é uma investigação de carácter

exploratório, tendo constituído uma primeira reflexão acerca das transformações geopolíticas recentes na forma como o Estado português perceciona a relação entre economia e segurança – em particular a crescente securitização.

Uma avaliação mais densificada e comparativa sobre o estado da segurança económica em Portugal implicará uma comparação aprofundada dos instrumentos legais e estratégicos ao nível do investimento (*inbound* e *outbound*), dos controlos aplicados às exportações com potencial dupla utilização e da segurança da investigação em domínios tecnológicos considerados críticos. Só assim será possível perceber o *benchmark* europeu da segurança económica, aferindo, posteriormente, como Portugal se posiciona face ao mesmo no contexto da União.

Finalmente, considera-se que outro passo para aferir as razões do atraso português na implementação dos instrumentos de segurança económica passa por acrescentar uma interpretação qualitativa, que só poderá ser alcançada através da aplicação de uma técnica de entrevista semiestruturada junto dos protagonistas, nomeadamente os políticos com responsabilidades nas pastas da Economia, dos Assuntos Europeus e da Segurança e Defesa, tal qual os responsáveis das organizações da Administração Central do Estado destas áreas envolvidos nos grupos de trabalho nacionais e em representação do Estado português em Bruxelas, nos últimos anos.

A geração de dados primários a partir de entrevistas, com um foco em Portugal, onde o tema não possui uma vasta literatura científica, seria um passo indispensável para aferir o terceiro pressuposto da nossa hipótese de trabalho, apresentada no segundo capítulo. Aí, afirmava-se que as elites governativas-administrativas poderiam ter receios de que a securitização de instrumentos fundamentais para o crescimento da economia portuguesa, como é a captação de IDE, pudesse ter um impacto económico negativo. Em bom rigor, a metodologia de trabalho adotada nesta dissertação não foi contundente na verificação destes potenciais receios dos representantes políticos e das entidades da administração pública. Assim, não tendo sido possível concretizar esta visão metodológica para a recolha de informação no contexto da presente dissertação, acredita-se que esta seria uma linha de trabalho futuro de enorme relevância para dar continuidade à investigação e acrescentar conhecimento para estruturar a resposta às questões de partida que orientaram este trabalho de investigação de Mestrado em Direito e Segurança.

No que diz respeito à hipótese desta investigação, considera-se que ela pode ser parcialmente aceite, pois, apesar de se reconhecer a necessidade de investigação adicional para clarificar os elementos supramencionados, parece crível afirmar que i) as alterações dos ciclos políticos não deram continuidade ao trabalho de cooperação intersectorial das entidades da administração pública, ii) o Decreto-Lei n.º 138/2014 dá uma falsa sensação de resposta aos objetivos comunitários estabelecidos no Regulamento (UE) 2019/452 e iii) existe uma falta de consagração do conceito de segurança económica no âmbito da segurança e defesa nacional.

Contributo para a área de estudo

Esta dissertação procurou articular conteúdos e autores com proveniência em disciplinas como a Ciência Política, o Direito, a Economia e as Relações Internacionais, acreditando que a reflexão interdisciplinar favorece as investigações científicas no âmbito dos Estudos de Segurança. Tratou-se de uma investigação que privilegiou uma abordagem qualitativa e comparativa, pontualmente utilizando alguns elementos empíricos sobre o volume do investimento ou considerações jurídicas acerca da aplicação dos regimes de investimento em outros Estados-Membros.

A investigação fornece uma perspetiva conceptual acerca da reconfiguração do regime internacional de investimento à luz do crescente tecno-nacionalismo, ilustrando a transição de um paradigma liberal para um modelo de controlo estratégico fundamentado na segurança nacional. O estudo de caso no contexto europeu demonstra a excecionalidade portuguesa, gera conhecimento acerca de um tema pouco aprofundado cientificamente em Portugal e contribui para as literaturas sobre governança económica, economia política e estudos de segurança, oferecendo uma base de trabalho para investigações futuras sobre o assunto.

Por último, espera-se que a identificação de eventuais vulnerabilidades de segurança económica no país possa contribuir para que os decisores políticos reflitam sobre este assunto, que não possui grande tração mediática, mas que é estruturalmente relevante para o desenvolvimento económico e para a segurança nacional. Tratando-se de um diploma que espera uma atualização por parte do legislador europeu até ao final do presente ano e considerando o objetivo expresso pelo atual Governo, inscrito no Programa do XXV Governo Constitucional (República Portuguesa, 2025, p. 45), onde se explicita a intenção de “*Executar a Estratégia Europeia de Segurança Económica, visando proteger tecnologias sensíveis e mitigar riscos geoestratégicos, assegurando simultaneamente a abertura e segurança do*

investimento no mercado europeu”, espera-se que algumas das conclusões evidenciadas nesta dissertação possam sofrer alterações em breve e que, quiçá, alguns dos contributos apresentados possam servir de inspiração ao legislador português na criação do novo regime jurídico de controlo de IDE por razões de segurança e defesa nacional.

Contributos para o futuro regime nacional de avaliação de IDE

Assim, considerando as limitações do Decreto-Lei n.º 138/2014, a necessidade de aplicação do Regulamento (UE) 2019/452 e o facto de Portugal ser um dos últimos Estados-Membros a legislar sobre esta matéria, deixam-se, de seguida, algumas breves considerações que podem ser merecedoras de atenção pelas partes interessadas e que devem ser apreciadas independentemente da natureza do investimento (fusões, aquisições, investimentos de raiz, *joint-ventures*) no que concerne à avaliação de segurança, às entidades envolvidas e à tomada de decisão.

Do ponto de vista da avaliação de segurança, será fundamental que a definição de investidor estrangeiro possa atender à existência de estruturas societárias complexas, não se limitando à jurisdição de origem do veículo do investimento. Também a identificação do último beneficiário é outro passo importante, pois permite compreender quem realmente possui e controla uma sociedade, para além dos sócios registados. À semelhança do que já sucede nas práticas de *due diligence* em outras áreas empresariais (fraude, BCFT, danos reputacionais, etc.), a verificação da identidade, do grau de participação societária e da influência sobre o negócio, além da realização de avaliação de risco e antecedentes, é uma diligência que releva para o cumprimento das normas e contra um envolvimento inadvertido em atividades ilícitas ou que possam constituir uma ameaça para a segurança nacional. O artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 138/2014 define “*Pessoa de país terceiro à União Europeia e ao Espaço Económico Europeu*” como “*qualquer pessoa singular ou coletiva cujo domicílio, sede estatutária ou sede principal e efetiva da sua administração não se encontre situada num Estado-Membro da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu*”. Na prática, excluem-se os investidores que não pertencem ao espaço comunitário desde que o investimento não seja controlado por pessoas ou sociedades sedeadas em países terceiros, mas pode ser insuficiente para captar as dimensões anteriormente explicitadas¹⁵.

¹⁵ No âmbito deste trabalho exploratório, a ênfase é colocada nas questões da segurança e não da concorrência, pelo que a questão do controlo não deve ser o fator determinante. A avaliação do

No que se refere às entidades envolvidas, assumem-se dois caminhos possíveis, o primeiro através da criação de uma autoridade nacional competente para o efeito (unidade de *screening*) enquanto o segundo poderá passar pela formalização de um grupo de trabalho que envolva diferentes entidades, sob coordenação do ponto de contacto nacional, identificado ao abrigo do Regulamento 2019/452. Caso a opção política assente na criação de uma nova entidade, há que definir se esta deverá estar na dependência do Conselho de Ministros ou de uma tutela ministerial, por exemplo do Ministério da Economia – possivelmente a opção mais frequente no contexto da UE. Não obstante, é inevitável que os trabalhos da unidade possam ter de ser apoiados por uma estrutura interministerial que envolva entidades com competências económicas, bem como ao nível dos negócios estrangeiros, da defesa nacional e da segurança interna. Ainda que deva ser definido um conjunto de entidades com assento permanente na unidade de *screening*, como a AICEP, a DGE/ME, a DGAE/MNE, a DGPE/MNE, a DGPDN/MDN, o GNS, o SIS e o SIED, por exemplo, deve ser, ainda, acautelada a possibilidade de associar outras entidades que se revelem pertinentes na análise de cada caso de IDE em causa, cabendo à unidade de *screening* a identificação dessa necessidade e a agilização das diligências necessárias para o efeito.

Já ao nível da tomada de decisão, é necessário definir se esta é política ou administrativa. Presumivelmente, o primeiro nível é o da decisão de quais os investimentos que devem ser avaliados, o que é uma aferição administrativa que dará resposta aos critérios definidos na lei para o efeito, não carecendo de envolvimento político. De forma resumida, esta é uma etapa que consiste numa análise preliminar das notificações recebidas, de modo a identificar os casos para os quais se justifica a abertura de um processo de avaliação por razões de segurança nacional. Nos casos em que haja esta necessidade de avaliação, deverá ser elaborado um parecer técnico pela entidade administrativa que se venha a designar com competências nesta matéria, onde podem ser sugeridas medidas de mitigação. Por último, o legislador terá de definir se as decisões relativas à aprovação ou à recusa da proposta de investimento, por razões de segurança nacional, devem ser tomadas ao nível técnico ou se carecem de consulta ao nível político – neste caso, terão de ser identificadas, adicionalmente, em que circunstâncias. Ainda que a tomada de decisão técnica possa proteger os responsáveis políticos na gestão diplomática,

controlo deve ser objeto de análise, mas não se pode ignorar a possibilidade de, por exemplo, mesmo numa situação minoritária, onde não há capacidade para determinar autonomamente a decisão empresarial, existir uma instrumentalização da participação para i) exfiltrar informações relevantes, ii) promover ações de influência e iii) desenvolver ações de interferência que podem ser lesivas do interesse nacional.

poderão existir interesses competitivos e divergentes no respeitante ao impacto para o crescimento económico e para a segurança nacional, pelo que a ponderação final e subsequente decisão parece ficar mais acautelada se acontecer em sede de Conselho de Ministros ou por decisão do Ministro que tutela o setor do investimento em causa. Em ambas as situações, está garantida a responsabilidade do Governo na tomada de decisão, tendo em conta o(s) parecer(es) técnicos elaborados.

Outras dimensões como o regime de notificação (*ex-ante* parece atribuir mais segurança jurídica ao investidor), a definição dos setores e limiares (em linha com o estabelecido no Regulamento (UE) 2019/452 e outros regimes europeus), ou a definição de prazos máximos de avaliação curtos que sejam competitivos face a outros regimes europeus de interesse deverão ser, também, alvo de um tratamento jurídico que permita a elaboração de normas que sejam claras para os agentes económicos, de modo a facilitar a sua compreensão.

Referências

Archibugi D, & Iammarino S (2010) The globalization of technological innovation: definition and evidence. *Review of International Political Economy* 9(1): 98-122

Bacelar Gouveia J (2020) *Direito da Segurança: cidadania, soberania e cosmopolitismo*. 2ª ed. Almedina, Coimbra

Bacelar Gouveia J (2013) Os serviços de informações de Portugal: organização e fiscalização. *Revista de Direito e Segurança* 1: 63-85

Beale S, & Thomson C “Securitization Theory”, in Alan Collins (ed.), *Contemporary Security Studies* (Oxford: Oxford University Press, 2022), 6ª ed., pp. 173-185.

Baldwin D (1997) The Concept of Security. *Review of International Studies* 23(1): 5-26.

Balzacq T (ed.) (2011) *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve*. Routledge, Londres e Nova Iorque

Bauerle Danzman S, & Meunier S (2023) Naïve No More: Foreign Direct Investment Screening in the European Union. *Global Policy* 14(3): 40-53

Baylis J, & Smith S (ed.) (2014) *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. 6ª ed. Oxford University Press, Oxford

Beck U (2000) *O Mundo na Era da Globalização*. Presença, Lisboa

- Beck U (1992) *Risk Society. Towards a New Modernity*. Sage Publications, Londres e Thousand Oaks
- Bigo D (2016) Rethinking Security at the Crossroad of International Relations and Criminology. *The British Journal of Criminology* 56(6): 1068-1086
- Booth K (2007) *Theory of World Security*. Cambridge University Press, Cambridge e Nova Iorque
- BMWK Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2025) Investment Screening in Germany: Facts & Figures. <https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/EN/Publikationen/Aussenwirtschaft/investment-screening-in-germany-facts-figures.pdf>
- Buzan B (1991). *People, States and Fear: An Agenda For International Security Studies in the Post-Cold War Era*. 2.^a ed. Harvester Wheatsheaf, Hertfordshire
- Buzan B, Wæver O, & de Wilde J (1998) *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner, Boulder, CO
- Cable V (1995) What is international economic security?. *International Affairs* 71(2): 305-324
- Cardoso P (2004) *As Informações em Portugal*. Gradiva, Lisboa
- Carvalho TL (2024) *Segurança Económica Portuguesa: O Caso do Investimento Chinês no Setor Elétrico*. LisbonPress, Lisboa
- Cerezales DP (2010) Repressive Legacies and the Democratisation of Iberian Police Systems. *South European Society and Politics* 15(3): 429-448
- Chan ZT, & Meunier S (2022) Behind the Screen: Understanding National Support for a Foreign Investment Screening Mechanism in the European Union. *The Review of International Organizations* 17(3): 513-541
- Chandra S, & Bhonsle R (2015) National Security: Concept, Measurement and Management. *Strategic Analysis* 39(4): 337-359
- Charmaz K (2017) Special invited paper: Continuities, contradictions, and critical inquiry in grounded theory. *International Journal of Qualitative Methods* 16(1): 509-524
- Comissão Europeia (2025) REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL: Fifth Annual Report on the screening of foreign direct investments into the Union. Comissão Europeia, Bruxelas

- Comissão Europeia (2024) White Paper on Export Controls. Comissão Europeia, Bruxelas
- Comissão Europeia (2023) Estratégia para a Segurança Económica da UE. Comissão Europeia, Bruxelas
- DGAE (2025) Relatório Anual de “Portugal na União Europeia – 2024”. Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa
- Direction générale du Trésor (2025) Contrôle des Investissements Etrangers en France: Rapport annuel 2025. <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2025/07/30/publication-du-rapport-annuel-sur-le-controle-ief-en-2024>
- Eichenauer V, Dorsch M, & Wang F (2021) Investment screening mechanisms: The trend to control inward foreign investment. EconPol Policy Report 34. ifo Institute - Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich, Munique
- Elias L (2013) “A Externalização da Segurança Interna: as dimensões global, europeia e lusófona”. *Relações Internacionais* 40:9-29
- Estevens J “Human (in)security and irregular migration: the Atlantic Basin”, in Nuno Severiano Severiano & Daniel Marcos (eds.), *Evolving human security: challenges in the Atlantic space*. (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2019), pp. 105-128.
- Estevens J, & Rodrigues TF “Introdução: inovação tecnológica, relações internacionais e a sociedade dos (ciber)riscos e das (ciber)ameaças, in Teresa Ferreira Rodrigues & João Estevens (coord.), *Preparar o Futuro: A Transição Digital na Segurança e Defesa* (Porto: Fronteira do Caos Editores, 2024), pp. 1-47
- Folgado PM (2024) *Informações Económicas: fundamentos para uma abordagem sistémica*. Diário de Bordo, Ericeira
- Fontes J (2010a) “A administração militar e de segurança na Constituição de 1976: aspectos relevantes”. *PROELIUM* 1:1-10.
- Fontes J (2010b) “A Constituição e os Serviços de Informações”. *Revista Segurança e Defesa* 1: 1-10
- Georges AL, Bennett A (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. The MIT Press, Cambridge, MA
- Giddens A (1995) *As consequências da modernidade*. Celta Editora, Oeiras

- Gobierno de España (2025) Control de Inversiones Extranjeras en España: 2024 en cifras. https://comercio.gob.es/es-es/inversiones_exteriores/Documents/2024_EN_CIFRAS.pdf
- Gonçalves M (2024) Sete Desafios para a Resiliência das Entidades Críticas: o Contributo do Serviço de Informações de Segurança. *Nação e Defesa* 169: 27-42
- Grizold A (1994) The concept of National Security in the Contemporary World. *International Journal on World Peace* 11(3): 37-53
- Horta Fernandes A (2015) O conceito de segurança: um obstáculo à paz. *Relações Internacionais* 48: 139-164
- Horta Fernandes A (2009) A Estratégia e as Relações Internacionais. *Nação e Defesa* 122(4): 151-172
- Hough P (2018) *Understanding Global Security*. 4ª ed. Oxford University Press, Nova Iorque
- Ladeiro Monteiro R, “Subsídios para a história recente das informações em Portugal”, in Adriano Moreira (coord.), *Informações e Segurança: Estudos em Honra do General Pedro Cardoso* (Lisboa: Prefácio, 2007), pp. 459-469
- Lourenço N, Lopes F, Rodrigues C, Costa A, & Silvério P (2015) *Segurança Horizonte 2025. Um Conceito de Segurança Interna*. Colibri & GRESI – Grupo de Reflexão Estratégica Sobre a Segurança Interna, Lisboa
- Luo Y (2022) Illusions of techno-nationalism. *J Int Bus Stud* 53: 550-567
- Luo Y, & Van Assche A (2023) The rise of techno-geopolitical uncertainty: Implications of the United States CHIPS and Science Act. *J Int Bus Stud* 54: 1423-1440
- Marques Guedes A “Segurança Externa”, in Jorge Bacelar Gouveia & Sofia Santos (eds.), *Enciclopédia de Direito e Segurança* (Coimbra: Almedina, 2015), pp. 411-418
- Marques Guedes A “Segurança Interna”, in Jorge Bacelar Gouveia & Sofia Santos (eds.), *Enciclopédia de Direito e Segurança* (Coimbra: Almedina, 2015), pp. 425-431
- Marques Guedes A, & Elias L (2010) *Controlos remotos: dimensões externas da segurança interna em Portugal*. Almedina, Coimbra
- Miranda J (2011) *Manual de Direito Constitucional – Preliminares: o Estado e os Sistemas Constitucionais, tomo I*. 9ª ed. Coimbra Editora, Coimbra
- Munchau W (2025) [2024] *Kaput - O Fim do Milagre Alemão*. EA/CZ Editora.

- Nanto DK (2011) *Economics and National Security: Issues and Implications for U.S. Policy*. Congressional Research Service, Washington, DC, DIANE Publishing
- Neocleous M (2008) *Critique of Security*. Edinburgh University Press Ltd, Edinburgh
- Nye JS (1974) Collective Economic Security. *International Affairs* 50(4): 584-598
- OECD (2023) *The Impact of Regulation on International Investment in Portugal*. OECD Publishing, Paris
- Pathé Duarte F “Sociedade de Risco”, in Jorge Bacelar Gouveia & Sofia Santos (eds.), *Enciclopédia de Direito e Segurança* (Coimbra: Almedina, 2015), pp. 451-453
- Pereira R “Segurança e Constituição”, in Jorge Bacelar Gouveia (coord.), *Estudos de Direito e Segurança*, II volume (Coimbra: Almedina, 2012)
- Philbeck T, & Davis N (2018) The Fourth Industrial Revolution: Shaping A New Era. *Journal of International Affairs* 72(1):17-22.
- Proença Garcia F “Defesa Nacional”, in Jorge Bacelar Gouveia & Francisco Pereira Coutinho (coord.), *Enciclopédia da Constituição Portuguesa* (Lisboa: Quid Juris, 2013), pp. 104-105
- Quivy R, & Campenhoudt LV (2008) *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 5ª ed. Gradiva, Lisboa
- República Portuguesa (2025) Programa XXV Governo Constitucional. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc25/governo/programa-do-governo>
- Rodrik D (2011) *The Globalization Paradox: Why Global Markets, States And Democracy Can't Coexist*. Oxford University Press, Oxford
- Rosado da Fonseca M (2023) O mecanismo português de análise dos investimentos diretos estrangeiros: modificação em 2023? Enquadramento e porquê. *Revista de Concorrência e Regulação* 50:57-103.
- Rosado da Fonseca M (2021) O mecanismo português de análise dos investimentos diretos estrangeiros: dos antecedentes da sua criação às perspetivas de modificação em 2022 – Parte I. *Revista de Concorrência e Regulação* 48:81-128.
- Shiffman GM “Economic Security”, in Alan Collins (ed.), *Contemporary Security Studies* (Oxford: Oxford University Press, 2022), 6ª ed., pp. 263-277.
- Schwab K (2016) *Fourth Industrial Revolution*. Random House Inc, New York

Tomé L (2010) Security and security complex: operational concepts. *JANUS.NET e-journal of International Relations* 1(1): 29-44

United Nations Development Programme (UNDP) (1994) Human Development Report 1994. United Nations, New York

Wæver O (1989) *Security and the Speech Act: Analysing the Politics of a Word*. Working Paper No. 1

Waltz KN (1979) *Theory of International Politics*. Nova Iorque, NY: McGraw-Hill.

Legislação

Atos legislativos das instituições da União Europeia

Diretiva (UE) 2022/2557 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2022, relativa à resiliência das entidades críticas e que revoga a Diretiva 2008/114/CE do Conselho.

Recomendação (UE) 2025/63 da Comissão, de 15 de janeiro de 2025, sobre a análise dos investimentos no estrangeiro em domínios tecnológicos críticos para a segurança económica da União.

Recomendação do Conselho C/2024/3510, de 23 de maio de 2024, relativa ao reforço da segurança na investigação.

Recomendação (UE) 2023/2113 da Comissão, de 3 de outubro de 2023, relativa a domínios tecnológicos críticos para a segurança económica da UE, visando a realização de uma nova avaliação dos riscos com os Estados-Membros.

Regulamento (UE) 2023/2675 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de novembro de 2023, relativo à proteção da União e dos seus Estados-Membros contra a coerção económica exercida por países terceiros.

Regulamento (UE) 2021/821 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2021, estabelece um regime da União Europeia para o controlo das exportações, corretagem, assistência técnica, trânsito e transferências de produtos de dupla utilização.

Regulamento (UE) 2019/452 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de março de 2019, que estabelece um regime de análise dos investimentos diretos estrangeiros na União.

Jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia

Acórdão de 13 de julho de 2023, Xella Magyarország, Processo C-106/22, EU:C:2023:568.

Atos legislativos da República Portuguesa

Constituição da República Portuguesa, na redação da Lei n.º 1/2005, de 12 de agosto.

Lei n.º 31-A/2009, de 7 de Julho, que aprova a Lei de Defesa Nacional.

Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, que aprova a Lei de Segurança Interna.

Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho, que retifica a forma e o número da Lei n.º 31-A/2009, de 7 de Julho.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril, que aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, de 20 de janeiro, que aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/94, de 4 de fevereiro, que aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 10/85, de 20 de fevereiro, que aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional.

Outros atos

Proposta de Resolução 13/XV/1, de 24 de maio de 2023, que aprova as Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional.