

**Setembro de 2023**

# Portugal perante a Autonomia Estratégica Aberta da UE

**Nota Rápida**

Equipa Multidisciplinar de Planeamento e Prospetiva

## **FICHA TÉCNICA**

### **Título**

Portugal perante a Autonomia Estratégica da UE

Nota Rápida 12

### **Data**

19 de setembro de 2023

### **Autoria**

Equipa Multidisciplinar de Prospetiva e Planeamento (EMPP)

### **Revisão e *layout***

Equipa Multidisciplinar de Comunicação Estratégica (EMCE)

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

Rua Filipe Folque, 44

1069-123 Lisboa

[utpp@planapp.gov.pt](mailto:utpp@planapp.gov.pt)

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

## Sumário Executivo

A autonomia estratégica aberta é um conceito em evolução que ganha fôlego com a necessidade europeia de dar resposta aos desafios suscitados pela crise provocada pela pandemia COVID-19 e pela agressão militar da Rússia à Ucrânia. Este conceito reflete o compromisso da União Europeia (UE) com uma economia aberta e o reforço do multilateralismo, reconhecendo ao mesmo tempo a necessidade de reduzir dependências e aumentar a sua resiliência em áreas críticas através da diversificação de cadeias de abastecimentos de bens e serviços, maior capacidade estratégica da UE e maior contribuição para o sistema de governação global, vincando a prioridade da União Europeia (UE) na promoção de práticas comerciais justas e baseadas na reciprocidade.

No contexto europeu Portugal pugna por uma crescente **mutualização** de esforços e recursos para manter a coesão europeia e contrariar a fragmentação do mercado comum numa era de choques, transição e volatilidade a nível mundial. Simultaneamente, Portugal defende a **diversificação das cadeias de abastecimento e das parcerias**, em conjunto com a **redução da dependência de materiais críticos**, através de iniciativas como a exploração do potencial do hidrogénio verde e das centrais hidroelétricas por bombagem para o armazenamento de energia, a promoção da eficiência energética e a adoção dos princípios da economia circular. Com o **reforço das interligações energéticas**, Portugal pode ter um papel importante na disponibilização de energia proveniente de fontes renováveis, mais limpas e rentáveis para os europeus e para si próprio. A governação internacional e a **gestão sustentável dos oceanos**, com especial atenção para as pescas, devem ser abordadas como uma prioridade fundamental. A UE deve aprofundar **práticas mineiras mais sustentáveis** e os mecanismos de compensação para atenuar os impactos locais. A **infraestrutura digital** é outro aspeto crucial, incluindo o estabelecimento e a manutenção de infraestruturas críticas como cabos submarinos, centros de dados e satélites.

O projeto Autonomia Estratégica Aberta, que envolveu representantes dos 27 Estados-Membros da UE, promovido pela Oficina de Prospetiva e Estratégia do governo espanhol, contribuiu para esta reflexão. A participação portuguesa neste projeto foi coordenada pelo PlanAPP e incluiu a Direção-Geral dos Assuntos Europeus (DGAE), o Gabinete de Estratégia e Estudos (GEE), o Laboratório Nacional de Energia e Geologia (LNEG) e o Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP).

Na área da **energia**, Portugal sublinha a relevância das interligações energéticas, das energias renováveis, da eficiência energética e do combate à pobreza energética.

Na área da **alimentação**, Portugal reafirma o seu compromisso com os objetivos da Estratégia do Prado ao Prato, com a redução da dependência do país em relação a cereais, em especial o trigo, e pela defesa da constituição de reservas estratégicas cogeridas no âmbito da UE.

No âmbito das **tecnologias digitais**, Portugal tem promovido políticas que incentivam as parcerias, a inovação, o desenvolvimento de competências digitais, a criação de um ecossistema favorável para *start-ups* e empresas de tecnologia e a sustentabilidade ambiental no setor digital.

# 1. O conceito de Autonomia Estratégica Aberta da UE

A abertura mundial, que marcou muito do progresso económico dos países europeus nas últimas décadas dos séculos XX e XXI, aprofundou o grau e tipo de dependência dos Estados-Membros (EM) da União Europeia (UE) em relação a países terceiros. Mais recentemente, o surgimento de crises, como a pandemia de COVID-19 e a agressão militar da Rússia contra a Ucrânia, têm concorrido para que, crescentemente, estas dependências sejam percecionadas como sérios riscos para o bem-estar dos cidadãos europeus.

A Comissão Europeia (CE) propôs o conceito de Autonomia Estratégica Aberta (AEA) para enfrentar estes riscos, elaborou relatórios de prospetiva e delineou iniciativas políticas relevantes para o fazer avançar. A AEA começou, assim, a ganhar relevância, em particular aquando da apresentação pela CE, em 2020, do plano europeu de recuperação económica dos danos causados pela epidemia de COVID-19, – Next Generation EU<sup>1</sup> – no qual o conceito é abordado do ponto de vista de diversificação das cadeias de abastecimento e clarificação das regras do comércio e dos fluxos de investimento mundiais<sup>2</sup>. Apesar disso, é graças aos trabalhos de prospetiva estratégica na Comissão Europeia que o conceito será densificado e robustecido.

## 1.1. Contributo da Prospetiva Estratégica

A Comissão pretende reforçar a elaboração de políticas com base em dados concretos que antecipem o futuro, tendo o Vice-Presidente Maroš Šefčovič sido mandatado para liderar os esforços da Comissão para integrar a prospetiva estratégica no seu trabalho.

O primeiro Relatório de Prospetiva Estratégica (2020) destaca a estratégia da Comissão para integrar a prospetiva estratégica na elaboração de políticas, incluindo a resiliência como novo ponto de referência para políticas e devendo ser analisada em vertentes socioeconómicas, geopolíticas, ecológicas e digitais. A Autonomia Estratégica Aberta está ligada à vertente geopolítica, comércio aberto e segurança de aprovisionamento<sup>3</sup>.

O segundo relatório (2021) identifica megatendências até 2050, delineando os domínios para reforçar a autonomia da UE<sup>4</sup>.

O terceiro relatório explora interações entre as transições ecológicas e digitais<sup>5</sup>. A agressão russa à Ucrânia impacta áreas como energia, economia e segurança, afetando estas transições. A Comissão busca antecipar políticas para acelerar transições e promover resiliência e autonomia estratégica em várias áreas.

**Note-se que, numa fase inicial, o conceito de Autonomia Estratégica Aberta era essencialmente centrado nas questões de diversificação dos abastecimentos e do reforço das regras do comércio mundial.**

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_940](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_940)

<sup>2</sup> Entre 2013 e 2016, a autonomia estratégica foi vista principalmente como uma abordagem às questões de segurança e defesa. De 2017 a 2019, foi considerada como uma forma de defender os interesses europeus num ambiente geopolítico hostil marcado pelo Brexit, a Presidência Trump e a crescente assertividade da China. Em 2020, a pandemia de COVID-19 levou a um enfoque na atenuação da dependência económica das cadeias de abastecimento estrangeiras e o conceito de Autonomia Estratégica Aberta (não apenas autonomia estratégica) começa a ganhar proeminência. Desde 2021, o âmbito foi alargado a praticamente todos os domínios de intervenção da UE, incluindo o dos valores da UE. Ver “EU Strategic Autonomy Monitor 2022”.  
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733589/EPRS\\_BRI\(2022\)733589\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733589/EPRS_BRI(2022)733589_EN.pdf)

<sup>3</sup> [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight/2020-strategic-foresight-report\\_pt](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight/2020-strategic-foresight-report_pt)

<sup>4</sup> [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight/2021-strategic-foresight-report\\_pt](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight/2021-strategic-foresight-report_pt)

<sup>5</sup> [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight/2022-strategic-foresight-report\\_pt](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight/2022-strategic-foresight-report_pt)

### Algumas definições relativas à Autonomia Estratégica Aberta

- **Resiliência:** a capacidade de resistir e enfrentar desafios, mas também de passar por transições de uma forma sustentável, justa e democrática. A resiliência é necessária em todas as áreas de política, também para fazer as transições verde e digital, mantendo ao mesmo tempo a integridade e os objetivos centrais da UE num ambiente dinâmico e, por vezes, turbulento;
- **Autonomia estratégica aberta:** a capacidade de moldar o novo sistema de governação económica global e desenvolver relações bilaterais mutuamente benéficas, protegendo simultaneamente a UE de práticas injustas e abusivas, incluindo a diversificação e solidificação das cadeias de abastecimento globais para aumentar a resiliência a crises futuras;
- **Capacidade estratégica:** um certo nível de capacidades detidas na UE permitindo produzir, fornecer ou apoiar-se em bens, serviços, dados, infraestruturas, competências, *know-how* industrial e tecnologias estratégicas;
- **Dependências:** apoiar-se num número limitado de atores para o fornecimento de bens, serviços, dados, infraestruturas, competências e tecnologias em combinação com uma capacidade limitada de produção interna para substituir as importações;
- **Dependências estratégicas:** dependências consideradas de importância crítica para os interesses estratégicos da UE e dos seus Estados-Membros, tais como a segurança, a saúde e a transformação verde e digital.

Estas definições foram apresentadas no *Commission staff working document “Strategic Dependencies and Capacities”*. Não existe ainda uma tradução oficial pelo que, aqui, se apresenta a versão do PlanAPP. Além disso, é de destacar que o conceito de AEA está em evolução, distinguindo-se nuances nas definições plasmadas em diferentes documentos oficiais da UE\*\*.

## 1.2. A evolução europeia e internacional

As recentes mudanças no cenário geopolítico e económico levaram a uma atualização do conceito de Autonomia Estratégica Aberta (AEA). A invasão da Ucrânia revelou as dependências da UE, especialmente em relação aos combustíveis fósseis russos. A resposta da UE incluiu uma aceleração na transição energética, exemplificada pela iniciativa REPowerEU<sup>6</sup>. Este plano visa descarbonizar a economia e o setor energético para eliminar a dependência de combustíveis russos até 2030.

A vulnerabilidade exposta pela guerra poderá agravar-se com a crescente fragmentação geopolítica, a competição económica por capitais, recursos e tecnologias, além das megatendências como as alterações climáticas. A China, um importante produtor de matérias-primas e componentes para a transição energética, assume um papel crucial nesse cenário<sup>7</sup>. Essa dependência da China pode tornar-se uma vulnerabilidade, pondo em risco os objetivos da Europa em termos ambientais e económicos.

Os Estados Unidos também adotaram medidas, como o *Inflation Reduction Act*, que podem prejudicar a atração de investimentos inicialmente destinados à transição energética na UE<sup>8</sup>.

Para lidar com essa nova dinâmica, a Comissão Europeia pretende impulsionar as transições verde e digital, diversificar políticas, fontes e rotas de abastecimento, visando fortalecer a competitividade e a resiliência económica. Essas medidas pretendem melhorar a preparação da UE para enfrentar crises futuras e garantir a realização dos seus objetivos.

**O conceito de Autonomia Estratégica Aberta está, portanto, em evolução e sofrerá adaptações dependendo das iniciativas dos outros grandes blocos económicos mundiais.** Questões que estavam inicialmente afastadas do âmbito da Autonomia Estratégica Aberta, como os **auxílios de Estado** ou a **reindustrialização**, estão agora na ordem do dia. Exemplo disso é o destaque dado no relatório “Resilient EU 2030” a iniciativas que promovam e assegurem o desenvolvimento de capacidade interna de produção<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowerEU-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowerEU-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en)

<sup>7</sup> <https://ec.europa.eu/newsroom/cipr/items/738844/en>

<sup>8</sup> <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/15/by-the-numbers-the-inflation-reduction-act/>

<sup>9</sup> RESILIENT EU2030: a roadmap for strengthening the EU's resilience and competitiveness, Spanish Presidency Council of the European Union, 2023, <https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/en/news/the-spanish-presidency-presents-resilient-eu2030-roadmap-to-boost-european-union-open-strategic-autonomy/>

### 1.3. Uma Nova Estratégia Industrial

Em dezembro de 2019, a Comissão Europeia apresentou o *European Green Deal* - Pacto Ecológico Europeu<sup>10</sup> com o objetivo final de atingir a neutralidade carbónica em 2050, tendo uma meta intermédia de redução das emissões de 55% em 2030 (face a 1990). O Pacto Ecológico foi apresentado como a estratégia central da UE para o crescimento económico nas próximas décadas.

Na comunicação “Uma nova estratégia industrial para a Europa”, em março de 2020, foram definidas as orientações para uma indústria europeia mais competitiva e que possa liderar as transições ecológica e digital<sup>11</sup>. A nova estratégia industrial apoia-se no aprofundamento do Mercado Único, enquanto procura contrariar as barreiras protecionistas nos mercados internacionais, mantendo a abertura a países terceiros, visando assegurar o acesso recíproco e equitativo das empresas europeias a esses mercados.

O Plano Industrial do Pacto Ecológico - *Green Deal Industrial Plan*<sup>12</sup>, apresentado pela Comissão Europeia a 1 fevereiro de 2023, concretiza aquela estratégia, ao pretender reforçar a competitividade das indústrias europeias, desenvolvendo as atividades económicas com impacto neutro no clima e acelerando a transição para a neutralidade climática. O plano é baseado em quatro pilares complementares<sup>13</sup>: um novo ambiente regulatório, onde se inclui uma Lei da Indústria com Emissões Líquidas nulas (*net-zero industry*), para apoiar a capacidade de produção industrial e projetos estratégicos em produtos com emissões líquidas nulas, permitindo e desenvolvendo mais rapidamente as normas europeias; um Regulamento das Matérias-Primas Críticas<sup>14</sup> para garantir o acesso a estas matérias-primas que, tal como as terras raras, são vitais para o fabrico de tecnologias e produtos com emissões líquidas nulas. Estão ainda previstas uma reforma do desenho do mercado de eletricidade e a utilização de requisitos harmonizados de sustentabilidade e circularidade nos contratos públicos.

#### I. Acesso mais flexível aos auxílios de Estado

A Comissão está a lançar consultas com os Estados-Membros sobre um quadro temporário de flexibilização das regras relativas aos auxílios de Estado<sup>15</sup>. Esta flexibilização inclui:

- Simplificação dos auxílios à implantação de energias renováveis;
- Simplificação dos auxílios à descarbonização dos processos industriais;
- Reforço dos regimes de apoio ao investimento para a produção de tecnologias estratégicas de emissões líquidas nulas, nomeadamente através de benefícios fiscais;
- Auxílios mais direcionados para novos projetos de produção importantes em cadeias de valor estratégicas de emissões líquidas nulas, tendo em conta as lacunas de financiamento a nível mundial.

A Comissão propôs também a alteração do Regulamento Geral de Isenção por Categoria<sup>16</sup>, permitindo aos Estados-Membros maior flexibilidade na conceção e na aplicação de medidas de apoio a setores fundamentais para a transição para a neutralidade climática e uma indústria com emissões líquidas nulas. Como parte desta revisão, foram aumentados os limiares de notificação dos auxílios de Estado a favor dos investimentos ambientais, de projetos de investimento de interesse comum europeu, assim como auxílios na área de Inovação, Investigação e Desenvolvimento.

O financiamento da UE deve ser reforçado através de instrumentos como o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, REPowerEU, Programa InvestEU ou Fundo de Inovação. Estes instrumentos pretendem evitar a

<sup>10</sup> [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_pt](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pt)

<sup>11</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0102&from=PT>

<sup>12</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/statement\\_23\\_521](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/statement_23_521)

<sup>13</sup> [https://commission.europa.eu/document/41514677-9598-4d89-a572-abe21cb037f4\\_en](https://commission.europa.eu/document/41514677-9598-4d89-a572-abe21cb037f4_en)

<sup>14</sup> [https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/european-critical-raw-materials-act\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/european-critical-raw-materials-act_en)

<sup>15</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_513](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_513)

<sup>16</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP\\_23\\_1523](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_23_1523)

fragmentação do mercado único devido ao potencial aporte de diferentes níveis de apoio fiscal nacional. A Comissão está a explorar vias para conseguir um maior financiamento comum a nível da UE para apoiar os investimentos no fabrico de tecnologias de emissões líquidas nulas, com base numa avaliação das necessidades de investimento em curso.

**A médio prazo, pretende dar-se uma resposta estrutural às necessidades de investimento**, propondo um **Fundo Europeu de Soberania** para preservar a vantagem europeia no domínio das tecnologias críticas e emergentes, incluindo as tecnologias de zero emissões líquidas.

## II. Melhores competências da população

Perante as necessidades do novo paradigma económico para qualificar e requalificar milhões de pessoas nos próximos anos, a Comissão Europeia pretende, em conjunto com os Estados-Membros, monitorizar a oferta e procura de empregos e qualificações relevantes na transição verde, assim como implementar uma Estratégia Europeia para as Universidades, fomentando a formação em ciência, tecnologia, engenharia, matemática (STEM), quer ao nível universitário, quer ao nível do ensino e formação profissionais<sup>17</sup> e o reconhecimento recíproco de qualificações no espaço europeu.

Sendo, assim, essencial investir em programas de talentos para garantir o acesso à força de trabalho qualificada necessária para competir no mercado global. Tal pode incluir o recrutamento de talentos de todo o mundo, bem como o investimento em programas de formação para ajudar os trabalhadores a adquirir as competências de que necessitam para garantir as qualificações necessárias, não esquecendo o potencial que existe com os nómadas digitais, dado o envelhecimento da população.

## III. Abertura comercial e cadeias de abastecimento resilientes

A Comissão Europeia assume como ponto de partida o livre-comércio enquanto um elemento essencial desta estratégia, que liga o Mercado Único a polos de crescimento económico fora do continente europeu e cria oportunidades de mercado e economias de escala. Ao mesmo tempo, permite o acesso a matérias-primas e componentes intermédios necessários para a indústria e os serviços europeus. A CE defende o reforço do papel dos fóruns multilaterais de negociação comercial como a Organização Mundial do Comércio e pretende expandir a sua rede de Acordos de Livre Comércio.

As novas iniciativas neste domínio incluem o estabelecimento de um clube de países de matérias-primas críticas, para reforço da segurança, resiliência, e desenvolvimento económico das cadeias de abastecimento nos diferentes países, parcerias industriais neutras em emissões para a promoção de tecnologias verdes a nível global, e reforço dos apoios financeiros ao comércio e investimentos internacionais verdes. A Comissão reafirma também a intenção de reforçar os instrumentos de monitorização do investimento direto estrangeiro em solo europeu.

---

<sup>17</sup> Ver plano de ação 4 da European Skills Agenda, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1223&langId=en>



## Algumas posições de Estados-Membros sobre Autonomia Estratégica Aberta

### França – Posições publicas do presidente Emmanuel Macron

Após uma visita à China, o Presidente francês, em entrevista ao jornal europeu *on-line* POLITICO (09/04/2023), atribuiu ao conceito de autonomia estratégica um sentido, acima de tudo, geopolítico, ao afirmar a necessidade de a UE ter uma política de “não vassalagem”, mantendo-se independente dos Estados Unidos da América, para evitar ser envolvida em conflitos mundiais, nomeadamente entre a China e Taiwan, que não lhe dizem diretamente respeito. Mais recentemente (12/05/2023), o presidente francês publicou um artigo de opinião no Financial Times com o título “[A Europa precisa de mais fábricas e de menos dependências](#)”, resumindo as ilações que, segundo Emmanuel Macron, se devem retirar do duplo choque da pandemia de COVID-19 e da guerra na Ucrânia.

### Países Baixos – Policy Letter on Open Strategic Autonomy

08.11.2022

“Para os Países Baixos, o princípio orientador a este respeito é “aberto sempre que possível, protetor sempre que necessário”. Juntamente com um grande grupo de outros Estados-Membros, os Países Baixos procuram uma ordem comercial liberal e aberta. Ao mesmo tempo, os Países Baixos compreendem, tal como vários outros grandes Estados-Membros, que as ações empreendidas para melhorar a sua própria posição contribuem para a autonomia estratégica aberta da UE. Afinal, os Países Baixos são a favor de medidas de reforço da resiliência que podem centrar-se na mitigação de riscos específicos e, assim, evitar a utilização de medidas menos refinadas como o protecionismo. Para os Países Baixos, o reforço da capacidade de resistência da UE é indissociável da manutenção - e não do enfraquecimento - de uma economia aberta.”

### Espanha – Declarações de Pedro Sánchez, em Madrid, na Reunião do Projeto AEA

06.02.2023

“Em suma, a ordem internacional está a mudar e a União Europeia tem de mudar em conformidade. E fá-lo-emos. É por isso, caros colegas, e digamos isto de forma clara e inequívoca, que vamos reindustrializar a Europa e, consequentemente, reindustrializar também a Espanha. (...) Note-se que em 2020, especificamente em outubro de 2020, os 27 Estados-Membros aprovaram o conceito de Autonomia Estratégica Aberta como a chave para orientar o reposicionamento da Europa no mundo. Um reposicionamento que pode ser resumido como, e passo a citar: “cooperando multilateralmente sempre que possível, agindo autonomamente sempre que necessário”.

### Portugal e Espanha – Conclusões da XXXIV Cimeira Luso-Espanhola

14-15.03.2023

“Portugal e Espanha fomentarão a cooperação industrial entre os dois países, designadamente em projetos em domínios estratégicos e iniciativas transfronteiriças promovendo a participação nas cadeias de valor e tirando partido das iniciativas políticas europeias nestes domínios (IPCEI, Alianças, novos projetos do Net Zero Industry Act, Chips Act, e Critical Raw Materials Act). Esta cooperação industrial pode aproveitar o novo quadro de ajudas de Estado para contribuir para a reindustrialização da Europa, canalizando-se através dos planos de recuperação e as suas adendas, para o qual será necessário trabalhar no alargamento dos prazos de execução que permitam compatibilizá-los com a ambição dos projetos a desenvolver.

Portugal e Espanha partilham a necessidade de uma resposta consensual na Europa para manter o seu papel de motor tecnológico e comercial global. Os dois países estão determinados a contribuir para o reforço da autonomia estratégica da UE e para assegurar que a indústria europeia se mantém competitiva no contexto internacional, ao mesmo tempo que reforça a convergência económica entre os Estados-Membros.

Esta resposta deve partir das vantagens competitivas da nossa União e centrar-se em garantir energia limpa, segura e acessível, no reforço do mercado interno, na melhoria do quadro regulamentar para atrair investimento, nomeadamente em inovação, e na promoção de um financiamento verde e sustentável em mercados públicos e privados, e promover o comércio internacional justo, previsível e baseado em regras. Ambos os países acreditam numa Europa que constrói a sua resiliência económica no quadro de uma economia aberta, sem se fechar ao mundo”.

## 2. A posição portuguesa

A União Europeia enfrenta uma série de desafios comuns que exigem uma crescente **mutualização** de esforços e recursos<sup>18</sup>. Para manter a coesão europeia e contrariar a fragmentação do mercado comum numa era de choques, transição e volatilidade a nível mundial, é fundamental criar mecanismos que permitam prosseguir os objetivos comuns da União numa lógica de reforço da coesão e convergência territorial. O Mecanismo de Recuperação e Resiliência de resposta à crise gerada pela COVID-19, reforçado pelo REPowerEU na sequência da agressão russa à Ucrânia, são exemplos disso. Propostas que vão nesse sentido são também a criação do Fundo Europeu de Soberania<sup>19</sup> para financiamento da dupla transição verde e digital ou a criação de reservas estratégicas comuns de produtos críticos. Dito isto, perante choques sem precedentes nas últimas décadas, a resposta europeia deve ter em conta especificidades nacionais e regionais, como é exemplo o mecanismo de ajuste dos custos de produção de energia elétrica no Mercado Ibérico de Eletricidade (MIBEL)<sup>20</sup>.

Simultaneamente, Portugal defende a **diversificação das cadeias de abastecimento e das parcerias**, permitindo o acesso a materiais essenciais, a mercados e a oportunidades no exterior<sup>21,22</sup>. O reforço das relações com África, a América do Sul e partes da Ásia pode ser um passo estratégico nesta direção, nomeadamente com os países da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). Portugal e os portugueses estão presentes nos vários quadrantes mundiais, sendo o país um construtor de pontes entre atores, e facilitador de contactos. Portugal deve ser esse construtor de pontes para uma Europa aberta ao mundo que constrói diversas parcerias numa lógica de reciprocidade, respeito e benefício mútuo<sup>23</sup>.

Além disso, as **interligações energéticas** desempenham um papel fundamental no estabelecimento de um mercado verdadeiramente unificado e na garantia da resiliência, especialmente com a crescente mudança para fontes de energia renováveis. Ao dar prioridade e expandir as interligações energéticas, a UE pode efetivamente aproveitar as vantagens das energias renováveis, reforçando simultaneamente a estabilidade do mercado comum<sup>24</sup>.

Com a criação de uma rede energética ligada ao centro da Europa, e aproveitando as condições geográficas, Portugal pode ter um papel importante para a disponibilização de energia proveniente de fontes mais limpas e rentáveis para os europeus e para si próprio. Com esta infraestrutura, estar-se-á a contribuir para atenuar o dilema de segurança e da interdependência económica da União Europeia no que diz respeito às suas necessidades energéticas.

Portugal, como membro de pleno direito de instituições como a UE, a OTAN, e da comunidade internacional, encontra-se numa posição privilegiada para servir de garante à segurança energética da Europa através da utilização e desenvolvimento de um dos pontos de entrada de gás natural liquefeito no continente europeu.

Por outro lado, Portugal tem uma posição geoestratégica ímpar no quadro internacional, dado estar virado para o Oceano Atlântico. Com o alargamento da Extensão da Plataforma Continental Portugal tem um domínio ainda maior sobre aquele que é um dos maiores Recursos Mundiais – o Mar.

<sup>18</sup> Regras de governação financeira da UE precisam de ser alteradas, <https://www.portugal.gov.pt/pt/qc23/comunicacao/noticia?i=regras-de-governacao-financiera-da-ue-precisam-de-ser-alteradas>  
<sup>19</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_22\\_5543](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_5543)

<sup>20</sup> Governo congratula-se com a aprovação do Mecanismo Ibérico que limita o preço do gás para efeitos de produção de eletricidade, <https://www.portugal.gov.pt/pt/qc23/comunicacao/comunicado?i=governo-congratula-se-com-a-aprovacao-do-mecanismo-iberico-que-limita-o-preco-do-gas-para-efeitos-de-producao-de-eletricidade>

<sup>21</sup> Empresas sul-coreanas podem ser importantes parceiras nas energias renováveis e semicondutores, <https://www.portugal.gov.pt/pt/qc23/comunicacao/noticia?i=empresas-sul-coreanas-podem-ser-importantes-parceiras-nas-energias-renovaveis-e-semicondutores>

<sup>22</sup> Portugal totalmente de acordo com prioridades da presidência da União Europeia, <https://www.portugal.gov.pt/pt/qc23/comunicacao/noticia?i=portugal-totalmente-de-acordo-com-prioridades-da-presidencia-da-uniao-europeia>

<sup>23</sup> Grandes Opções, Lei nº38/2023 de 2 de agosto, capítulo “Portugal no Mundo”, <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2023/08/14900/0000300113.pdf>

<sup>24</sup> Portugal, Espanha e França chegam a acordo para corredor de energia verde, <https://www.portugal.gov.pt/pt/qc23/comunicacao/noticia?i=portugal-espanha-e-franca-chegam-a-acordo-para-corredor-de-energia-verde>

Numa perspetiva de desenvolvimento da autonomia estratégica da União Europeia, a potenciação e sustentação de investigação científica e tecnológica no âmbito das ciências do mar, com várias aplicações nas áreas da segurança e defesa, proteção civil, economia, ambiente, recursos naturais, pode alterar a geoeconomia e a geoestratégia de Portugal, da Europa e da NATO<sup>25</sup>.

A governação internacional e a **gestão sustentável dos oceanos**, com especial atenção para as pescas, devem ser abordadas como uma prioridade fundamental. Políticas e práticas eficazes neste domínio podem salvaguardar os ecossistemas marinhos, promover práticas de pesca sustentáveis e assegurar a viabilidade a longo prazo dos recursos oceânicos<sup>26</sup>.

A exploração do potencial do hidrogénio verde e das centrais hidroelétricas por bombagem para o armazenamento de energia, a promoção da eficiência energética e a adoção dos princípios da economia circular contribuem também para a **redução da dependência de materiais críticos**. Estas medidas podem contribuir para a sustentabilidade e reduzir a vulnerabilidade da UE à escassez de materiais.

A **infraestrutura digital** é outro aspeto crucial, incluindo o estabelecimento e a manutenção de infraestruturas críticas como cabos submarinos, centros de dados e satélites<sup>27</sup>. A ênfase na redundância, resiliência e segurança nestes domínios facilitará ligações fortes com o resto do mundo, permitindo à UE manter-se digitalmente ligada e competitiva à escala mundial.

A UE deve aprofundar **práticas mineiras mais sustentáveis** e os mecanismos de compensação para atenuar os impactos locais<sup>28</sup>. Tal complementar os esforços de diversificação, eficiência, circularidade e o princípio de "evitar e transferir". Ao dar prioridade à sustentabilidade e às práticas mineiras responsáveis, a UE pode minimizar os danos ambientais e garantir uma compensação justa para as comunidades afetadas

Este conjunto de posições e reflexões feitas a partir de Portugal contribuem para melhor definir e balizar os contornos da abordagem geral portuguesa perante a Autonomia Estratégica Aberta da UE, um processo que é evolutivo e dependente da ressignificação do conceito de AEA no tempo e no espaço.

---

<sup>25</sup> Estratégia Nacional para o Mar 2020-2030, [Resolução do Conselho de Ministros nº 68/2021 de 4 de junho](#).

<sup>26</sup> <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=queremos-que-esta-conferencia-seja-um-ponto-de-viragem-na-nossa-relacao-com-os-oceanos>

<sup>27</sup> Plano de Ação para a Transição Digital, [Resolução do Conselho de Ministros nº30/2020 de 21 de abril](#).

<sup>28</sup> Portugal tem de apostar nas tecnologias de ponta do futuro, <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=portugal-tem-de-apostar-nas-tecnologias-de-ponta-do-futuro>

## 3. O projeto Autonomia Estratégia Aberta

Para analisar as políticas e medidas que a Autonomia Estratégica Aberta (AEA) implicaria para cada setor da economia e da sociedade europeia, foi lançado o projeto OSA (Open Strategic Autonomy)<sup>29</sup>, que conta com a participação dos 27 Estados-Membros e é liderado pela Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia, um organismo em dependência direta do Presidente do Governo de Espanha. Um dos objetivos do projeto foi a produção de um relatório que analisa as principais vulnerabilidades europeias nestas áreas, a procura de respostas eficazes assim como a compreensão das implicações dessas respostas nas várias dimensões da política europeia. Este relatório fornecerá material para reuniões ministeriais do Conselho da UE durante a presidência espanhola, que decorre no segundo semestre de 2023, e será discutido na reunião informal dos chefes de Estado ou de governo que irá ter lugar em Granada, a 6 de outubro de 2023. O outro objetivo é a elaboração de mapas de vulnerabilidades de cada Estado-Membro. Esses mapas são feitos com base numa lista de 137 matérias-primas, componentes e produtos importados, relativamente às quais a DG Growth identificou uma forte dependência em relação ao exterior. Foi solicitado a cada país participante que realizasse uma análise das vulnerabilidades relativamente a cada uma destas mercadorias. A Figura 1 (consultar Anexo 1) apresenta esquematicamente o método, com base na aplicação de três indicadores, para a classificação das vulnerabilidades<sup>30</sup>.

O projeto debruçou-se sobre quatro áreas temáticas (Saúde, Energia, Alimentação e Digitalização). No caso de Portugal, a intervenção, coordenada pelo PlanAPP, em articulação com a Direção-Geral dos Assuntos Europeus (DGAE), centrou-se em três áreas (Energia, Alimentação e Digitalização) e contou com a colaboração dos seguintes organismos:

- **Energia:** Laboratório Nacional de Energia e Geologia (LNEG), Gabinete de Estratégia e Estudos (GEE), PlanAPP;
- **Alimentação:** Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP), PlanAPP;
- **Digitalização:** GEE, PlanAPP.

### 3.1. Energia

Uma das consequências mais gravosas da invasão da Ucrânia pela Rússia foi a elevada volatilidade dos mercados grossistas de energia e o aumento da fatura energética das famílias e empresas europeias, em consequência da dependência do petróleo e do gás russos. Neste contexto, torna-se relevante discutir entre os Estados-Membros (EM) as dimensões do conceito de AEA relacionadas com a energia, ou seja, como se devem configurar os sistemas energéticos nas próximas décadas e como se pode ultrapassar as vulnerabilidades da cadeia de abastecimento para assegurar um abastecimento energético acessível, seguro e sustentável.

A UE pretende alcançar uma economia e um setor energético com consumo líquido nulo até meados do século com base em fontes domésticas, bem como uma carteira diversificada de importações de energia sustentável. Nos seus Planos Nacionais de Energia e Clima (PNEC) todos os EM definiram as metas que pretendem atingir até 2030, e a Comissão Europeia elaborou estratégias à escala da UE que deverão acelerar a transição para um sistema de energias renováveis, diminuir as dependências dos fornecedores, e diversificar as importações, entre as quais se destacam as mais proeminentes, o pacote Fit for 55<sup>31</sup> e o plano REPowerEU<sup>32</sup>. Além disso, tem

<sup>29</sup> Referido neste documento como projeto Autonomia Estratégica Aberta (AEA).

<sup>30</sup> O método de cálculo dos indicadores está descrito no commission staff working document "Strategic dependencies and capacities", <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0352>

<sup>31</sup> 'Fit for 55': delivering the EU's 2030 Climate Target on the way to climate neutrality, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0550&from=EN>

<sup>32</sup> REPowerEU Plan, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fc930f14-d7ae-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fc930f14-d7ae-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF)

havido iniciativas para aumentar a eficiência energética<sup>33</sup>, promover as fontes de energia renováveis<sup>34</sup>, reforçar a rede elétrica e os sistemas de armazenamento de energia, apoiar o desenvolvimento de combustíveis sustentáveis, criar um mercado interno adequado ao hidrogénio<sup>35</sup> e outras energias renováveis (Decarbonisation Package<sup>36</sup>), implementar a energia solar<sup>37</sup>, reforçar as relações energéticas externas<sup>38</sup> e assegurar o acesso a matérias-primas críticas<sup>39</sup> e inovações tecnológicas necessárias à transição verde. A prossecução dos objetivos comuns da AEA e da neutralidade climática e o aproveitamento das suas sinergias irão, por um lado, combater eficazmente as alterações climáticas e, por outro, tornar a UE mais resistente às perturbações da cadeia de abastecimento que podem potencialmente levar a um aumento das emissões de gases com efeito de estufa e a uma diminuição da competitividade da UE.

A AEA no domínio da energia irá concentrar-se no reforço dos fundamentos político-económicos da UE, necessariamente mitigando os riscos de dependências estratégicas, e alargando as capacidades geopolíticas da UE para implementar a sua própria visão e fazer as suas escolhas de ação externa.

### 3.1.2. Portugal face à Autonomia Estratégia Aberta no setor da energia

Após a assinatura do Acordo de Paris, Portugal assumiu, na COP 22 em Marraquexe, a ambição e compromisso de atingir a neutralidade carbónica em 2050, tendo aprovado o Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 (RNC 2050) através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2019, de 1 de julho. A Lei de Bases do Clima, instituída pela Lei n.º 98/2021, de 31 dezembro, estabelece a meta obrigatória de uma redução de pelo menos 90%, em relação a 2005, de gases com efeito de estufa até 2050. Na COP 27 em Sharm el Sheik, o governo português assumiu a possibilidade de antecipar a neutralidade carbónica para 2045.

A par da neutralidade carbónica, o governo português assumiu a ambição de antecipar para 2026 as metas do Plano Nacional de Energia e Clima 2030, em particular o objetivo de alcançar 80% de fontes renováveis na produção de eletricidade. O PNEC 2030, que se encontra atualmente em revisão<sup>40</sup>, irá incorporar a antecipação de metas, bem como novas metas entretanto anunciadas, em particular no que se refere à eólica *offshore* (Quadro 1). A revisão prevê um aumento da meta de energias renováveis no consumo final bruto de energia de 47% para 49%. O governo português assumiu ainda a ambição de atribuir uma capacidade de eólico *offshore* de 10 GW até 2030 através de procedimentos concorrenciais, sendo que destes, 2 GW estarão instalados até 2030.

**Quadro 1 – Metas de potência instalada previstas para 2030**

Tecnologia	Potência 2020 (GW)	Meta PNEC2030 (GW)
Hídrica	7,0	8,1
Eólica <i>onshore</i>	5,4	10,4
Eólica <i>offshore</i>	0,03	2,0
Solar PV	2,0	20,4
Solar térmico de concentração	0	0,6
Eletrólise	0	2-2,5

Fonte: PNEC 2030

<sup>33</sup> Diretiva (UE) 2018/2002 (Eficiência energética), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2002&from=EN>

<sup>34</sup> Diretiva (UE) 2018/2001 (Energias renováveis), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2001&from=EN>

<sup>35</sup> De referir a COM (2023)156 da Comissão Europeia, anunciando a criação de um Banco Europeu do Hidrogénio cuja missão será a de firmar uma correspondência entre a assumida procura de 20 milhões de toneladas de hidrogénio renovável no espaço da UE - plasmada na REPowerEU - e a futura oferta de hidrogénio renovável. A sua ação decorrerá do objetivo estratégico configurado pela cobertura de um prémio ecológico que possa tornar mais atrativa a produção de hidrogénio renovável em detrimento de outros combustíveis fósseis.

<sup>36</sup> Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on common rules for the internal markets in renewable and natural gases and in hydrogen, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2f4f56d6-5d9d-11ec-9c6c-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2f4f56d6-5d9d-11ec-9c6c-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF)

<sup>37</sup> EU Solar Energy Strategy, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:516a902d-d7a0-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:516a902d-d7a0-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF)

<sup>38</sup> EU external energy engagement in a changing world, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022JC0023&from=EN>

<sup>39</sup> Critical Raw Materials Act, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_22\\_5523](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_5523)

<sup>40</sup> Portugal -Draft Updated NECP 2021-2030, [https://commission.europa.eu/publications/portugal-draft-updated-necp-2021-2030\\_en](https://commission.europa.eu/publications/portugal-draft-updated-necp-2021-2030_en)

Para Portugal há um conjunto de importantes linhas de ação no domínio da energia que estão plasmadas em vários instrumentos de política nacionais:

- Reforço das interligações energéticas (eletricidade e gás) como garantia de robustez do sistema energético europeu, que permite mitigar choques, diminuir a dependência face a fornecedores externos e estabilizar a intermitência da produção renovável.
- Promoção das energias renováveis como fontes energéticas sustentáveis para dar resposta às necessidades energéticas europeias, permitindo, simultaneamente, a redução das emissões de GEE e da dependência face ao exterior.
- Promoção do hidrogénio verde como vetor energético que permite descarbonizar setores em que a opção de eletrificação é mais difícil (indústrias com utilização intensiva de calor ou transportes rodoviários pesados).
- Eficiência energética como forma de diminuir os consumos energéticos e reduzir as necessidades de importações, quer de produtos energéticos, quer de matérias-primas e componentes.
- Combate à pobreza energética como forma de garantir uma transição justa, democrática e coesa, reforçando o papel do cidadão como agente ativo na descarbonização e na transição energética, criando condições equitativas para todos e instrumentos para a proteção dos mais vulneráveis.

Deve notar-se que no “*Critical Raw Materials for Strategic Technologies and Sectors in the EU*” de 2020 se assinala que a UE tem grandes dependências em quase todos os passos da cadeia de valor das tecnologias apresentadas na tabela<sup>41</sup>. Em Portugal essas dependências refletem-se de forma mais aguda, uma vez que o setor industrial português dedicado à manufatura de tecnologias renováveis é limitado, com alguma atividade industrial no fabrico e montagem de componentes para turbinas eólicas e um fabricante de uma tecnologia inovadora de eletrólise para a produção de hidrogénio verde<sup>42</sup>.

A equipa espanhola coordenadora do projeto AEA fez uma seleção de 31 matérias-primas, componentes e produtos relevantes para área da energia, cujo mapa de vulnerabilidades se apresenta no Quadro 3 (consultar Anexo 1). A classificação foi feita de acordo com os critérios apresentados na Figura 1.

Note-se que a maior parte dos materiais que a UE considera como vulnerabilidades para o setor da energia são importados por Portugal para outro tipo de aplicações. Veja-se, por exemplo, o caso do fósforo, que Portugal importa essencialmente para a indústria dos fertilizantes. Outro exemplo, o magnésio, tem aplicações industriais em componentes para a indústria automóvel, na siderurgia, soldadura ou fogos de artifício.

Portugal importa a grande parte da tecnologia para a transição energética na forma de produtos acabados (painéis fotovoltaicos, eletrolisadores ou veículos elétricos), estando por isso muito dependente de todas as diversas cadeias de valor. Estas vulnerabilidades não podem ser totalmente eliminadas e é reconhecido que pode haver vantagens em manter uma economia aberta, embora com um leque de fornecedores mais diversificado.

É necessário realçar que essas vulnerabilidades podem ser minimizadas com ganhos económicos e sociais importantes para o país. No contexto atual, as vulnerabilidades terão de ser enfrentadas economizando a utilização de recursos e aumentando a eficiência energética. Apontamos aqui duas questões.

Garantir que, no caso de matérias-primas críticas ou de produtos para a transição energética, a exploração destes recursos em território nacional se organiza em torno da instalação da totalidade ou dos setores mais importantes da cadeia de valor associada. Seria o caso da exploração de lítio, que, a concretizar-se, poderia associar as várias etapas de tratamento dos minerais até ao fabrico de produtos finais como baterias para a

<sup>41</sup> Comissão Europeia, *Critical Raw Materials for Strategic Technologies and Sectors in the EU* – a foresight study, 2020, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8e167f11-077c-11eb-a511-01aa75ed71a1/language-en>

<sup>42</sup> Trata-se da empresa Fusion Fuel, <https://www.fusion-fuel.eu/>

mobilidade elétrica. No caso do hidrogénio, dada a significativa potência de eletrólise a instalar nas próximas décadas, seria relevante que houvesse unidades industriais de fabrico de eletrolisadores em território nacional.

Reforçar as medidas de eficiência energética nos edifícios, na indústria e nos transportes. Por exemplo, os transportes coletivos são uma opção de elevada eficiência energética e um fator importante para a redução de emissões (o setor que mais contribui para as emissões nacionais, com 25,8% do total em 2020, de acordo com o Inventário Nacional de Emissões 2022), que podem reduzir algumas das dependências do país.

No que diz respeito às vulnerabilidades futuras de Portugal, o grupo de trabalho adotou os resultados obtidos pelo LNEG no mapeamento das necessidades de materiais para 2030 e 2050, à luz dos objetivos do PNEC2030 e do RNC 2050. Como já foi referido, Portugal importa a maioria dos produtos e componentes necessários à transição energética, pelo que não apresenta uma dependência direta de matérias-primas críticas não processadas nesta área. Não obstante, as necessidades de Portugal em termos de matérias-primas críticas irão aumentar de forma muito significativa, sendo que a dependência será por via dos produtos finais que o país importa (por exemplo, painéis fotovoltaicos ou eletrolisadores) e que incorporam essas matérias-primas<sup>43</sup>.

## **Autonomia Estratégica Aberta na área da energia**

### **Objetivos:**

- Promover as interligações energéticas, as energias renováveis e a circularidade na utilização de recursos;
- Reforçar as medidas de eficiência energética nos edifícios, na indústria e nos transportes;
- Combater a pobreza energética como forma de garantir uma transição justa, democrática e coesa;
- Garantir que no caso de matérias-primas críticas ou de produtos para a transição energética, a exploração destes recursos em território nacional se organiza em torno da instalação da totalidade ou dos setores mais importantes da cadeia de valor associada.

<sup>43</sup> Simões, S.G., Fortes, P., Amorim, F. (2021). *Materials usage for the decarbonisation of the Portuguese Energy system* [Uso de materiais para a descarbonização do sistema energético português]. LNEG Webinar. Online event. 11th May 2021. <http://hdl.handle.net/10400.9/3693>

## 3.2. Alimentação

Também nos sistemas agroalimentares, a crise espoletada pela invasão da Ucrânia pela Rússia e a crise pandémica de 2020 tiveram repercussões. Em concreto, destacam-se impactos no abastecimento decorrentes de perturbações no funcionamento das cadeias logísticas/de distribuição internacionais, na estabilidade dos preços de bens alimentares e de *inputs*/matérias-primas, como fertilizantes e energia.

A UE assume um papel preponderante no comércio internacional do setor agroalimentar, marcado por uma integração crescente nas cadeias de valor globais. Os dados revelam que o comércio internacional da UE no setor agroalimentar tem vindo a aumentar continuamente desde 2011, tendo atingido um pico de 401 mil milhões de euros de bens transacionados no ano de 2022<sup>44</sup>. O setor agroalimentar como um todo na UE tem-se revelado resiliente nos últimos dois anos de crises múltiplas, pela capacidade de manter a produção agroalimentar e a sua posição de exportador líquido. Não obstante, manifestaram-se fragilidades, dependências e idiosincrasias ao nível de Estados-Membros em particular, que não se manifestam necessariamente ao nível dos 27.

Este período traduziu-se num reforço da atenção da UE para dimensões como a autonomia do setor agroalimentar, as dependências estratégicas ou a importância da livre circulação de bens e trabalhadores agrícolas no mercado interno. Tendo em vista o fortalecimento do sistema agroalimentar europeu face a disrupções diversas, a Comissão Europeia (CE) avançou, nos últimos três anos, com várias iniciativas neste sentido, complementando alguns mecanismos já estabelecidos previamente.

Os setores agrícola e de fertilizantes passaram a ser elegíveis para apoios estatais mais avultados e flexíveis, ao abrigo da revisão do quadro temporário de crise, de 9 de novembro de 2022<sup>45</sup>. Na mesma data, em comunicação da CE, foi anunciado um conjunto de medidas direcionadas a assegurar o abastecimento de adubos<sup>46</sup>. Entre estas medidas, está a possibilidade de usar uma reserva agrícola de 450 milhões de euros para apoiar produtores agrícolas afetados pelo aumento dos fatores de produção, o estabelecimento de um observatório europeu para os fertilizantes ou ainda a possibilidade de os produtores de fertilizantes serem considerados prioritários para o abastecimento contínuo e ininterrupto de gás natural, nos planos nacionais de emergência, em caso de racionamento. Nessa mesma comunicação a CE anuncia o reforço da AEA, promovendo a diversificação dos parceiros comerciais, do setor do hidrogénio renovável, através de um quadro regulamentar estável e viável, bem como a transição do setor dos adubos azotados para a produção de amoníaco com base nesse hidrogénio.

No seguimento dos compromissos assumidos pela CE na Estratégia do Prado ao Prato<sup>47</sup>, foi aprovado o Plano de contingência para garantir o abastecimento alimentar e a segurança alimentar em tempos de crise<sup>48</sup>, e foi estabelecido o grupo de peritos sobre o Mecanismo Europeu de Preparação e Resposta a Crises de Segurança Alimentar<sup>49</sup>. Destaca-se, ainda, a adoção de uma abordagem progressivamente antecipatória da CE com a criação do Mecanismo Europeu de Preparação e Resposta a Crises de Segurança Alimentar. Este tem como objetivo trabalhar sobre a prospetiva, avaliação e monitorização de riscos, bem como pelo incentivo ao desenvolvimento de planos de contingência nacionais. Outros exemplos desta abordagem residem na renovação do Instrumento de Emergência do Mercado Único<sup>50</sup>, que cria um quadro de medidas de antecipação, preparação e resposta aos impactos de crises no mercado único, com o objetivo de salvaguardar a livre circulação de bens, serviços e pessoas, bem como em iniciativas mais prospetivas, como sejam a visão a longo prazo para as zonas rurais da UE<sup>51</sup> ou o estudo sobre as determinantes da segurança alimentar<sup>52</sup>.

<sup>44</sup> EC (2022). Monitoring EU agri-food trade. European Commission, DG Agriculture and Rural Development, Brussels; e EC (2021), Monitoring EU agri-food trade: developments in 2021. European Commission, DG Agriculture and Rural Development, Brussels

<sup>45</sup> Quadro temporário de crise relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia na sequência da agressão da Ucrânia pela Rússia, 2022/C 426/01, de 9 de novembro

<sup>46</sup> Assegurar a disponibilidade e acessibilidade dos adubos, COM (2022) 590 final, de 9 de novembro

<sup>47</sup> COM (2020) 381 final, de 20 de maio

<sup>48</sup> COM (2021) 689 final, de 12 de novembro

<sup>49</sup> (2021/C 461 I/01), de 15 de novembro

<sup>50</sup> COM (2022) 459 final, de 19 de setembro

<sup>51</sup> COM (2021) 345 final, de 30 de junho

<sup>52</sup> SWD (2023) 4 final, de 4 de janeiro



### 3.2.1. Portugal face à Autonomia Estratégia Aberta no setor da alimentação

O Governo Português está comprometido com os objetivos e metas fixados na legislação Europeia para o setor agroalimentar, entre os quais se destacam os objetivos da Estratégia do Prado ao Prato<sup>53</sup>: reduzir o uso e risco dos pesticidas químicos na agricultura em 50 % até 2030 e a utilização de pesticidas mais perigosos em 50 % até 2030; reduzir as perdas de nutrientes em, pelo menos, 50 %, assegurando simultaneamente que não haja deterioração da fertilidade do solo, o que reduzirá a utilização de fertilizantes em, pelo menos, 20 % até 2030; reduzir as vendas de antimicrobianos para animais de criação e na aquicultura na UE em 50 % até 2030; alcançar, pelo menos, 25 % das terras agrícolas da UE cultivadas em agricultura biológica até 2030.

Importa referir que o sistema agroalimentar em Portugal tem características próprias, pelo que as dependências estratégicas e vulnerabilidades futuras em Portugal são distintas das da UE no seu todo.

Desde logo o grau de autoaprovisionamento dos cereais em Portugal rondou os 19,4% em 2021, sendo que no trigo e no milho se cifrou nos 6,3% e 23,7%, respetivamente, números muito inferiores aos da UE, que no seu todo tem um grau elevado de autossuficiência na produção destes cereais. Esta realidade e as vulnerabilidades que dela decorrem motivaram a elaboração da Estratégia Nacional para a Promoção da Produção de Cereais em 2018. A Estratégia enuncia 3 objetivos estratégicos: 1) reduzir a dependência externa, consolidar e aumentar as áreas de produção; 2) criar valor na fileira dos cereais; 3) viabilização da atividade agrícola em todo o território. Tendo em vista a redução desta dependência estratégica concreta, a abordagem passa sobretudo por produzir internamente, gerando condições propícias para o efeito.

Em 2021, o Governo lançou a Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, centrando-se numa temática relevante no contexto da AEA. Apesar de não definir metas concretas, a Estratégia elenca e descreve as diferentes políticas incidentes nesta área e tem como eixos estratégicos: a integração de políticas e a governança; grupos vulneráveis, saúde e nutrição; e o bom funcionamento da cadeia alimentar.

A inovação tecnológica é igualmente um desígnio central da ação governativa no âmbito agroalimentar, plasmada na Agenda de Inovação para a Agricultura 2020-2030, aprovada em 2020. A Agenda assume cinco dos objetivos definidos no Programa do XXII Governo Constitucional sem, contudo, estabelecer indicadores e níveis a atingir. O foco desta estratégia é fomentar a aplicação e desenvolvimento de tecnologias e práticas subordinadas a um conjunto de 10 eixos estratégicos, entre os quais o combate às alterações climáticas, a promoção da saúde animal e da sanidade vegetal, inovação e digitalização da agricultura.

Também no que toca à Agricultura Biológica, Portugal dispõe, desde 2017, de uma Estratégia Nacional e um Plano de Ação associado. A estratégia define objetivos estratégicos aliados a eixos de ação e estabelece metas a alcançar até 2027, entre as quais se destacam duplicar a área de agricultura biológica para cerca de 12% da superfície agrícola utilizada nacional, duplicar a produção pecuária e aquícola em Produção Biológica, incrementar em 50% o consumo de produtos biológicos, ou ainda o aumento em pelo menos 20% a capacidade de oferta formativa.

Os instrumentos de planeamento de políticas referidos incidem em matérias que se cruzam com a AEA, no entanto, a abordagem ou posicionamento de Portugal perante a AEA no setor agroalimentar necessita de maior consolidação. Um contributo nesse sentido foi a elaboração de uma **listagem de dependências estratégicas e outra para as vulnerabilidades futuras** pelo grupo de trabalho que integra o PlanAPP e o GPP no âmbito do projeto Autonomia Estratégia Aberta.

Para aferir as **dependências estratégicas**, foi feita uma análise dos dados das importações em Portugal por código de produto, atendendo ao valor anual das importações, à concentração das importações por país, à importância do produto para o setor agrícola, para a indústria e para o consumidor. A lista de dependências estratégicas pode ser consultada no Quadro 4 (consultar Anexo 1), estando ordenada pelo grau de dependência, tendo sido excluídos todos os produtos cujo grau de dependência ficou aquém do limiar definido. Se

---

<sup>53</sup> COM/2020/381 final - Estratégia do Prado ao Prato para um sistema alimentar justo, saudável e respeitador do ambiente.

considerarmos os produtos em categorias, destacam-se a alimentação animal, cereais e oleaginosas, fertilizantes, peixes, leguminosas e frutas.

No que toca às vulnerabilidades presentes e futuras, a lista seguinte resulta de discussões no seio do grupo de trabalho, tendo em conta a literatura cinzenta variada, bem como a experiência dos participantes. A identificação das vulnerabilidades futuras consiste na descrição sumária de forças de mudança e tendências relevantes no presente:

- Riscos sistémicos: escassez de água; alteração dos padrões climáticos; estado dos ecossistemas marinhos; agentes bióticos e abióticos com riscos para as culturas; erosão e degradação dos solos; perda de biodiversidade.
- Acesso à água e gestão das bacias internacionais.
- Conetividade digital nas zonas rurais / desigualdade de capacidades no acesso à tecnologia.
- Obstáculos à adoção de inovações (por exemplo, questões regulamentares, literacia em novas tecnologias, dimensão das explorações).
- Escassez/inadequação da mão de obra (mão de obra pouco qualificada, intensiva e sazonal vs. mão de obra qualificada).
- Atratividade do setor agrícola e conseqüente renovação geracional/tendências socioeconómicas e demográficas, êxodo rural, risco de abandono e desertificação.
- Utilizações alternativas e concorrentes das terras agrícolas.
- Ausência de uma política europeia para as reservas estratégicas de matérias-primas (por exemplo, cereais); estrangulamentos nas ligações logísticas com especial impacto nas regiões periféricas da UE.
- Avaliações insuficientes do impacto das políticas europeias não agrícolas na capacidade de produção e na sustentabilidade das explorações agrícolas e dos riscos daí decorrentes para a segurança do aprovisionamento.
- Alterações nas preferências de consumo e nos incentivos da política agrícola (por exemplo, sustentabilidade climática e ambiental, bem-estar dos animais) com impacto nas decisões de produção, no contexto geral de uma maior procura de fontes de proteínas provenientes de economias emergentes.
- Desafios decorrentes do aumento dos requisitos fitossanitários e de rastreabilidade dos produtos agroalimentares.
- Prioridades da UE em transição com impacto nas futuras dotações do orçamento e da política agrícola (por exemplo, maior orientação do orçamento europeu para a defesa e as migrações; futuros alargamentos).

Na senda do trabalho desenvolvido entre o PlanAPP e o GPP, importa consolidar uma reflexão sobre AEA no setor agroalimentar em Portugal, num exercício prospetivo e construtivo face aos compromissos já assumidos internamente e externamente. Desde já é possível avançar algumas áreas e compromissos assumidos que moldam a posição nacional sobre a AEA.

A agricultura desenvolve-se sobretudo em meio rural e no interior do país. Algumas características territoriais e demográficas que afetam sobretudo os territórios de baixa densidade, como a baixa natalidade, o abandono das terras, o envelhecimento populacional, o fraco dinamismo económico e o êxodo rural, são forças de mudança que importa articular e coordenar com as políticas agrícolas *stricto sensu*.

Por outro lado, a agricultura precisa de uma nova geração de agricultores e de mão de obra, cujos custos e condições são uma questão social, demográfica e económica central no futuro do setor.

Há também um nexo entre os métodos de produção e as culturas produzidas, num contexto de escassez hídrica, alterações climáticas e perda acentuada de biodiversidade. As transformações a que a agricultura será obrigada podem consubstanciar uma deterioração das condições para a atividade, nomeadamente da produtividade agrícola/do solo. Isto pode ter conseqüências na produção agrícola e no balanço alimentar em Portugal,

agravando dependências já existentes e deteriorando a capacidade de orientação da culturas produzidas. Por essa razão, importa antecipar transformações que podem abalar seriamente o setor e preparar os atores e instituições para agirem preventiva e prospetivamente.

A liberalização das regras sobre os auxílios estatais, apesar de essenciais em contextos de crise e perturbações específicas, como foi feito pela Comissão Europeia em 2022<sup>54</sup>, deve ser de natureza extraordinária e temporária. O recurso reiterado a este mecanismo, sobretudo quando dissociado de mecanismos que envolvam uma mutualização de esforços, não deve servir para atingir os objetivos e metas delineados na política europeia, uma vez que pode amplificar desequilíbrios estruturais e dependências intra-UE, prejudicando a AEA e o próprio funcionamento do mercado único.

No contexto europeu, sendo Portugal um país deficitário em matérias-primas, com particular preocupação para os cereais, um plano de contingência deve prever mecanismos de abastecimento, incluindo uma possível aplicação de regras para preferência europeia na aquisição de cereais produzidos por países da UE com excedente, para os EM periféricos e com menor grau de autoaprovisionamento nestes produtos essenciais. No exemplo da acumulação de existências, deve ser favorecida uma atuação comum para constituição de reservas estratégicas da UE cogeridas e preferencialmente localizadas em locais nevrálgicos da rede de transportes, para poder acudir mais rapidamente às regiões mais isoladas e expostas, numa lógica de solidariedade entre países com e sem excedente de produção de cereais.

Sendo o regadio uma das principais apostas para a agricultura em Portugal, importa ter presente que, para além da qualidade da infraestrutura, Portugal está profundamente condicionado pela gestão conjunta das bacias hidrográficas internacionais e pela qualidade dos ecossistemas, e sua capacidade de absorção e retenção de água.

## **Autonomia Estratégica Aberta na área da alimentação**

### **Objetivos:**

- Prosseguir os objetivos da Estratégia do Prado ao Prato;
- Reduzir a dependência do país em relação a cereais, em especial o trigo;
- Desenvolver políticas agrícolas integradas com o combate à desertificação e ao despovoamento do interior;
- Defender a constituição de reservas estratégicas cogeridas no âmbito da UE.

<sup>54</sup> Quadro temporário de crise relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia na sequência da agressão da Ucrânia pela Rússia, COM (2022/C 131 I/01)

### 3.3. Digitalização

A pandemia de COVID-19 e a guerra na Ucrânia alteraram totalmente o papel e a percepção das novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) e do digital nas sociedades e economias atuais, acelerando o ritmo de implementação e levando à vulgarização do seu uso, mas expondo também as vulnerabilidades do espaço digital europeu e as suas dependências em relação às tecnologias não europeias.

A UE apresenta um certo atraso na corrida às TIC. Muitas dessas tecnologias são projetadas, fabricadas, geridas e monitorizadas em países terceiros, o que pode eventualmente comprometer a segurança das infraestruturas da UE e mesmo a independência dos seus sistemas económicos e políticos. Reconhecendo esta situação, a Comissão Europeia (CE) tem avançado com vários estudos para identificar as prioridades e os riscos do ecossistema tecnológico (EC, 2021a<sup>55</sup>; EC, 2021b<sup>56</sup>), lançando uma série de iniciativas para garantir a soberania tecnológica de acordo com a transição verde (EC, 2020<sup>57</sup>; 2022a<sup>58</sup>; 2022b<sup>59</sup>).

O documento “Bússola Digital: o caminho europeu para a década digital”<sup>60</sup> define a estratégia da UE para a transformação digital até 2030. A CE tenciona que a Bússola Digital assuma a forma de um programa político que incluirá um conjunto de grandes objetivos, definidos ao longo de quatro pontos: uma população digitalmente qualificada e profissionais digitais altamente qualificados; digitalização dos serviços públicos; transformação digital das empresas e infraestruturas digitais seguras e sustentáveis.

A Europa terá de tirar partido dos seus pontos fortes, um mercado único aberto e competitivo, regras sólidas que incorporam os valores europeus, um interveniente assertivo no comércio internacional justo e com regras, uma base industrial forte, pessoas altamente qualificadas e uma sociedade civil sólida. Ao mesmo tempo, tem de avaliar e ultrapassar cuidadosamente quaisquer fragilidades estratégicas, vulnerabilidades e dependências que ponham em risco a realização das suas ambições e tem de acelerar o investimento associado<sup>61</sup>. Este impulso político exige uma intensificação dos trabalhos iniciados na última década para acelerar a transformação digital da Europa, tendo em conta os progressos no sentido de um mercado único digital<sup>62</sup> plenamente funcional e intensificando as ações definidas na estratégia para construir o futuro digital da Europa<sup>63</sup>.

A AEA visa garantir que os Estados-Membros tenham a capacidade de tomar decisões independentes no desenvolvimento e implementação de políticas digitais, promovendo simultaneamente a cooperação com outros países e organizações. Isso envolve promover a inovação e a competitividade na indústria digital, investir na inovação e desenvolvimento de tecnologia digital avançada, proteger a segurança cibernética e os dados pessoais dos cidadãos da UE, promover o uso ético e responsável da inteligência artificial e fortalecer a infraestrutura digital. A AEA não significa um isolamento ou protecionismo digital, mas sim, a procura de um equilíbrio entre a autonomia digital e a cooperação internacional. Os Estados-Membros da UE devem colaborar com outros países e parceiros estratégicos, partilhar conhecimentos e boas práticas e estabelecer normas e padrões globais para a tecnologia digital.

Essa abordagem visa fortalecer a posição da UE no cenário digital global, proteger os seus interesses estratégicos e garantir que os valores europeus, como privacidade, segurança e ética, sejam considerados na era digital. A AEA na área de tecnologia digital é um objetivo chave da União Europeia para impulsionar o desenvolvimento e a inovação nesse setor.

É importante identificar as dependências estratégicas nas diversas camadas do setor, ou seja, as dependências relacionadas com as matérias-primas, o hardware, a conectividade, os dados, os sistemas de controlo e os aplicativos. Sublinha-se que este setor depende fortemente de vários fatores internacionais, incluindo a

<sup>55</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0352&from=EN>

<sup>56</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_644](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_644)

<sup>57</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0569>

<sup>58</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/european-chips-act-communication-regulation-joint-undertaking-and-recommendation>

<sup>59</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0289>

<sup>60</sup> [Digital decade \(europa.eu\)](#)

<sup>61</sup> A análise efetuada pelos serviços da Comissão para a recuperação estimou em 125 mil milhões de euros as necessidades anuais de investimento e competências em TIC para colmatar o fosso existente com os principais concorrentes nos EUA e na China (nota extraída de Bússola Digital 2030)

<sup>62</sup> “Estratégia para o Mercado Único Digital na Europa”, 6 de maio de 2015. Das 30 propostas legislativas, 28 foram aprovadas pelos legisladores.

<sup>63</sup> “Construir o futuro digital da Europa”, 19 de fevereiro de 2020

disponibilidade e o custo dos componentes, o acesso aos mercados e clientes globais e o ambiente regulamentar em diferentes países.

O setor das tecnologias digitais poderá continuar a enfrentar as mesmas dependências internacionais que se observam no presente, mas é provável que surjam novas. Algumas das principais áreas de dependências internacionais da Europa nesse setor incluem os semicondutores, a inteligência artificial, a computação quântica, as infraestruturas 5G e algumas matérias primas. É importante ter uma regulamentação adequada, não excessiva, para promover a inovação na UE e reduzir as dependências externas no setor. A atração e retenção de novos talentos qualificados é um outro desafio que se coloca ao setor digital europeu.

Para mitigar essas dependências e fortalecer a posição europeia no cenário global, a UE tem tomado medidas para impulsionar a inovação e a produção interna de tecnologia, promover parcerias público-privadas e investir em investigação e inovação.

O desenvolvimento das capacidades internas e a diversificação das fontes de abastecimento ao longo da cadeia de valor serão fundamentais para reduzir significativamente as dependências estratégicas existentes e evitar o risco de as substituir por novas dependências.

Este aspeto reveste-se de especial importância no domínio das matérias-primas críticas, que exige uma abordagem sistémica e de longo prazo. A UE deve reforçar a sua capacidade de monitorização dos mercados mundiais de produtos de base, a fim de antecipar e atenuar as perturbações na cadeia de abastecimento e dotar-se, se necessário, de instrumentos como a constituição de reservas e opções de contratação conjunta com vista a estar preparada para a próxima rutura do aprovisionamento<sup>64</sup>. O destaque na economia circular e no uso responsável de recursos também faz parte da estratégia da Europa para reduzir a dependência de matérias-primas no setor das tecnologias digitais.

Para fortalecer a indústria de semicondutores e reduzir as dependências de importações, a UE tem apostado em iniciativas para incentivar os investimentos em produção de semicondutores no território europeu, apoiar as *start-ups* e as empresas de tecnologia, aumentar a investigação e o desenvolvimento de semicondutores avançados e promover parcerias público-privadas para impulsionar a inovação no setor. A UE lançou a iniciativa *European Chips Act*<sup>65</sup> para impulsionar a produção de semicondutores, reforçar a competitividade e a resiliência e ajudar a concretizar a dupla transição digital e ecológica no território europeu.

### 3.3.1. Portugal face à Autonomia Estratégica Aberta digital

O setor digital é visto, cada vez mais, como um setor essencial para a autonomia de um país, importante para os sistemas produtivos, para comunicação, o comércio e outras atividades críticas. O Plano de Ação para a Transição Digital<sup>66,67</sup> reflete a estratégia definida para a transição digital de Portugal e condensa a visão do Governo neste domínio, materializada numa estrutura que contempla três principais pilares de atuação: *Pilar I* – Capacitação e inclusão digital das pessoas; *Pilar II* – Transformação digital do tecido empresarial; *Pilar III* – Digitalização do Estado, bem como uma dimensão adicional de catalisação que cria as condições de base a uma acelerada digitalização do país.

Na edição de 2022 do Índice de Digitalidade da Economia e Sociedade (IDES)<sup>68</sup>, Portugal classifica-se em 15.º lugar entre os 27 Estados-Membros da UE (ver Quadro 2), uma posição acima do resultado da edição do ano anterior, refletindo os esforços de desenvolvimento digital da sociedade e da economia nacionais.

<sup>64</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0289>

<sup>65</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/european-chips-act-communication-regulation-joint-undertaking-and-recommendatio>

<sup>66</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2020, de 21 de abril, <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/30-2020-132133788>

<sup>67</sup> <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/portugal-digital/plano-de-acao-para-a-transicao-digital-pdf.aspx>

<sup>68</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>

**Quadro 2 – Índice de Digitalidade da Economia e Sociedade, 2022**

Dimensões IDES	Portugal		UE
	Classificação	Pontuação	Pontuação
Posição global	15	50,8	52,3
Conectividade	18	51,6	59,9
Serviços públicos digitais	14	67,9	67,3
Capital humano	14	45,9	45,7
Integração das tecnologias digitais	12	37,6	36,1

Fonte: IDES, edição 2022

Em termos de infraestrutura, Portugal tem investido na expansão e modernização das redes de comunicação e de internet de banda larga, garantindo também um acesso rápido e abrangente à internet em todo o território nacional, assim como em iniciativas para estimular a digitalização das empresas (especialmente as pequenas e médias empresas), escolas e serviços públicos.

Os cabos submarinos de telecomunicações são uma infraestrutura crítica por onde passa a esmagadora maioria dos fluxos de dados. A posição estratégica de Portugal permite-lhe ser um dos pontos de amarração de cabos inter-continentais que fazem a ligação da Europa com África e América do Sul. Associados a essa infraestrutura podem surgir *data centers* e outros serviços tal como está a acontecer em Sines<sup>69</sup>. Portugal pode desempenhar um importante papel para garantir a resiliência da conectividade digital da Europa com o resto do mundo.

Na dimensão serviços públicos digitais, a ambição de Portugal de se tornar digital por definição está a concretizar-se, com mais de 95 % dos principais serviços públicos digitais disponíveis em linha. A Estratégia Nacional para a Transformação Digital da Administração Pública (ETDAP) reforça o compromisso de Portugal de prestar serviços públicos digitais integrados e sem descontinuidades.

Na dimensão capital humano, mais de metade da população portuguesa possui as competências necessárias (competências digitais básicas ou superiores ao nível básico) para prosperar num mundo digitalizado, o que contribui para a adesão a tecnologias digitais e serviços em linha em Portugal.

No campo da inovação e empreendedorismo, Portugal tem apoiado ativamente as *startups* e projetos tecnológicos, digitais, etc., criando programas de incentivo, espaços de incubação e aceleradoras de negócios (e.g. Estratégia Nacional para a Inteligência Artificial). Além disso, Portugal tem investido nas áreas de investigação e desenvolvimento de tecnologias digitais, em parceria com as universidades, os centros de investigação e as empresas.

No âmbito regulatório, Portugal tem adotado medidas para promover a segurança cibernética (Plano Nacional de Cibersegurança) e a proteção de dados pessoais, alinhando-se com as normas europeias, como o Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD). O país reconhece a importância da confiança e da privacidade na era digital e trabalha para criar um ambiente seguro para os utilizadores das TIC.

A CE, em setembro de 2020, apresentou o plano de ação<sup>70</sup> e a Lista de Matérias-Primas Essenciais de 2020 e um estudo prospetivo<sup>71</sup> sobre as matérias-primas essenciais para tecnologias e setores estratégicos até 2030 e 2050. A Comissão considera críticas as matérias-primas que são da maior importância económica, mas não

<sup>69</sup> <https://globalparques.pt/noticias/sines-tech-innovation-data-center-hub-o-novo-hub-virado-para-o-atlantico-arranca-na-zils-zona-industrial-e-logistica-de-sines-2/>

<sup>70</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0474>

<sup>71</sup> <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42881>

podem ser extraídas de forma fiável na UE e, por conseguinte, têm de ser maioritariamente importadas. A UE está particularmente dependente das importações, especialmente no que diz respeito às matérias-primas que são importantes para o desenvolvimento da digitalização. A lista de matérias-primas essenciais foi atualizada a fim de refletir a nova importância económica e os desafios de aprovisionamento, com base na sua aplicação industrial, e inclui 30 matérias-primas essenciais.

O setor das tecnologias digitais em Portugal depende de várias matérias-primas para o desenvolvimento de produtos e componentes tecnológicos. Embora a maioria dessas matérias-primas seja importada, Portugal possui um papel importante na cadeia de valor, especialmente em termos de desenvolvimento de *software*, serviços digitais e soluções tecnológicas.

No quadro do projeto AEA, no setor das tecnologias digitais, com base nos indicadores propostos na metodologia da UE (DG GROW), foram identificadas as dependências estratégicas para cada país e elaborados os mapas das dependências estratégicas atuais. Adicionalmente, foram construídos os mapas das possíveis vulnerabilidades futuras que podem surgir nos próximos anos de acordo com os indicadores apresentados na Figura 1 (consultar Anexo 1).

Contudo, num estudo de Nogueira, Inácio e Almodôvar (2022)<sup>72</sup> é referido um problema detetado no terceiro indicador, que ocorre ao nível de cada país, em que há produtos que cumprem as condições nos primeiros dois indicadores, mas que, por não terem exportação, não seriam considerados no último indicador. Assim, na construção do mapa das dependências estratégicas atuais para Portugal foram considerados:

- Produtos que cumprem as condições estabelecidas nos três indicadores simultaneamente;
- Produtos que cumprem as condições estabelecidas nos primeiros dois indicadores e que só têm importações Extra-UE.

Com base na metodologia acima apresentada, foram identificados cinco produtos com dependências estratégicas:

- Boratos: tetraborato dissódico (bórax refinado), anidro;
- Magnésio: raspas, aparas e grânulos, graduados por tamanho, pós;
- Produtos ferrosos: obtidos pela redução direta do minério de ferro, em granulados, pelotas ou formas semelhantes;
- Fósforo;
- Óxidos e hidróxidos de molibdênio.

As vulnerabilidades futuras de Portugal foram observadas considerando duas abordagens: (i) análise dos dados e das tendências históricas e (ii) análise das tendências emergentes.

### **Análise dos dados e das tendências históricas**

Na primeira abordagem foram analisados os valores históricos das dependências e encontradas as tendências que indicam um potencial aumento e que possam representar uma tendência para o futuro, tendo em conta os indicadores selecionados com a metodologia anterior.

Foram observados um conjunto de produtos que estão a tornar-se cada vez mais dependentes no tempo e que podem aumentar a dependência no futuro:

- Fósforo;
- Óxidos e hidróxidos de molibdênio;
- Produtos ferrosos: obtidos pela redução direta do minério de ferro, em granulados, pelotas ou formas semelhantes;
- Magnésio: raspas, aparas e grânulos, graduados por tamanho, pós.

<sup>72</sup> <https://www.gee.gov.pt/pt/estudos-e-seminarios/estudos-de-temas-economicos-category/32554-te-111-european-industrial-strategy-in-the-recent-context-industrial-ecosystems-and-strategic-dependencies-insights-from-portugal>

## Análise das tendências emergentes

A segunda abordagem identificou as potenciais dependências futuras com base em tendências emergentes ou mudanças no mercado ou na indústria, monitorizando as novas tecnologias, as mudanças nas políticas públicas ou outros fatores que possam impactar a disponibilidade ou o custo dos matérias-primas e dos produtos. Foram observados materiais essenciais para a produção de bolachas de silício, semicondutores e baterias:

- Bolachas de silício: Silício; Carboneto de silício; Boro; Fósforo; Arsénio; Antimónio; Arsénio de gálio; Fosforeto de índio;
- Semicondutores: Silício; Carboneto de silício; Germânio; Estanho; Selénio; Telúrio; Arsénio de gálio; Fosforeto de índio;
- Baterias: Lítio; Grafite; Cobalto; Níquel; Manganês; Alumínio.

No âmbito das tecnologias digitais, Portugal tem promovido políticas que incentivam a inovação, o desenvolvimento de competências digitais e a criação de um ecossistema favorável para *start-ups* e empresas de tecnologia. O país procura garantir a segurança cibernética e a proteção de dados, visando mitigar ataques cibernéticos e outras formas de exploração de vulnerabilidades.

O país acorda uma atenção especial à sustentabilidade no setor digital, garantindo que a tecnologia é utilizada de forma responsável e, ao mesmo tempo, procurando reduzir os impactos ambientais associados ao setor. Assim, pretende-se investir em tecnologias e soluções que promovam a eficiência energética, a economia circular, novos métodos de reciclagem e recuperação (reaproveitamento) de materiais usados.

Portugal tem vindo a apostar cada vez mais na indústria de semicondutores, através de programas de financiamento, parcerias com universidades e centros de pesquisa, e a promoção de um ambiente de negócios favorável para empresas do setor. Ultimamente, o Governo Português manifestou claramente a intenção de consolidar a posição do país nesta indústria, procurando novos parceiros de negócio e investimentos internacionais<sup>73</sup>.

### Autonomia Estratégica Aberta na área digital

#### Objetivos:

- Promover políticas que incentivam a inovação, o desenvolvimento de competências digitais e a criação de um ecossistema favorável para *start-ups* e empresas de tecnologia;
- Garantir a plena concretização da Estratégia Nacional para a Transformação Digital da Administração Pública (ETDAP);
- Garantir a segurança cibernética e proteção de dados;
- Garantir a resiliência da conectividade digital da Europa com o resto do Mundo através das ligações transatlânticas por cabos submarinos;
- Promover uma população com elevadas qualificações para dispor de uma força de trabalho capacitada;
- Promover a sustentabilidade no setor digital procurando reduzir os impactos ambientais do setor;
- Apostar na indústria de semicondutores, através de programas de financiamento, parcerias com universidades e centros de pesquisa, e a promoção de um ambiente de negócios favorável para empresas do setor.

<sup>73</sup> <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=empresas-sul-coreanas-podem-ser-importantes-parceiras-nas-energias-renovaveis-e-semicondutores>



# Notas conclusivas

A Autonomia Estratégica Aberta (AEA) tem vindo a ganhar relevo numa era caracterizada por um elevado grau de incerteza, volatilidade e desafios de crescente complexidade, como a resposta à pandemia de COVID-19, a agressão militar da Rússia à Ucrânia, as alterações climáticas ou a transição digital. Este novo contexto põe em causa alguns dos pressupostos sobre os quais se tem construído a prosperidade europeia nas últimas décadas e que tem definido as prioridades políticas a nível comunitário. A existência de um mercado global baseado na reciprocidade de regras e práticas que se pretendem justas não é atualmente um dado adquirido. O acesso a mercados, produtos e serviços pode ser abalado por eventos naturais, como foi o caso da pandemia, ou geopolíticos, no caso da guerra na Ucrânia. Esta realidade reforça a necessidade de garantir a resiliência das economias e sociedades europeias em várias áreas críticas, e não apenas de procurar soluções que maximizem a eficiência.

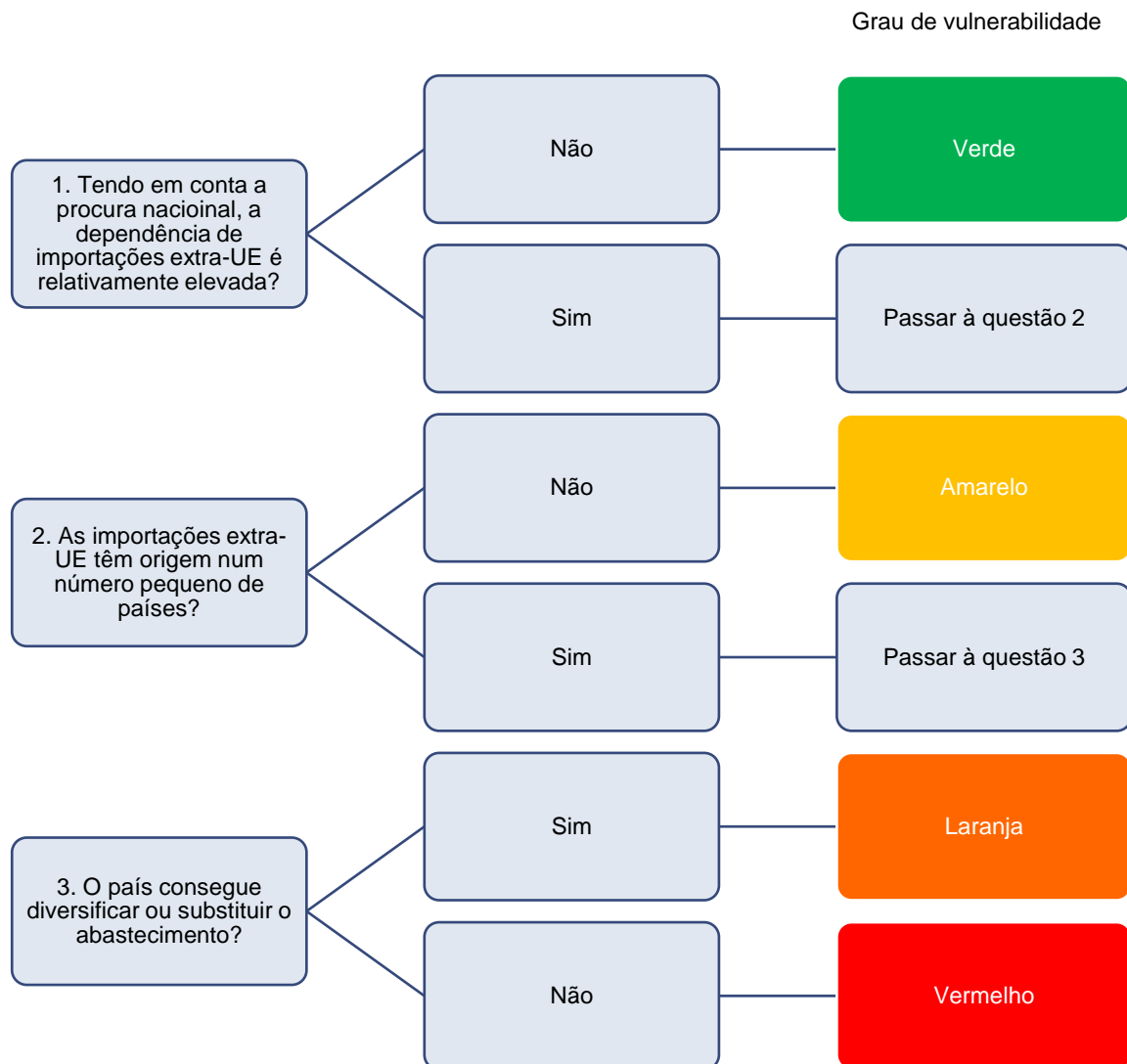
Para Portugal, a mutualização de esforços e recursos a nível europeu e a garantia de igualdade de condições (o “level playing field”) são dois princípios fundamentais que devem guiar a resposta europeia neste novo contexto e moldar o conceito de Autonomia Estratégica Aberta. É também fundamental que uma maior resiliência e capacidade estratégica europeia não sejam sinónimo de fechamento da Europa ao mundo ou da adoção de uma lógica de seleção restritiva de parceiros. Pelo contrário, deve fomentar-se a diversificação e o reforço de parcerias numa lógica de reciprocidade e respeito, sendo que o benefício mútuo deve ser um pilar de uma autonomia estratégica efetivamente aberta.

O conjunto de posições e reflexões patentes neste documento são um ponto de partida para a definição e consolidação de uma visão e posição portuguesas perante a AEA, sendo necessário continuar a aprofundar o pensamento em torno deste conceito, acompanhando as transformações progressivas que tem vindo a sofrer nos últimos anos.

# Anexo

## Anexo 1

**Figura 1** - Método de classificação das vulnerabilidades de Portugal para cada um dos 137 produtos identificados pela DG Growth



**Quadro 3** - Mapa de vulnerabilidades de Portugal no setor da energia, para produtos selecionados pela coordenação do projeto

HS-6	HS-6 Name	2021
252510	Mica: crude and rifted into sheets or splittings	Green
252921	Fluorspar: containing by weight 97% or less of calcium fluoride	Green
260200	Manganese ores and concentrates, including ferruginous manganese ores and concentrates with a manganese content of 20% or more	Green
261000	Chromium ores and concentrates	Green
261210	Uranium ores and concentrates	Green
261390	Molybdenum ores and concentrates: other than roasted	Green
270111	Coal: anthracite, whether or not pulverised, but not agglomerated	Green
270820	Pitch coke: obtained from coal tar or from other mineral tars	Green
271129	Petroleum gases and other gaseous hydrocarbons: in gaseous state, other than natural gas	Green
271311	Petroleum coke: (not calcined), obtained from bituminous minerals	Green
280470	Phosphorus	Red
282570	Molybdenum oxides and hydroxides	Red
283691	Carbonates: lithium carbonate	Green
284011	Borates: disodium tetraborate (refined borax), anhydrous	Green
284019	Borates: disodium tetraborate (refined borax), other than anhydrous	Green
284180	Salts: tungstates (wolframates)	Green
721891	Steel, stainless: semi-finished products, of rectangular (other than square) cross-section	Green
750110	Nickel: nickel mattes	Green
760320	Aluminium: powders of lamellar structure, flakes	Green
810294	Molybdenum: unwrought, including bars and rods obtained simply by sintering	Green
810411	Magnesium: unwrought, containing at least 99.8% by weight of magnesium	Green
810430	Magnesium: raspings, turnings and granules, graded according to size, powders	Red
810730	Cadmium: waste and scrap	Green
811100	Manganese: articles thereof, including waste and scrap	Green
840721	Engines: outboard motors for marine propulsion, spark-ignition reciprocating or rotary internal combustion piston engines	Green
840731	Engines: reciprocating piston engines, of a kind used for the propulsion of vehicles of chapter 87, of a cylinder capacity not exceeding 50cc	Green
850133	Electric motors and generators: DC, of an output exceeding 75kW but not exceeding 375kW	Green
850511	Magnets: permanent magnets and articles intended to become permanent magnets after magnetisation, of metal	Green
850519	Magnets: permanent magnets and articles intended to become permanent magnets after magnetisation, other than of metal	Green
890120	Tankers	Green
890520	Floating or submersible drilling or production platforms	Green

**Nota:** classificação de acordo com os critérios apresentados na Figura 1

**Quadro 4** - Mapa de vulnerabilidades de Portugal no setor da alimentação, para produtos selecionados pela coordenação do projeto

HS-6	HS-6 Name	Current dependency assessment
120190	Soya beans: other than seed, whether or not broken	
030487	Fish fillets: frozen, tunas (of the genus Thunnus), skipjack or stripe-bellied bonito (Euthynnus (Katsuwonus) pelamis)	
310530	Fertilizers, mineral or chemical: diammonium hydrogenorthophosphate (diammonium phosphate)	
030559	Fish: dried, whether or not salted but not smoked, other than edible fish offal, n.e.c. in item no. 0305.5	
230400	Oil-cake and other solid residues: whether or not ground or in the form of pellets, resulting from the extraction of soya-bean oil	
230230	Bran, sharps and other residues: of wheat, whether or not in the form of pellets, derived from the sifting, milling or other workings thereof	
310210	Fertilizers, mineral or chemical: nitrogenous, urea, whether or not in aqueous solution	
100590	Cereals: maize (corn), other than seed	
080510	Fruit, edible: oranges, fresh or dried	
030474	Fish fillets: frozen, hake (Merluccius spp., Urophycis spp.)	
310420	Fertilizers, mineral or chemical: potassic, potassium chloride	
310490	Fertilizers, mineral or chemical: potassic, n.e.c. in heading no. 3104	
310559	Fertilizers, mineral or chemical: containing the two fertilizing elements nitrogen and phosphorus, other than nitrates and phosphates	
310311	Fertilizers, mineral or chemical: phosphatic, superphosphates, containing by weight 35% or more of diphosphorus pentaoxide (P2O5)	
160417	Fish preparations: eels, prepared or preserved, whole or in pieces (but not minced)	
120510	Oil seeds: low erucic acid rape or colza seeds, whether or not broken	
071333	Vegetables, leguminous: kidney beans, including white pea beans (phaseolus vulgaris), shelled, whether or not skinned or split, dried	
070820	Vegetables, leguminous: beans (vigna spp., phaseolus spp.), shelled or unshelled, fresh or chilled	
080830	Fruit, edible: pears, fresh	
230660	Oil-cake and other solid residues: whether or not ground or in the form of pellets, resulting from the extraction of palm nuts or kernels oils	
230660	Oil-cake and other solid residues: whether or not ground or in the form of pellets, resulting from the extraction of palm nuts or kernels oils	
170114	Sugars: cane sugar, raw, in solid form, other than as specified in Subheading Note 2 to this chapter, not containing added flavouring or colouring matter	
151211	Vegetable oils: sunflower seed or safflower oil and their fractions, crude, not chemically modified	

151190	Vegetable oils: palm oil and its fractions, other than crude, whether or not refined, but not chemically modified	
160556	Mollusc preparations: clams, cockles and arkshells, prepared or preserved	
071410	Vegetable roots and tubers: manioc (cassava), with high starch or inulin content, fresh, chilled, frozen or dried, whether or not sliced or in the form of pellets	
071140	Vegetables: cucumbers and gherkins, provisionally preserved but unsuitable in that state for immediate consumption	
080550	Fruit, edible: lemons ( <i>Citrus limon</i> , <i>Citrus limonum</i> ), limes ( <i>Citrus aurantifolia</i> , <i>Citrus latifolia</i> ), fresh or dried	
080521	Fruit, edible: mandarins (including tangerines and satsumas), fresh or dried	
030631	Crustaceans: live, fresh or chilled, rock lobsters and other sea crawfish ( <i>Palinurus</i> spp., <i>Panulirus</i> spp., <i>Jasus</i> spp.), in shell or not	
071339	Vegetables, leguminous: n.e.c. in item no. 0713.3, shelled, whether or not skinned or split, dried	
200919	Juice: orange, not frozen, of a Brix value exceeding 20, unfermented, not containing added spirit, whether or not containing added sugar or other sweetening matter	
200911	Juice: orange, frozen, unfermented, (not containing added spirit), whether or not containing added sugar or other sweetening matter	
100620	Cereals: husked (brown) rice	
130190	Natural gums, resins, gum-resins and oleoresins, n.e.c. in heading no. 1301	
071320	Vegetables, leguminous: chickpeas (garbanzos), shelled, whether or not skinned or split, dried	
120242	Ground-nuts: other than seed, not roasted or otherwise cooked, shelled, whether or not broken,	
180310	Cocoa: paste, not defatted	
160553	Mollusc preparations: mussels, prepared or preserved	
030329	Fish: frozen, Nile perch ( <i>Lates niloticus</i> ) and snakeheads ( <i>Channa</i> spp.), excluding fillets, fish meat of 0304, and edible fish offal of subheadings 0303.91 to 0303.99	
151110	Vegetable oils: palm oil and its fractions, crude, not chemically modified	
080111	Nuts, edible: coconuts, desiccated	
120241	Ground-nuts: other than seed, not roasted or otherwise cooked, in shell	
030462	Fish fillets: frozen, catfish ( <i>Pangasius</i> spp., <i>Silurus</i> spp., <i>Clarias</i> spp., <i>Ictalurus</i> spp.)	
151311	Vegetable oils: coconut (copra) oil and its fractions, crude, not chemically modified	
030494	Fish meat, excluding fillets, whether or not minced: frozen, Alaska Pollack ( <i>Theragra chalcogramma</i> )	
030323	Fish: frozen, tilapias ( <i>Oreochromis</i> spp.), excluding fillets, fish meat of 0304, and edible fish offal of subheadings 0303.91 to 0303.99	
200591	Vegetable preparations: bamboo shoots, prepared or preserved otherwise than by vinegar or acetic acid, not frozen	
071232	Vegetables: wood ears ( <i>Auricularia</i> spp), whole, cut, sliced, broken or in powder but not further prepared, dried	

**Nota:** classificação de acordo com os critérios apresentados na Figura 1