

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**INGRID CELINE BEZERRA SANTOS**

**ENTRE A AUTONOMIA ESTRATÉGICA E A PARCERIA TRANSATLÂNTICA: a  
União Europeia e a Guerra da Ucrânia, 2022 a 2024.**

**São Cristóvão/SE**

**2025**

INGRID CELINE BEZERRA SANTOS

**ENTRE A AUTONOMIA ESTRATÉGICA E A PARCERIA TRANSATLÂNTICA: a  
União Europeia e a Guerra da Ucrânia, 2022 a 2024.**

Trabalho de Conclusão de Curso II apresentado ao Departamento de Relações Internacionais, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais sob orientação do Prof. Dr. Rodrigo Barros de Albuquerque.

**São Cristóvão/SE**

**2025**

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

INGRID CELINE BEZERRA SANTOS

### **ENTRE A AUTONOMIA ESTRATÉGICA E A PARCERIA TRANSATLÂNTICA: a União Europeia e a Guerra da Ucrânia, 2022 a 2024.**

Trabalho de Conclusão de Curso II apresentado ao Departamento de Relações Internacionais, da UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais.

#### **BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Rodrigo Barros de Albuquerque - UFS  
Orientador

---

Prof. Dr. Cairo Gabriel Borges Junqueira - UFS  
Examinador

---

Profa. Dra. Anna Beatriz Leite Henriques de Lucena - UEPB  
Examinadora

São Cristóvão, 09 de abril de 2025

*Aos meus pais, que sempre serviram ao meu lado com apoio incondicional, amor e incentivo. Àqueles que, com palavras de motivação e gestos de carinho, me deram forças para seguir em frente nos momentos mais desafiadores.*

## AGRADECIMENTOS

Chegar até aqui foi uma jornada repleta de desafios, aprendizados e momentos de superação. Quero começar agradecendo primeiramente à Deus, que em sua infinita graça me concedeu sabedoria, paciência e, acima de tudo, capacidade. Sem a presença dEle na minha vida, nada disso seria possível.

Agradeço aos meus pais, Andréa e Gladson, por desde sempre me mostrarem que o estudo seria de extrema importância em minha vida. Obrigada por terem insistido em mim, pela paciência com a minha graduação, por serem minha âncora quando achei que não ia conseguir, por acreditarem em mim mesmo quando duvidei que seria capaz, por todo amor incondicional e por se orgulharem de mim em todas as minhas conquistas, sejam elas pequenas ou não. Essa conquista também é de vocês. Às minhas irmãs, Izadora e Isis, obrigada por serem meu porto seguro, pelo companheirismo, pelo apoio silencioso e pelo apoio gritado, por me distraírem quando precisei, por todas as risadas compartilhadas e, para além disso, por serem minhas irmãs.

Aos meus familiares, tios, tias, primos e primas, que sempre me acolheram com tanto carinho, me incentivaram e torceram pelo meu sucesso, muito obrigada. Cada palavra de apoio e cada conselho foram essenciais para que eu pudesse seguir em frente com determinação.

Um agradecimento especial aos meus avós, por serem meu alicerce e a base de tudo que sou e conquistei. Às minhas avós, Isabel e Laudice, obrigada por serem meu refúgio e meu eterno exemplo de vida, pelo amor incondicional, pelas palavras de sabedoria, pelo acolhimento nos dias difíceis e por cada oração que foram essenciais para eu conseguir chegar até aqui, sem a figura materna de vocês em minha vida nada seria eu, amo e amarei vocês eternamente. Aos meus avôs, João e José (*in memoriam*), obrigada por sempre terem acreditado em mim e na minha capacidade antes de todos e por terem vibrado mais que eu quando eu finalmente passei na universidade, obrigada por terem me ensinado a persistir e a não desistir quando tudo não acontece como planejado. Gostaria de poder compartilhar esse momento ao lado de vocês, ouvir suas palavras de orgulho e receber aquele abraço caloroso que sempre trazia conforto, mas sei que, de onde estiverem, acompanham meus passos, continuam torcendo pelas minhas conquistas e guiando meu caminho com suas bênçãos. A vocês, todo meu carinho, amor e saudade.

Aos meus amigos e amigas, que estiveram ao meu lado nos dias bons e, principalmente, nos dias difíceis. Obrigada por cada conversa que trouxe clareza, por cada momento de distração que me ajudou a recarregar as energias e por nunca deixarem que eu me sentisse sozinha nessa jornada.

Aos meus colegas de curso de Relações Internacionais, que compartilharam comigo essa caminhada acadêmica, minha eterna gratidão. Quero agradecer em especial a Regiane, a Luana e a Hanna, por terem me ajudado nessa jornada pela Universidade Federal de Sergipe, obrigada pelas risadas, pelos medos que compartilhamos juntas, pela amizade de vocês ter me fortalecido. Foram horas intermináveis de estudo, provas, trabalhos, mas também de trocas valiosas e aprendizado mútuo. Agradeço por cada apoio, cada discussão enriquecedora e por fazerem parte desta etapa da minha vida, levarei vocês com carinho em meu coração.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Rodrigo Albuquerque, minha imensa gratidão. Sem sua matéria sobre o Processo de Integração Europeia, nada disso seria possível. Obrigada por sua paciência, pelas orientações cuidadosas e por sempre me incentivar a buscar mais. Seu conhecimento e dedicação foram essenciais para a construção deste trabalho e para meu crescimento acadêmico e pessoal.

Aos professores do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe, obrigada por compartilharem seus conhecimentos, por cada aula instigante e por me ensinarem a enxergar o mundo de forma mais crítica e analítica. Cada um de vocês contribuiu para que eu chegasse até aqui.

Por fim, agradeço a vida pelos desafios e aprendizados que moldaram meu caminho até aqui. Cada obstáculo superado, cada noite mal dormida, cada momento de dúvida foi, na verdade, um passo necessário para meu crescimento. Esta jornada não foi apenas acadêmica, mas também pessoal, repleta de descobertas sobre meus próprios limites, minhas capacidades e, principalmente, sobre o valor das pessoas que estiveram ao meu lado. Para finalizar deixo aqui um trecho de uma música que me acompanhou durante toda a graduação e me ajudou nos momentos mais difíceis: “(...) *dream, you will always fully bloom after all the hardships. Dream, though your beginnings may be humble, may the end be prosperous (...)*” (Min Yoongi – So Far Way). Agora, posso finalmente dizer que acabou.

## RESUMO

Este trabalho examina a relação entre a União Europeia (UE) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) no contexto da busca pela autonomia estratégica da UE em segurança e defesa. A análise é conduzida considerando a história das relações transatlânticas, o papel da OTAN na segurança coletiva e as estratégias adotadas pela UE para alcançar sua autonomia estratégica, bem como a consequência da guerra na Ucrânia sendo destacado como um fator específico que expõe fragilidades e reforça a necessidade de uma resposta coordenada entre os aliados, intensificando o debate sobre a independência estratégica da UE. Por meio de uma abordagem qualitativa, que inclui estudos de caso, o estudo identifica pontos de convergência e divergência entre as estratégias de segurança da UE e da OTAN. Aponta-se que, embora a UE busque sua autonomia estratégica, sua parceria com a OTAN continua sendo crucial para a estabilidade regional e global. No entanto, desafios persistentes, como divergências de interesses e capacidades limitadas, destacam a complexidade desse relacionamento.

**Palavras-chave:** União Europeia, Cooperação Transatlântica, Autonomia Estratégica, Guerra na Ucrânia, Segurança e Defesa.

## **ABSTRACT**

This work examines the relationship between the European Union (EU) and the North Atlantic Treaty Organization (NATO) in the context of the EU's pursuit of strategic autonomy in security and defence. The analysis is conducted considering the history of transatlantic relations, NATO's role in collective security and the strategies adopted by the EU to achieve its strategic autonomy, as well as the consequence of the war in Ukraine being highlighted as a specific factor that exposes weaknesses and reinforces the need for a coordinated response between allies, intensifying the debate on the EU's strategic independence. Using a qualitative approach, which includes case studies, the study identifies points of convergence and divergence between EU and NATO security strategies. It is pointed out that, although the UE seeks its strategic autonomy, its partnership with NATO remains crucial for regional and global stability. However, persistent challenges, such as divergent interests and limited capabilities, highlight the complexity of this relationship.

**Keywords:** European Union, Transatlantic Cooperation, Strategic Autonomy, War in Ukraine, Security and Defence

## LISTA DE FIGURA

<b>Quadro 1:</b> As dimensões da autonomia estratégica.....	46
---	----

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

SACA	Sistema de Alerta e Controle Aerotransportado
FED	Fundo Europeu de Defesa (Fundo Europeu de Defesa)
EUA	Estados Unidos da América
EUGS	Estratégia Global da União Europeia
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
PESD	Política Europeia de Segurança e Defesa
CEP	Cooperação Estruturada Permanente
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia
UEO	União da Europa Ocidental
ONU	Organização das Nações Unidas

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>RELAÇÕES TRANSATLÂNTICAS E SEGURANÇA GLOBAL</b> .....	<b>16</b>
<b>2.1</b>	<b>Os Pilares da Segurança Transatlântica: Fundamentos e Relevância do Tratado do Atlântico Norte</b> .....	<b>16</b>
<b>2.2</b>	<b>Histórico das relações entre a Europa Ocidental e os EUA em segurança e defesa</b> .....	<b>20</b>
<b>2.3</b>	<b>Tratado de Maastricht e Tratado de Amsterdam: criação e evolução da PESC</b> .....	<b>28</b>
<b>2.4</b>	<b>O papel da OTAN na segurança coletiva e sua relação com a UE</b> .....	<b>35</b>
<b>3</b>	<b>AUTONOMIA ESTRATÉGICA DA UNIÃO UEROPEIA</b> .....	<b>42</b>
<b>3.1</b>	<b>Estratégias e políticas adotadas pela UE para alcançar autonomia estratégica</b> .....	<b>42</b>
<b>3.2</b>	<b>Impacto das políticas de segurança e defesa da UE em sua autonomia.</b> .....	<b>53</b>
<b>4</b>	<b>ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA: UE VS. OTAN</b> .....	<b>66</b>
<b>4.1</b>	<b>Análise comparativa das estratégias de segurança da UE e da OTAN no panorama da Crise da Ucrânia</b> .....	<b>66</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>77</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>81</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As relações transatlânticas têm desempenhado um papel central na segurança internacional ao longo das últimas décadas, sendo fundamentais para a estabilidade global e o equilíbrio de poder entre as grandes potências. A União Europeia (UE), enquanto bloco econômico e político, tem buscado consolidar sua posição como ator autônomo no cenário global, ao mesmo tempo em que mantém uma forte aliança estratégica com os Estados Unidos e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). A Guerra da Ucrânia, iniciada em 2022, trouxe novos desafios para essa relação, intensificando debates sobre a necessidade de uma autonomia estratégica europeia em segurança e defesa e evidenciando as limitações da UE em agir independentemente das diretrizes transatlânticas.

O conflito na Ucrânia escancarou a fragilidade da segurança europeia, tornando-se um divisor de águas para as políticas de defesa da UE. Desde a anexação da Crimeia pela Rússia em 2014, a Europa tem enfrentado pressões crescentes para fortalecer sua capacidade militar e reduzir sua dependência dos EUA e da OTAN. Entretanto, a guerra iniciada em 2022 demonstrou que, apesar dos esforços para fortalecer sua defesa coletiva, a UE ainda se apoia fortemente na aliança transatlântica para lidar com ameaças militares diretas. Nesse contexto, a implementação de sanções econômicas contra a Rússia, o envio de armamentos e o suporte diplomático à Ucrânia foram algumas das principais respostas adotadas pelo bloco, mas essas ações também revelaram divisões internas entre os Estados-membros e limitações na construção de uma política externa unificada (Fiott, 2023).

A busca por uma maior autonomia estratégica por parte da UE tem sido uma questão central nas discussões sobre o futuro da segurança europeia. O conceito de autonomia estratégica ganhou destaque após a adoção da Estratégia Global da UE em 2016, sendo reforçado por iniciativas como a Cooperação Estruturada Permanente (CEP) e o Fundo Europeu de Defesa (FDE). No entanto, a Guerra da Ucrânia revelou desafios significativos para essa estratégia, pois, ao mesmo tempo em que busca maior independência, a UE continua dependente dos EUA para garantir a segurança do continente. A reconfiguração das políticas de defesa da Europa tem ocorrido em meio a um cenário de crescente rivalidade entre potências globais, no qual a necessidade de equilibrar autonomia e cooperação se tornou mais evidente do que nunca (Dunn, 2020).

Nesse contexto, a ideia de “autonomia estratégica” emerge como um dos conceitos-chave na formulação da política de defesa e segurança da União Europeia. Trata-se da capacidade do bloco de atuar de forma independente, com liberdade de decisão e meios próprios, especialmente em situações de crise, sem depender exclusivamente de aliados externos como os Estados Unidos<sup>1</sup>. A adoção dessa estratégia passou a ser prioritária a partir da Estratégia Global da UE de 2016 e foi reforçada pela guerra da Ucrânia, que evidenciou vulnerabilidades estruturais na defesa coletiva europeia.

A relação entre a UE e a OTAN também tem sido um fator determinante na resposta ao conflito. Historicamente, a OTAN tem sido o principal pilar da defesa coletiva europeia, garantindo a proteção de seus membros contra ameaças externas. No entanto, a invasão russa da Ucrânia reavivou discussões sobre o papel da UE na segurança regional e sobre a necessidade de uma maior independência estratégica. A cooperação entre a UE e a OTAN foi fortalecida durante o conflito, mas também foram evidenciadas divergências em relação às abordagens de segurança e defesa adotadas por ambas as organizações. Enquanto os EUA têm liderado a resposta militar, muitos Estados europeus têm demonstrado hesitação em aumentar significativamente suas capacidades de defesa, refletindo os desafios internos da UE na formulação de uma política de segurança eficaz e unificada (Daehnhardt, 2014).

Diante desse contexto, este trabalho busca responder à seguinte questão central: As iniciativas da União Europeia para fortalecer sua autonomia estratégica em segurança e defesa são compatíveis com a manutenção de sua parceria com a OTAN e os Estados Unidos, ou representam um desafio para a cooperação transatlântica? Para responder a essa pergunta, analisamos a consequência da Guerra da Ucrânia nas relações transatlânticas, as principais iniciativas adotadas pela UE para fortalecer sua defesa e as perspectivas futuras para a segurança europeia.

A metodologia utilizada neste estudo baseia-se em uma abordagem qualitativa, com foco na análise documental e revisão bibliográfica. O estudo busca compreender a relação entre a União Europeia (UE) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) no contexto da busca europeia por autonomia estratégica em segurança e defesa. Para isso, foram

---

<sup>1</sup> O conceito de autonomia estratégica vem sendo amplamente discutido no âmbito europeu desde 2016. Segundo Fiott (2018), trata-se da “capacidade da União Europeia de decidir e agir em segurança e defesa sem depender de atores externos, garantindo liberdade de ação em um cenário de riscos globais”.

analisados documentos oficiais, relatórios institucionais, artigos acadêmicos e obras especializadas sobre segurança europeia e relações transatlânticas. A escolha da abordagem qualitativa se justifica pela necessidade de interpretar a complexidade das relações internacionais e dos processos políticos em curso (Yin, 2018). Esse método permite identificar padrões, relações de poder e tendências nas políticas de defesa da UE. Além disso, o estudo utiliza o método de estudo de caso, com ênfase na Guerra da Ucrânia como um evento catalisador que influenciou as políticas de segurança europeias e a dinâmica da relação UE-OTAN.

Referências metodológicas como Yin (2018), ao discutir estudos de caso em pesquisa qualitativa, enfatizam a importância da triangulação de fontes para garantir uma análise aprofundada e fundamentada. A revisão de literatura desempenha um papel essencial para contextualizar o debate teórico sobre autonomia estratégica, baseando-se em conceitos como segurança coletiva e interdependência estratégica. Portanto, a metodologia adotada permite não apenas descrever os eventos e políticas em questão, mas também interpretar suas implicações para o futuro da segurança europeia e das relações transatlânticas.

A complexidade das relações transatlânticas entre a União Europeia (UE) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) tem atraído crescente interesse acadêmico e político. Este trabalho busca explorar a dinâmica entre o desejo da UE por autonomia estratégica e sua parceria com a OTAN no âmbito da segurança e defesa. Neste contexto, enfocaremos os pontos de convergência e divergência nas estratégias de segurança adotadas por ambas as instituições.

A relevância deste estudo é multifacetada. Primeiramente, face à crescente assertividade de diversos atores estatais e não estatais em várias regiões do mundo, compreender como a UE, busca consolidar sua posição como um ator de segurança independente é crucial. Isso ocorre mesmo enquanto mantém sua parceria estratégica com a OTAN, liderada pelos Estados Unidos. A análise torna-se ainda mais premente em um cenário global em transformação, com o ressurgimento de rivalidades entre grandes potências e novas formas de conflito, como os ciberataques e as guerras híbridas.

A crise na Ucrânia e a anexação da Crimeia pela Rússia servem como pano de fundo essencial para esta pesquisa. O conflito ressaltou o esforço entre a Rússia e o Ocidente, destacando a importância da cooperação transatlântica na gestão de crises e na preservação da estabilidade regional. Portanto, uma análise das respostas da UE e da OTAN à crise ucraniana

pode fornecer insights valiosos sobre a eficácia de suas estratégias de segurança e defesa, bem como os desafios enfrentados na busca por uma abordagem comum diante de ameaças emergentes.

Ademais, compreender as relações entre a UE e a OTAN vai além do domínio acadêmico, envolvendo importantes implicações práticas para a formulação de políticas e a tomada de decisões estratégicas. A análise minuciosa das estratégias de segurança e defesa da UE e da OTAN pode contribuir para o desenvolvimento de políticas mais eficazes e coerentes, promovendo a paz e a estabilidade internacional.

A relevância desta pesquisa está na necessidade de compreender como a UE pode equilibrar suas aspirações de independência militar com sua necessidade de cooperação transatlântica. A Guerra da Ucrânia demonstrou que, embora a Europa tenha avançado na construção de capacidades próprias, ainda há desafios significativos a serem superados, incluindo divergências políticas internas, limitações econômicas e a constante influência dos Estados Unidos nas decisões de segurança europeias. Assim, ao examinar as estratégias adotadas pela UE e sua interação com a OTAN, este estudo contribuirá para o debate sobre o futuro da segurança europeia e sua inserção na ordem global contemporânea.

Considerando-se que a OTAN não permaneceu imutável desde sua fundação, é essencial observar que a aliança passou por profundas transformações estratégicas, sobretudo após o fim da Guerra Fria e, mais recentemente, com a guerra da Ucrânia. De uma organização voltada primordialmente para a defesa coletiva, a OTAN passou a atuar em múltiplas dimensões, como cibersegurança, combate ao terrorismo, segurança energética e gestão de crises (Daehnhardt, 2022). O Novo Conceito Estratégico aprovado em 2022 reposiciona a Rússia como ameaça prioritária e insere a China como desafio global, evidenciando a expansão da agenda da organização (OTAN, 2022). Essa evolução torna a análise da autonomia estratégica da União Europeia ainda mais complexa, uma vez que sua interdependência com uma OTAN em constante adaptação cria obstáculos e condicionantes que não podem ser ignorados.

Dessa forma, a estrutura deste trabalho será organizada em três eixos principais. Primeiramente, analisa a relação entre a UE e a OTAN, identificando suas cooperações em segurança e defesa coletiva. Em seguida, discute o conceito de autonomia estratégica da UE, destacando suas iniciativas para reduzir a dependência externa e fortalecer suas capacidades de defesa. E por fim, realiza uma análise do impacto da Guerra da Ucrânia na segurança

transatlântica, explorando como a UE e a OTAN responderam ao conflito e quais desafios emergiram dessa relação, identificando pontos de convergência e divergência e explorando as perspectivas futuras para a segurança europeia. Com essa abordagem, pretende-se fornecer uma visão abrangente sobre os desafios e oportunidades da UE na busca por uma maior autonomia estratégica sem comprometer sua parceria transatlântica.

## **2 RELAÇÕES TRANSATLÂNTICAS E SEGURANÇA GLOBAL**

### **2.1 Os Pilares da Segurança Transatlântica: Fundamentos e Relevância do Tratado do Atlântico Norte**

O Tratado do Atlântico Norte, firmado em 1949, criou as fundações para uma aliança militar que se tornaria vital para a segurança coletiva no Ocidente. Este pacto não apenas inaugurou uma colaboração estreita entre os Estados Unidos e os Estados europeus, mas também estabeleceu princípios basilares que governariam a defesa conjunta e a dissuasão de ameaças externas. Com o passar dos anos, tais princípios demonstraram ser cruciais para a preservação da estabilidade, tanto regional quanto global, mesmo frente às mudanças geopolíticas que ocorreram desde o fim da Segunda Guerra Mundial até o presente. Este capítulo explora os fundamentos estratégicos que sustentam o Tratado do Atlântico Norte, enfatizando suas metas iniciais, os componentes que garantem a defesa coletiva e os obstáculos que surgem em um contexto de ameaças atuais.

O Tratado do Atlântico Norte é um marco importante que, mesmo após 70 anos desde sua assinatura, mantém sua relevância e eficácia, fundamentado em princípios que ainda se mostram relevantes. Este tratado é pioneiro, sendo o primeiro a estabelecer o desenvolvimento conjunto de capacidades defensivas, com cooperação entre os Estados-membros. Como consequência, foram criadas diversas infraestruturas comuns e uma Estrutura de Comando Permanente, que são cruciais para a coordenação e segurança entre o Atlântico.

O Tratado do Atlântico Norte é um documento conciso, composto por apenas quatorze artigos<sup>2</sup>, fundamentado nos princípios da Carta das Nações Unidas, que lhe confere legitimidade. O tratado estabelece um compromisso com a paz e a resolução pacífica de disputas internacionais entre seus membros. Entretanto, a Aliança Atlântica reserva-se o direito de legítima defesa, tanto individual quanto coletiva, no caso de um ataque a um ou mais de seus membros, o que pode incluir o uso da força armada. Ao mesmo tempo, reconhece que o Conselho de Segurança da ONU é o principal responsável pela manutenção da paz e da segurança no âmbito internacional, incentivando seus integrantes a desenvolverem e manter capacidades defensivas (Do Prado, 2008). Os membros concordam em seguir o

---

<sup>2</sup> “The North Atlantic Treaty: Washington D.C. - 4 April 1949”

princípio da autodefesa, conforme estipulado no artigo 51 da Carta das Nações Unidas, esse princípio afirma que:

Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e segurança internacionais<sup>3</sup>

Ao analisar o conteúdo do Tratado, de acordo com Da Costa (2019), podem ser identificadas três áreas distintas. A primeira abrange os Artigos 1.º e 2.º, é consistente com os princípios estabelecidos na Carta das Nações Unidas e no Tratado de Bruxelas e reflete o objetivo fundamental da Aliança no “desenho” do tratado.

O artigo 1.º estabelece os princípios básicos a seguir pelos Estados-membros na condução das suas relações internacionais e compromete-os a agir de acordo com determinados valores e normas:

Resolver por meios pacíficos quaisquer disputas em que estejam envolvidos e abster-se, nas suas relações internacionais, da ameaça ou uso da força de forma inconsistente com os propósitos das Nações Unidas e evitar ameaças à paz e segurança mundiais (“Tratado do Atlântico Norte: Washington, D.C. - 4 de abril de 1949”, acessado em 19 de fevereiro de 2025).

O artigo 2.º baseia-se no artigo 1.º da Carta das Nações Unidas e estabelece os objetivos que os Estados-membros devem prosseguir nas suas relações. Entre estes objetivos destacam-se o fortalecimento das suas instituições democráticas, o alargamento da compreensão dos princípios que lhes estão subjacentes e a promoção da estabilidade e do bem-estar. Este artigo incentiva a cooperação económica entre os Estados da União, seja bilateral ou coletivamente (Da Costa, 2019). Esta concessão da Aliança baseia-se nos princípios de promoção da estabilidade, do bem-estar e do reforço da cooperação económica, dando um contributo significativo para o desenvolvimento das relações entre os Estados-membros. Além de encorajar uma cooperação mais estreita nos domínios político e económico, este processo também contribuirá para uma maior integração social entre os Estados envolvidos a longo prazo (Barbosa, 2024).

Um segundo grupo de artigos define o que pode ser entendido como o “procedimento” necessário para estabelecer as condições que garantam a defesa coletiva dos Estados-membros. No artigo 3, os Estados assinantes assumem o compromisso de empenhar-se de

---

<sup>3</sup> UNITED NATIONS CHARTER. Disponível em <http://www.un.org/aboutun/charter/> acesso em 03/03/25.

forma contínua e eficaz de disposição “individual e de ajuda mútua para manter e desenvolver a sua capacidade individual e coletiva para resistir a um ataque armado”<sup>4</sup>. Esse compromisso resultou na criação de diversas infraestruturas compartilhadas, incluindo aeroportos, oleodutos e centros de comando, além do desenvolvimento de unidades especializadas para operar equipamentos comuns, como as aeronaves de vigilância AWAC (Da Costa, 2019).

O artigo 4 trata do direito à “consulta” coletiva, permitindo que os Estados-membros recorram a esse mecanismo sempre que considerarem que sua “integridade territorial, independência política ou segurança”<sup>5</sup> esteja sob ameaça. Na prática, esse processo de consulta ocorre no Conselho do Atlântico Norte e em suas comissões subordinadas, funcionando como uma medida preventiva para lidar com potenciais riscos à estabilidade dos Estados-membros (OTAN, 1949).

O Artigo 5 representa o cerne do Tratado do Atlântico Norte, estabelecendo que um ataque armado contra qualquer Estado-membro, seja na Europa ou na América do Norte, será considerado uma agressão contra toda a Aliança. Esse princípio compromete os signatários a adotarem as medidas necessárias para prestar assistência mútua em caso de agressão. Embora cada Estado tenha liberdade para determinar a resposta que julgar mais apropriada, o artigo enfatiza que, tanto individual quanto coletivamente, os membros devem agir para restabelecer e garantir a segurança. A fundamentação jurídica para essa ação conjunta baseia-se no direito inerente à autodefesa individual e coletiva, conforme previsto no Artigo 51 da Carta das Nações Unidas<sup>6</sup>. No entanto, também fica estipulado que as medidas adotadas com base neste artigo cessarão assim que o Conselho de Segurança das Nações Unidas intervier para restaurar e preservar a paz e a estabilidade internacionais (Evedove, 2004).

O artigo 6 delimita a área geográfica onde se aplicam as disposições do artigo 5. No entanto, isso não significa que acontecimentos ocorridos fora dessa região não possam ser analisados no contexto da aliança. A estabilidade e a segurança na zona coberta pelo Tratado do Atlântico Norte podem ser influenciadas por eventos em outras partes do mundo, tornando

---

<sup>4</sup> The North Atlantic Treaty Organisation: Facts and Figures (OTAN Information Service Brussels 1984, pág.13)

<sup>5</sup> “The North Atlantic Treaty: Washington D.C. - 4 April 1949”

<sup>6</sup> “The North Atlantic Treaty: Washington D.C. - 4 April 1949”

essencial que o Conselho do Atlântico Norte avalie a conjuntura internacional de maneira abrangente (Evedove, 2004).

Artigo 6 – Para os propósitos da Artigo , um ataque armado a um ou mais dos partidários compreende um ataque armado: aos territórios dos partidários na Europa ou na América do Norte, aos departamentos argelinos da França, ao território das ilhas sob a jurisdição dos partidários na área do Atlântico Norte ou na área norte ao Trópico de Câncer, às forças, navios ou aeronaves das partes, quando estiverem nestes territórios ou em qualquer área na Europa onde forças de ocupação de qualquer um dos partidários estiver posicionada na data em que o Tratado entrou em vigência, ou no Mar Mediterrâneo ou na área norte do Atlântico Norte<sup>7</sup>.

Já nos artigos 7 e 8, os Estados-membros asseguram que nenhum de seus compromissos internacionais conflita com as disposições do Tratado do Atlântico Norte, eles enfatizam que os direitos e obrigações assumidos no âmbito do Tratado não comprometem a responsabilidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas na preservação da paz e da segurança internacionais.

Por fim, pode-se identificar uma terceira dimensão, referente às “Estruturas” encarregadas da execução do Tratado e de sua evolução ao longo do tempo. De acordo com o artigo 9º, os assinantes do tratado instituem um Conselho no qual cada Estado deve estar representada e que deve ter a capacidade de se reunir a qualquer momento. Esse Conselho é responsável por criar os órgãos subsidiários necessários para a implementação das diretrizes do tratado. Entre essas medidas, destaca-se a formação imediata de um comitê de defesa, que foi denominado de Comitê Militar, cuja função é recomendar ações voltadas ao desenvolvimento das capacidades coletivas e à defesa mútua. Foi a partir desse fundamento que a Organização do Tratado do Atlântico Norte se estruturou e se desenvolveu progressivamente (Da Costa, 2019).

O artigo 10 estabelece a possibilidade de novos Estados europeus aderirem ao tratado, desde que estejam comprometidos com a promoção de seus princípios. Com base nesta disposição, a Grécia e a Turquia ingressaram na aliança em 1952, seguidas pela República Federal da Alemanha em 1955 e pela Espanha em 1982. Posteriormente, outros Estados também se uniram, totalizando atualmente 29 membros. No artigo 11, detalha-se o procedimento que os Estados assinantes devem seguir para formalizar sua adesão e as diretrizes para a entrada em vigor do tratado (Da Costa, 2019).

---

<sup>7</sup> THE NORTH ATLANTIC TREATY, de 04/04/49. Disponível em <http://www.nato.int/docu/basicxt/treaty.htm>. Acesso em 03/03/25. Tradução nossa.

Os artigos 12 e 13 abordam a possibilidade de revisão do tratado após um período de dez anos, bem como a opção de qualquer Estado-membro se retirar da aliança após 20 anos. No entanto, até o momento, tais disposições nunca foram acionadas. Por fim, o artigo 14 estabelece que as versões em inglês e francês do tratado possuem igual valor jurídico e determina que sua cópia oficial seja mantida em segurança em Washington, D.C.<sup>8</sup>.

## **2.2 Histórico das relações entre a Europa Ocidental e os EUA em segurança e defesa**

Desde o término da Segunda Guerra Mundial, a relação entre os Estados Unidos e os Estados europeus em matéria de segurança e defesa tem sido marcada por uma cooperação estratégica que visava tanto a reconstrução do continente devastado pelo conflito quanto a contenção da ameaça soviética. O Plano Marshall, ao promover a recuperação econômica da Europa, e a criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) foram marcos fundamentais que consolidaram a aliança transatlântica, estabelecendo um sistema de segurança coletiva que perdura até os dias atuais (Hyde-Price, 2007). Durante a Guerra Fria, essa parceria se intensificou, com os EUA assumindo um papel central na defesa do bloco ocidental e na definição das estratégias de dissuasão contra o avanço do comunismo. Esse período não só fortaleceu os laços políticos e militares entre os aliados, mas também influenciou a formação das bases para a futura integração europeia em segurança e defesa.

Com o fim da Guerra Fria, as dinâmicas globais se transformaram e o cenário de segurança passou a enfrentar novas ameaças, como o terrorismo internacional, os ciberataques e, mais recentemente, desafios emergentes decorrentes de conflitos regionais. Nesse contexto, a relação entre os EUA e a Europa evoluiu, adaptando-se às novas realidades e impulsionando a busca por maior autonomia estratégica por parte da União Europeia.

Com o objetivo de formar uma aliança abrangente nos âmbitos econômico, social e cultural, além de estabelecer um sistema de defesa coletiva contra a ameaça soviética no início da Guerra Fria, França, Grã-Bretanha e os Estados do BENELUX (Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos) assinaram o Tratado de Bruxelas em 1948. Esse pacto resultou na criação da União da Europa Ocidental (UEO), um mecanismo de cooperação que, apesar

---

<sup>8</sup> “The North Atlantic Treaty: Washington D.C. - 4 April 1949”

de promissor, mostrou-se insuficiente para garantir a segurança do bloco ocidental diante do avanço soviético. Diante dessa limitação, tornou-se evidente a necessidade de uma aliança mais ampla e robusta, levando à aproximação estratégica com os Estados Unidos e culminando na criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em 1949, consolidando um sistema de defesa coletiva liderado pelos EUA (Tomé, 2005).

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, as crescentes tensões entre as novas superpotências — Estados Unidos, União Soviética e outros Estados que buscavam alianças baseadas em interesses socioeconômicos — levaram à formação de dois blocos militares distintos. Esses blocos, caracterizados por alianças estratégicas e rivalidades geopolíticas, redefiniram significativamente a ordem mundial no período pós-guerra. Os Estados Unidos emergiram como a principal potência militar do bloco Ocidental, exercendo forte influência sobre a Europa e consolidando sua posição como um dos principais garantidores da segurança internacional (Hyde-Price, 2007).

Em 22 de outubro de 1951, foi assinado o protocolo que convidava a Grécia e Turquia para aderirem à OTAN, sendo essa adesão concretizada em 18 de fevereiro de ano seguinte. Em 7 de maio de 1954, os EUA e o Reino Unido rejeitaram o pedido da URSS para se juntar à OTAN, e em 23 de outubro, como parte dos acordos de Paris, foi assinado o protocolo de convite à adesão da Alemanha Ocidental à OTAN, que se efetivou em 6 de maio de 1955. Esses eventos e movimentos em torno da OTAN levaram URSS a formalizar o Pacto de Varsóvia, uma aliança militar estabelecida em 14 de maio de 1955, que incluía a Albânia, Alemanha Oriental, Bulgária, Tchecoslováquia, Hungria, Polônia e Romênia. Assim, surgia a antítese da OTAN, seu foco direto de intervenção (Da Costa, 2006). A rivalidade entre os dois blocos — o capitalista-ocidental e o socialista-oriental — e suas respectivas alianças militares tornaram-se características marcantes da Guerra Fria, que se estenderia por décadas, marginalizando o paradigma de segurança coletiva criado pelo Conselho de Segurança da ONU.

Entre os anos de 50 e 70, o mundo passou por um período marcado pela proliferação de armas nucleares e tensões entre as duas superpotências, sendo um dos momentos críticos a crise dos mísseis de Cuba, em 1962. No interior da OTAN, surgiram discussões sobre a necessidade de estabelecer um equilíbrio de poder nuclear em relação à URSS inicialmente, e, em seguida, sobre a importância de limitar a proliferação nuclear. Na década de 1950, a Europa enfrentou um dilema significativo relacionado ao rearmamento da Alemanha. Após as

devastadoras consequências das duas guerras mundiais, havia profundas preocupações e ressentimentos entre os Estados europeus sobre permitir que a Alemanha reconstruísse suas forças armadas. A memória recente dos conflitos e dos horrores que resultaram das ações da Alemanha durante as guerras ainda estava muito presente, o que gerou um temor generalizado sobre as implicações de um país rearmado (Dunn, 2020). Além disso, havia incertezas sobre como a Alemanha responderia a um chamado para integrar-se em estruturas de defesa mais amplas na Europa. Não estava claro se o Estado demonstraria a vontade e a intenção de se associar a iniciativas de defesa coletiva, considerando os sentimentos complexos sobre sua história militar e os desafios de sua posição geopolítica na época.

A administração Truman foi firme ao afirmar que a "defesa comum" da Europa deveria incluir um plano para o rearmamento da Alemanha. Assim como os americanos viam o Plano Marshall como um meio temporário para que a Europa se tornasse economicamente autossuficiente, eles também imaginavam que, com o tempo, a Europa assumisse uma parcela maior da responsabilidade por sua própria defesa. A resposta que surgiu na Europa foi o ambicioso conceito da Comunidade Europeia de Defesa (CED) (Dunn, 2020).

A Comunidade Europeia de Defesa (CED) tinha o potencial de transformar profundamente as estruturas de defesa na Europa, propondo uma abordagem de integração militar que parece quase inimaginável nos dias de hoje. Entre suas principais características, a CED previa a criação de forças armadas comuns, o que significaria que os Estados europeus deixariam de ter exércitos totalmente independentes e passariam a operar sob um único comando militar e, além disso, a CED estabeleceria um painel de comissários responsáveis perante instituições supranacionais, em vez de serem totalmente subordinados aos governos nacionais. Essa mudança visava garantir que as decisões de defesa fossem tomadas de maneira coletiva e com maior responsabilidade democrática. Outras características importantes do tratado da CED incluíam uma cláusula de defesa mútua, que teria um funcionamento similar ao do Artigo 5º da OTAN, estabelecendo que um ataque a um dos membros seria considerado um ataque a todos, promovendo assim uma sólida solidariedade defensiva entre os Estados (Dunn, 2020). Ademais, a CED contemplava um protocolo que regulamentaria as relações entre a CED e a OTAN, assegurando que as duas organizações não duplicassem funções ou responsabilidades. Essa preocupação em evitar redundâncias era crucial, dado o contexto da Guerra Fria e a necessidade de uma resposta coordenada às ameaças à segurança na Europa.

Foi na década de 80 que se destacaram os elementos mais significativos para a transformação da OTAN e seu papel. Em 30 de maio de 1982, a Espanha se tornou o 16º membro da organização, e no final daquele ano, foi lançada uma iniciativa para a redução de armas estratégicas. Em 11 de março de 1985, Mikhail Gorbachev<sup>9</sup> assumiu a liderança do Partido Comunista e se tornou o principal dirigente da URSS, iniciando debates e implementando medidas que começariam a transformar tanto o Estado quanto suas relações com o resto do mundo (Da Costa, 2006).

Nesse contexto de transformações, o muro de Berlim caiu em 10 de novembro de 1989. Os Estados do Leste Europeu, sob influência da URSS, começaram a buscar sua independência e em 1º de julho de 1991, o Pacto de Varsóvia foi oficialmente dissolvido, marcando o fim de fase importante da história da OTAN — o período da Guerra Fria. No entanto, essa trajetória, junto a outros eventos do início dos anos 90, abriu oportunidades para mudanças na Aliança do Atlântico (Da Prado, 2008). A queda do Muro de Berlim simbolizou essa transição, criando um panorama geopolítico no qual a segurança europeia passava a ser redefinida. Nesse contexto, surgiu uma nova ambição política dentro da União Europeia para desenvolver uma abordagem mais independente em segurança e defesa. Esse movimento ganhou força com o Tratado de Maastricht, assinado em dezembro de 1991, que transformou a Comunidade Europeia em União Europeia e estabeleceu formalmente a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) como o segundo pilar da UE (Sousa, 2018).

Dessa forma, a OTAN buscou se adaptar aos novos desafios que emergiam no final dos anos 80 e início dos anos 90. Pouco após o início da Guerra do Golfo, em 17 de janeiro de 1991, que contou com a participação secundária da organização, a OTAN estabeleceu e divulgou, pela primeira vez, seu Novo Conceito Estratégico em Roma, no dia 8 de novembro de 1991. Esse Conceito destacou diretrizes históricas para a proteção da paz e da segurança na região euroatlântica e, fundamentalmente, promoveu uma aproximação com antigos adversários. Em dezembro 1991, foi criado o Conselho de Cooperação do Atlântico Norte, que, em maio de 1997, passou a ser conhecido como Conselho de Associação Euroatlântica (CAEA), marcando o início da aproximação com Estados não membros. Essa iniciativa deu origem ao Grupo de Cooperação Mediterrâneo e ao Diálogo Mediterrâneo, iniciado em 1994,

---

<sup>9</sup> Foi um estadista e político russo. Último líder da União Soviética, foi Secretário-Geral do Partido Comunista da União Soviética de 1985 a 1991.

bem como à Parceria para Paz e ao Conselho Conjunto Permanente OTAN-Rússia e à Comissão OTAN-Ucrânia, estabelecidas em 1997 (Guedes, 2003).

A inclusão de novos temas na agenda de segurança e defesa, assim como a entrada de novos parceiros membros, moldou a trajetória da OTAN até os dias atuais ampliando seu escopo de atuação e influenciando o paradigma de segurança coletiva no pós-Segunda Guerra Mundial. Assim, em 10 de janeiro de 1994, a OTAN formalizou o programa Parceria para a Paz (PfP- *Partnership for Peace*) como forma de se aproximar dos Estados do Centro e do Leste Europeu e promover maior estabilidade na região. Esse movimento também resultou em uma contínua aproximação com a Rússia, culminando na assinatura do Ato fundador<sup>10</sup> em 27 de maio de 1997, que estabeleceu as bases princípios para a relação entre Rússia e a OTAN (Da Costa, 2006).

A busca europeia por maior protagonismo na segurança coletiva foi rapidamente desafiada pelo conflito na Bósnia, que eclodiu em 1992 devido às tensões étnicas e religiosas na ex-Jugoslávia, intensificadas após o colapso do regime comunista. A UE, ainda em fase inicial de estruturação de sua política de defesa, demonstrou falta de capacidade para lidar com o conflito e precisou recorrer ao apoio da OTAN, que interveio militarmente em 1994. Além disso, os Estados Unidos assumiram um papel crucial na mediação do Acordo de Dayton em 1995, evidenciando que, apesar da ambição europeia por maior autonomia, o continente ainda dependia significativamente do poder militar estadunidense para garantir sua segurança (Tomé, 2005). A crise na Bósnia reforçou a percepção de que a Europa necessitava de uma estrutura mais robusta e coordenada para lidar com desafios de segurança regional, esse episódio impulsionou novas iniciativas no âmbito da PESC e, mais tarde, levou ao desenvolvimento da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), consolidando os esforços europeus para reduzir sua dependência da OTAN e dos Estados Unidos em questões de defesa (Sousa, 2018).

Em 1993, o então presidente dos Estados Unidos, Bill Clinton, manifestou apoio à criação da Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD) dentro da OTAN, consolidando uma resposta ao projeto europeu de fortalecimento da segurança coletiva no âmbito da

---

<sup>10</sup> Mecanismo político-militar para “*will build together a lasting and inclusive peace in the Euro-Atlantic area on the principles of democracy and cooperative security*”. Disponível em: <[https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_25468.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm)>

Política Externa e de Segurança Comum (PESC). A proposta visava garantir que a OTAN contasse com um pilar europeu mais ativo e robusto, permitindo maior participação dos Estados europeus nas operações militares da Aliança. A institucionalização da IESD ocorreu na Conferência da OTAN em Bruxelas, em 1994, quando foi aprovado um esforço europeu para o desenvolvimento de capacidades militares sob o princípio de "*separable but not separate*", garantindo que as forças militares europeias pudessem ser utilizadas tanto pela União da Europa Ocidental (UEO) quanto pela OTAN, mas sempre dentro de um sistema de interdependência estratégica (Sousa, 2018). A adoção desse princípio permitiu que as forças e capacidades militares dos Estados europeus fossem empregadas tanto para operações conduzidas pela OTAN quanto para iniciativas da União Europeia, caso necessário. No entanto, essa estrutura também apresentou desafios, uma vez que poderia gerar atritos caso OTAN e UE divergissem sobre o emprego e a alocação de tropas já comprometidas em outras missões.

O aprofundamento da cooperação entre UE e OTAN avançou ainda mais em 1996, quando os ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados da OTAN reuniram-se em Berlim e aprovaram uma medida significativa na relação entre as duas organizações. Foi decidido que as capacidades militares da OTAN poderiam ser disponibilizadas para operações lideradas pela União da Europa Ocidental, fortalecendo o papel europeu na segurança coletiva. Essa decisão representou um marco para a futura formulação dos chamados *Acordos de Berlim-Plus*, que estabeleceram um quadro formal para o uso de recursos da OTAN em missões conduzidas pela UE, consolidando a relação entre as duas entidades e estabelecendo parâmetros para uma cooperação estratégica contínua (Guedes, 2003).

Os *Acordos de Berlim Plus*, estabelecidos no contexto da PESC, visaram institucionalizar a colaboração entre a UE e a OTAN ao permitir que a União Europeia acesse as capacidades de planejamento e os recursos militares da OTAN. O principal objetivo desse acordo foi evitar a duplicação de esforços nas áreas de segurança e defesa, promovendo uma divisão mais eficaz das responsabilidades entre as duas instituições, assim, esperava-se que a UE conseguiria aumentar sua capacidade operacional e garantir uma parceria estratégica mais robusta na gestão de crises (Daehnhardt, 2014). Para Daehnhardt (2014), a ideia central era que as estruturas militares da UE funcionassem como uma “força separável, mas não separada”, significando que, embora a União Europeia tenha suas capacidades militares, ela não opera de maneira inteiramente independente da OTAN.

Estabelecidos em dezembro de 2002, os Acordos de *Berlim Plus* garantem, em teoria, que a UE tenha acesso às capacidades de planejamento da OTAN, embora esse acesso não seja absolutamente garantido, contrariando o desejo inicial da França. Estabelecem a disponibilidade de capacidades e equipamentos comuns da OTAN, como unidades de comunicação e quartéis gerais, também criam procedimentos para a liberação, monitorização, retorno e recuperação dos ativos da OTAN, garantindo uma gestão organizada dos recursos compartilhados. Para facilitar a colaboração, são estabelecidos mecanismos de consulta que permitem à OTAN e a União Europeia coordenar as operações lideradas pela UE que utilizam os meios da OTAN, outro aspecto importante é a designação dos *Deputy Supreme Allied Commander Europe* (DSACUER) como possível comandante operacional para essas operações da UE (Daehnhardt, 2014).

No entanto, o acesso das capacidades de planejamento da OTAN para a UE é condicionado à situação de que a OTAN não necessite dessas capacidades para suas próprias operações militares, o que é conhecido como “*right of first refusal*”. Isso significa que, se a OTAN decidir priorizar suas ações, pode reter os recursos antes que sejam disponibilizados à UE. As decisões sobre o uso dessas capacidades são feitas caso a caso e devem ser aprovadas pelo Conselho do Atlântico Norte, onde cada Estado-membro exerce um direito de veto (Daehnhardt, 2014). Além disso, a OTAN se reserva o direito de reatribuir capacidades que já estejam alocadas a uma operação da UE em andamento, caso inicie uma operação militar por sua conta. Dessa forma, embora os Acordos de *Berlim Plus* ofereçam uma estrutura para a cooperação, também impõem restrições que podem afetar a capacidade da UE de agir de forma autônoma em situações de crise.

A Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD) dentro da OTAN não conseguiu fornecer o estímulo necessário para o desenvolvimento de capacidades militares independentes por parte dos Estados europeus. Como resposta, a União Europeia avançou nesse sentido com o Tratado de Amsterdã, assinado em 1997, no qual integrou as missões de Petersberg, anteriormente pertencentes à União da Europa Ocidental (UEO). Essas missões abrangiam uma ampla gama de operações, incluindo assistência humanitária, salvamento, manutenção da paz, imposição da paz e gestão de crises. Esse avanço representou um passo significativo para a consolidação da autonomia europeia em matéria de segurança, além de enviar um sinal claro à OTAN e, em particular, aos Estados Unidos, de que a UE buscava maior protagonismo na área da defesa (Sousa, 2018).

No entanto, assim como ocorreu em 1992 com a eclosão do conflito na Bósnia, o progresso europeu na construção de uma estrutura de segurança própria foi novamente testado com o surgimento de uma nova crise nos Bálcãs. Em 1996, teve início o conflito no Kosovo, entre o regime sérvio e o movimento independentista kosovar. Essa crise, a segunda nos Bálcãs na década de 1990, ocorreu em uma região de grande sensibilidade para a Europa (Tomé, 2005). Inicialmente, os Estados Unidos encaravam o conflito como uma questão que deveria ser gerida pelos europeus, mas a incapacidade da UE em resolver a situação ao longo dos anos levou à intervenção militar da OTAN, sob a liderança estadunidense, contra o regime de Slobodan Milosevic em 1999. Esse episódio reforçou a percepção de que a UE ainda não possuía as capacidades necessárias para lidar com crises de grande escala, demonstrando sua contínua dependência do poder militar dos Estados Unidos para garantir a segurança regional (Sousa, 2018).

Diante dessa realidade, tornou-se evidente a necessidade de a Europa fortalecer sua capacidade de segurança e defesa, garantindo que conflitos futuros, como os dos Bálcãs, pudessem ser administrados de maneira mais eficaz pelos próprios europeus. Esse contexto levou à realização da histórica Conferência de St. Malo, em dezembro de 1998, na qual França e Reino Unido chegaram a um consenso sobre a necessidade de uma política de segurança e defesa europeia mais estruturada. A França, tradicional defensora de uma política de defesa autônoma no âmbito da UE, reconheceu que esse processo não poderia ameaçar a primazia da OTAN, aceitando o princípio do *right of first refusal*, que estabelecia que a Aliança Atlântica teria a prerrogativa de decidir, antes da UE, se interviria em uma crise específica (Tomé, 2005). Por outro lado, o Reino Unido, um dos principais aliados dos EUA e defensor da OTAN, aceitou que as questões de segurança e defesa pudessem ser discutidas fora do âmbito da Aliança Atlântica, permitindo que a UE desenvolvesse mecanismos concretos para agir de forma autônoma na gestão de crises. Esse acordo foi crucial para a posterior criação da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) (que será mais discutida no próximo tópico), representando um marco na consolidação da capacidade europeia de defesa (Sousa, 2018).

Em 1999, foi desenvolvido e aprovado um Novo Conceito Estratégico pelos Estados-membros. Nesse documento, a OTAN reiterou seus objetivos fundamentais de defesa coletiva, paz e estabilidade na região euroatlântica, protegendo a democracia, as liberdades individuais e o Estado de Direito. As inovações notáveis desse Conceito foram a ampliação da

definição de segurança, que passou a incluir também aspectos político-econômicos para sua preservação (Guedes, 2003). Dessa forma, surgiram como elementos-chave de uma abordagem mais abrangente da OTAN para garantir a segurança e a paz entre os Estados-membros, aspectos como:

A preservação do vínculo transatlântico; a manutenção das capacidades militares eficazes; o desenvolvimento de uma identidade europeia de defesa e segurança a partir da Aliança; a prevenção de conflitos e a gestão de crises; a associação, a cooperação e o diálogo; a ampliação; o controle de armamentos, o desarmamento e a não proliferação; a busca de capacidades militares cooperativas e eficazes (OTAN, 1999a).

O século XXI começou com um ataque de grandes dimensões contra os EUA, o ataque de 11 de setembro, que trouxe à tona um novo foco de intervenções militares: o terrorismo internacional. Esse acontecimento levou a OTAN a ativar, pela primeira vez em sua história, o artigo 5º de seu Tratado Constitutivo, que estabelece que um ataque a um de seus membros é considerado um ataque a todos os membros, refletindo o princípio de Segurança Coletiva em um contexto regional (Da Costa, 2006).

Os ataques contra os EUA no 11 de setembro e a invasão dos EUA ao Afeganistão e ao Iraque introduziram novos parâmetros e desafios para a OTAN. Após esses eventos, ficou claro dentro da organização que os objetivos de paz e segurança na região euroatlântica exigiam uma expansão de suas operações para além dessas fronteiras. Isso envolveu o aumento de contingentes, a criação de novas abordagens em defesa e segurança, além de uma reestruturação para garantir a eficácia da organização e a manutenção de uma política de ampliação e acolhimento a novos Estados-membros (Da Costa, 2006).

### **2.3 Tratado de Maastricht e Tratado de Amsterdam: criação e evolução da PESC**

O Tratado de Maastricht reformulou a estrutura da Cooperação Política Europeia (CPE), substituindo-a por um pilar de caráter intergovernamental. Essa mudança tinha um duplo propósito: consolidar uma identidade própria da União no cenário internacional e assegurar maior coerência em sua atuação externa. O documento estabelecia que os Estados-membros deveriam apoiar a política externa e de segurança da UE de maneira alinhada às decisões adotadas, agindo sem reservas e com um compromisso de lealdade e solidariedade mútua. Além disso, reforçava a necessidade de garantir a consistência interna das políticas europeias, promovendo uma abordagem unificada nas relações exteriores (Da Costa, 2019).

A maioria das iniciativas no âmbito das relações exteriores, como cooperação para o desenvolvimento, comércio internacional e assistência humanitária, ocorre sob a liderança exclusiva da Comissão Europeia, que opera com uma dinâmica própria, tomada de decisões por maioria e dentro do primeiro pilar da União Europeia<sup>11</sup>. No entanto, com a introdução do segundo pilar, que conferia ao Conselho a responsabilidade de definir posições e ações comuns em política externa e de segurança, tornou-se essencial aprimorar a coordenação entre as iniciativas do Conselho e da Comissão. Como todas as decisões necessitam da aprovação do Conselho, e diante da impossibilidade de implementar um mecanismo alternativo, foi estabelecido que o Secretário-Geral do Conselho assumiria simultaneamente o cargo de Alto Representante para a PESC, desempenhando um papel estratégico na coordenação dessas políticas (Da Costa, 2019).

Os objetivos da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), estabelecidos no Artigo 11 do Tratado, abrangem diversas diretrizes essenciais para a atuação da União Europeia (Ramos, 2004). Entre eles, destacam-se:

- Garantir a proteção dos valores compartilhados, interesses fundamentais, soberania e integridade da União;
- Fortalecer a segurança do bloco por todos os meios disponíveis;
- Assegurar a manutenção da paz e contribuir para a segurança internacional, em conformidade com a Carta das Nações Unidas, o Ato Final de Helsinque e a Carta de Paris;
- Incentivar a cooperação internacional entre os Estados;
- Promover e consolidar os princípios democráticos, o Estado de Direito e a observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.<sup>12</sup>

O Tratado de Maastricht representou uma redefinição conceitual do processo de integração europeia. No entanto, a Política Externa e de Segurança Comum<sup>13</sup> permaneceu fortemente influenciada pelas iniciativas das presidências rotativas, que nem sempre apresentavam uma continuidade estratégica. Além disso, não foram estabelecidos mecanismos claros nem recursos necessários para a implementação efetiva da PESC, o que se tornou uma

---

<sup>11</sup> A estrutura de pilares da União Europeia (UE) foi abolida pelo Tratado de Lisboa, em 2009.

<sup>12</sup> Ramos, António Luciano Fonte. Nação e Defesa: De Maastricht ao congo. Quo Vadis Pesc? (pág.50)

<sup>13</sup> Que passará a ser denominada, a partir do Tratado de Lisboa, por Política Comum de Segurança e Defesa

limitação significativa. Afinal, uma política externa e de segurança só se torna realmente eficaz quando respaldada por capacidades coercitivas concretas (Loth, 2013).

Assinado em fevereiro de 1992, durante a Presidência Portuguesa, o Tratado de Maastricht entrou em vigor em 1º de novembro de 1993, marcando uma nova fase na estrutura institucional da União Europeia.

O Tratado de Maastricht representou uma mudança conceitual na estrutura europeia, embora, naquele momento, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) não tenha sido plenamente implementada de forma eficaz. Ainda assim, transformações tanto internas – como a redefinição do processo de integração europeia e a criação da PESC no campo da segurança – quanto externas – incluindo a queda do Muro de Berlim, o colapso da União Soviética e a crise na ex-Jugoslávia, que expôs a fragilidade das forças multilaterais da ONU na contenção do conflito dentro da Europa – tornaram evidente a necessidade urgente de um compromisso mais sólido na área de defesa europeia (Loth, 2013).

A incapacidade da Europa em administrar crises, tanto dentro do próprio continente quanto em sua vizinhança, levou à necessidade de intervenção da OTAN e ao apoio militar e político dos Estados Unidos para conter tais conflitos. Essa dependência da assistência estadunidense acabou gerando, em certa medida, um estado de acomodação por parte dos europeus, algo compreensível dado o cenário geopolítico da época.

Com a assinatura do Tratado de Amsterdam, em 1997, a política de defesa e segurança da Europa passou por uma reformulação significativa. Esse tratado consolidou o compromisso de garantir um alto nível de proteção dentro de um espaço comum de liberdade, segurança e justiça. A partir dessa reformulação, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) foi fortalecida, ampliando a projeção internacional da União Europeia e possibilitando a implementação de novas formas de cooperação em segurança. Além disso, o tratado criou oportunidades para um debate mais aprofundado sobre os conceitos e objetivos estratégicos da defesa europeia, promovendo maior clareza e direcionamento nas ações conjuntas (Barbosa, 2024).

Nesse contexto, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) foi fortalecida, ampliando a projeção internacional da União Europeia e permitindo o desenvolvimento de novos mecanismos de intervenção conjunta. Esse avanço proporcionou um espaço mais estruturado para discussões e definições sobre os conceitos e objetivos da política de segurança.

O Tratado de Amsterdã contribuiu para tornar mais clara a aspiração da União Europeia de desempenhar um papel mais ativo na segurança e defesa do continente. Além disso, impulsionou a integração progressiva da União da Europa Ocidental (UEO) no quadro da UE e incorporou as missões de Petersberg, cujo propósito fundamental era a manutenção da paz, conforme estabelecido no Artigo 17 do Tratado da União Europeia<sup>14</sup>:

(...) A política externa e de segurança comum abrange todas as questões relativas à segurança da União, incluindo a definição gradual de uma política de defesa comum.  
(...) A União da Europa Ocidental (UEO) faz parte integrante do desenvolvimento da União, proporcionando à União o acesso a uma capacidade operacional, nomeadamente no âmbito do nº 2. (...) Sempre que a União solicite à UEO que prepare e execute decisões da União relativas às missões previstas no nº 2, todos os Estados-membros da União terão o direito de participar plenamente nessas missões.

A Política Externa e de Segurança Comum (PESC) só avançou significativamente nessas questões a partir de 1998, quando o Reino Unido aceitou a criação de capacidades militares europeias autônomas e eficazes. No entanto, essa aceitação foi parcial, pois Londres deixou claro que não apoiaria a duplicação das estruturas da OTAN, reafirmando sua posição de que a defesa do Reino Unido continuaria sendo garantida pela aliança transatlântica. Dessa forma, as novas capacidades militares da União Europeia seriam destinadas apenas às Missões de Petersberg, com um escopo reforçado e limitado.

O Tratado de Amsterdam, assinado em 1997 e em vigor a partir de 1999, representou a terceira revisão dos tratados da UE, trazendo mudanças significativas na estrutura institucional do bloco. Entre as inovações, destacou-se a criação do cargo de Alto Representante para a PESC, que também acumulava a função de Secretário-Geral do Conselho. Posteriormente, com o Tratado de Lisboa, essa posição foi substituída pelo Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança. Além disso, a incorporação da União da Europa Ocidental (UEO) à União Europeia levou à extinção formal da UEO e à substituição do artigo correspondente pelo artigo 17.º do Tratado da União Europeia (Barbosa, 2024).

A partir de 1999, a Europa passou a investir de maneira mais ativa na cooperação em defesa, levando à criação da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD). Essa nova política, integrada à PESC, buscava fortalecer a capacidade da União Europeia de tomar decisões e agir de forma independente em matéria de segurança e defesa. Seu principal

---

<sup>14</sup> Dada a integração da UEO na UE e a sua consequente extinção formal

objetivo era permitir uma atuação eficaz no gerenciamento de crises e em operações de manutenção da paz, utilizando tanto instrumentos políticos quanto meios militares (Barbosa, 2024).

Com a institucionalização da PESC, formalizada no Conselho Europeu de Helsinque, foram estabelecidas as bases para a criação do Comitê Político e de Segurança, do Comitê Militar e do *UE Military Staff*, órgãos essenciais para a coordenação da defesa europeia. No entanto, as decisões relacionadas à segurança e defesa continuaram a depender da unanimidade dos Estados-membros, refletindo a natureza intergovernamental desse sistema, princípio que permanece até os dias atuais (Barbosa, 2024).

Já em 2001, o Tratado de Nice reformulou a estrutura institucional da União Europeia para garantir um funcionamento eficiente após sua ampliação para 25 Estados. Entretanto, essa reformulação não teve impactos diretos na política de defesa europeia, mantendo inalteradas as diretrizes estabelecidas anteriormente.

Ao longo dos anos, novas medidas e capacidades foram sendo desenvolvidas, culminando, em 2003, na ratificação da decisão de estabelecer uma força de intervenção conjunta conhecida como *Battlegroups*<sup>15</sup>. Esses grupos táticos foram concebidos para substituir a atuação da OTAN em determinadas operações realizadas pela União Europeia e em regiões vizinhas. No entanto, sua implementação efetiva nunca se concretizou plenamente devido a uma série de desafios estruturais e políticos (Barbosa, 2024).

Entre os principais obstáculos enfrentados estão os elevados custos financeiros e políticos envolvidos, a ausência de um Quartel-General permanente da UE para coordenar as operações, as restrições geográficas e temporais para o destacamento dessas forças, além da necessidade de unanimidade entre os Estados-membros para sua ativação. Além disso, as divergências entre os Estados da União Europeia sobre o uso da força militar também contribuíram para a limitação da eficácia dessa iniciativa.

---

<sup>15</sup> Os Battlegroups da UE assentam num fenômeno constituído por grupos de militares multinacionais, constituídos sensivelmente por 1.500 efetivos por grupo (e 3.000 no total), entre os Estados-membros da UE. Tais questões são enunciadas por MAJOR, Claudia, MOLLING, Christian, “UE Battlegroups: What Contribution to European Defence?”, *In: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)*, 2011. Onde se lê: que a criação destes grupos “*was intended to encourage UE member states to reform their armed forces towards higher readiness and deployability in international crisis management*”.

Embora esses grupos não tenham sido amplamente implementados na prática, é inegável que representaram um avanço significativo no campo da defesa europeia. Essa iniciativa contribuiu para o fortalecimento das capacidades militares da União Europeia, impulsionando a modernização do setor por meio de medidas como a reestruturação das indústrias de defesa em determinados Estados, a criação da empresa europeia EADS no setor aeronáutico, o estabelecimento da Organização Conjunta para a Cooperação em Armamento (OCCAR) entre alguns Estados da UE, além da fundação da Agência Europeia de Defesa em 2004 (Cruz, 2017).

Para a maioria dos Estados-membros da União Europeia, a defesa nacional ainda depende, em grande parte, da aliança transatlântica, enquanto as capacidades militares europeias continuam sendo utilizadas principalmente para operações de segurança de menor escala. Essas missões ocorrem tanto em territórios europeus não pertencentes à UE quanto em países terceiros situados nas fronteiras do continente.

A entrada em vigor do Tratado de Lisboa<sup>16</sup>, em 2009, trouxe avanços importantes no campo da diplomacia e da segurança europeia. Entre as mudanças, destaca-se a criação do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), uma estrutura diplomática sob a liderança do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. Paralelamente, o Tratado reformulou a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), que passou a ser denominada Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD)<sup>17</sup>, consolidando seu papel dentro do quadro institucional da UE (Barbosa, 2024).

Vale ressaltar que a expressão “política europeia comum de segurança e defesa” surgiu inicialmente nos textos das Conclusões do Conselho Europeu de Colônia, realizado em 3 e 4 de junho de 1999. Essas discussões resultaram na Declaração sobre o Reforço da Política Europeia Comum de Segurança e Defesa, que estabeleceu as bases para o fortalecimento da atuação europeia nessa área. No entanto, essa declaração se limitava a reafirmar a necessidade de dotar a União Europeia de recursos e capacidades que lhe permitissem assumir maior

---

<sup>16</sup> Este tratado, assinado pelos Estados-membros da UE, reformulou o funcionamento da União, tornando a UE mais democrática, eficaz e apta na resposta a problemas mundiais.

<sup>17</sup> O funcionamento da PCSD está consagrado no Título V (Disposições gerais relativas à ação externa da União e disposições específicas relativas à Política Externa e de Segurança Comum); Capítulo 2 (Disposições específicas relativas à política externa e de segurança comum); Secção 2 (Disposições relativas à política comum de segurança e defesa) do Tratado da União Europeia, nomeadamente dos artigos 42.º a 46.º do mesmo.

responsabilidade em questões de segurança e defesa, especialmente no que diz respeito à prevenção de conflitos e à gestão de crises (Da Costa, 2019).

Essa ampla reforma introduziu novos atores na Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e consolidou seu caráter intergovernamental, permitindo a possibilidade de uma defesa comum, desde que aprovada pelo Conselho Europeu. A principal ênfase recai sobre questões relacionadas à segurança e defesa militar, reforçando o papel da União Europeia nesse domínio.

Com essa modificação, a UE passou a contar com uma “capacidade operacional apoiada em meios civis e militares”<sup>18</sup>, fornecidos pelos Estados-membros. Esses recursos têm como principal objetivo a atuação externa, sendo direcionados para iniciativas voltadas à manutenção da paz, prevenção de conflitos e fortalecimento da segurança internacional, sempre em conformidade com os princípios da Carta das Nações Unidas, conforme estabelecido no artigo 42.º, n.º 1 do Tratado da União Europeia (TUE) (Barbosa, 2024).

Embora o TUE estabeleça mecanismos como a Cláusula de Defesa Mútua (artigo 42.º, n.º 7)<sup>19</sup> e a Cláusula de Solidariedade (artigo 222.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia – TFUE)<sup>20</sup>, que visam fortalecer a autonomia europeia em segurança e defesa, ele também reconhece o papel central que a OTAN ainda exerce na proteção da Europa. Nesse sentido, o Tratado de Lisboa incorpora a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) dentro da PESC, estruturando-a em quatro pilares fundamentais: a inclusão das cláusulas de assistência mútua e solidariedade; a ampliação das Missões de Petersberg (artigo 43.º, n.º 1 do TUE); a criação da Cooperação Estruturada Permanente (CEP) (artigo 42.º, n.º 6 do TUE); e a instituição do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) (artigo 27.º, n.º 3 do TUE) (Cruz, 2017).

O aumento da relevância das missões da PCSD demonstra que, ainda que de forma gradual, os Estados-membros têm direcionado mais atenção e esforço ao fortalecimento de

---

<sup>18</sup> Artigo 42.º, n.º 1 TUE.

<sup>19</sup> Estipula no preceito que “*Se um Estado-membro vier a ser alvo de agressão armada no seu território, os outros Estados-membros devem prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance, em conformidade com o artigo 51.º da Carta das Nações Unidas. Tal não afeta o caráter específico da política de segurança e defesa de determinados Estados-membros*”.

<sup>20</sup> Nos termos do qual “*A União e os seus Estados-membros atuarão em conjunto, num espírito de solidariedade, se um Estado-membro for alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana. A União mobiliza todos os instrumentos ao seu dispor, incluindo os meios militares disponibilizados pelos Estados-membros (...)*”.

uma União Europeia de Defesa. No entanto, a PCSD permanece uma estrutura em constante evolução, influenciada por diferentes perspectivas dentro da UE. Para Barbosa (2024), houve Estados que defenderam uma maior integração no setor de defesa, como Alemanha, França, Itália e Bélgica; os atlantistas, que priorizam a cooperação com a aliança transatlântica; e os Estados considerados neutros, como Áustria, Irlanda, Finlândia, Malta e Suécia, que mantêm posições mais cautelosas quanto ao aprofundamento da cooperação militar europeia.

Dessa forma, embora a integração europeia na área da segurança tenha progredido ao longo dos anos, ela ainda enfrenta uma série de desafios, como divergências entre os Estados-membros, limitações financeiras e a predominância da OTAN no cenário de defesa. Nesse contexto, a busca por uma capacidade de defesa autônoma e o posicionamento da Europa no panorama global da segurança continuam sendo temas centrais, exigindo um debate aprofundado e estratégico.

#### **2.4 O papel da OTAN na segurança coletiva e sua relação com a UE**

Para compreender melhor como funciona essa relação transatlântica, é necessário entender qual o papel da OTAN na segurança coletiva e como é sua relação com a UE. A OTAN exerce influência na segurança coletiva de diversas maneiras significativas. Primeiramente, a organização promove a defesa coletiva entre seus membros, estabelecendo que um ataque a um deles é considerado um ataque a todos, o que fortalece a segurança de cada Estado-membro e contribui para a estabilidade regional e global (Da Costa, 2006). Além disso, a OTAN possui capacidade de resposta rápida a situações de crise e ameaças à segurança, o que ajuda a prevenir conflitos e a manter a paz.

A organização também fomenta a cooperação e coordenação entre os Estados-membros em questões de segurança, facilitando a troca de informações, o planejamento conjunto de operações e o desenvolvimento de capacidades militares. A OTAN estabelece normas e padrões comuns em áreas como defesa, segurança cibernética e combate ao terrorismo, promovendo a interoperabilidade entre os Estados-membros e fortalecendo a segurança coletiva. A organização mantém diálogo com Estados parceiros e organizações internacionais, ampliando sua influência e contribuindo para a promoção da segurança e estabilidade em diferentes regiões do mundo. Por meio de suas ações, políticas e estruturas, a OTAN desempenha um papel crucial na promoção da segurança coletiva, fortalecendo a

cooperação entre os Estados membros e contribuindo para a prevenção de conflitos e a manutenção da paz e estabilidade internacionais (Da Costa, 2006).

Daehnhardt (2014) apresenta uma visão crítica sobre a segurança coletiva da OTAN, destacando os desafios e limitações que tem afetado a eficácia da aliança ao longo dos anos. A OTAN, embora tradicionalmente vista como o pilar da segurança transatlântica, enfrenta dificuldades para se afirmar como um elemento central na relação entre a Europa e os Estados Unidos, especialmente diante de novas ameaças emergentes e uma crescente complexidade geopolítica. A autora sublinha que, apesar dos esforços para melhorar a cooperação entre a OTAN e a UE, essa parceria não tem conseguido otimizar uma relação de complementariedade que proporcione uma defesa eficaz. A falta de coordenação e o bloqueio político entre os dois blocos muitas vezes resultam em respostas *ad hoc* e fragmentadas, em vez de uma estratégia de segurança coletiva coesa (Daehnhardt, 2014).

A diversidade nas políticas de defesa dos Estados-membros da OTAN e da UE impede a formação de uma posição unificada em relação a questões críticas de segurança, exacerbando a divergência na definição de interesses e prioridades. Daehnhardt (2014) argumenta ainda que as crescentes expectativas de autonomia estratégica da UE em relação à sua própria política de segurança e defesa (PCDS) não implicam necessariamente um afastamento da OTAN, mas ressaltam a necessidade de uma redefinição das funções de ambas as instituições para que possam cooperar de maneira mais eficaz.

Assim, a autora sugere que a OTAN deve se adaptar a um novo contexto de segurança global, no qual as questões não convencionais, como a cibersegurança e as mudanças climáticas, também precisam ser abordadas. A visão de Daehnhardt (2014) é, portanto, de que a segurança coletiva da OTAN deve ser reavaliada e reforçada através de um engajamento mais estreito com a UE, visando superar as fraquezas estruturais que tem prejudicado uma resposta coesa e eficaz às novas dinâmicas de segurança. Isso exigirá uma vontade política renovada e uma colaboração mais profunda entre os aliados, assim como um enfoque na partilha de capacidades para enfrentar os desafios contemporâneos de forma mais integrada e sinérgica.

Fonseca (2023) discute a segurança coletiva da OTAN como um fator crucial que influencia a criação de forças armadas europeias sob a égide da União Europeia. Desde o início, a ideia de estabelecer um exército europeu sempre foi cercada de controvérsias, principalmente devido à presença da OTAN como uma organização de defesa coletiva já

estabelecida. A OTAN, que é vista como uma garantia de segurança para seus membros, complica a viabilidade de desenvolver uma força armada europeia autônoma. Além disso, a dependência dos Estados europeus das garantias da OTAN, particularmente dos EUA, cria uma hesitação em se comprometer plenamente com a construção de capacidades militares europeias independentes. O autor aponta que a maioria dos Estados-membros da UE parece preferir os benefícios que a OTAN oferece, refletindo uma falta de confiança no artigo 42.7º do Tratado da UE, que aborda a assistência mútua em situações de crise (Fonseca, 2023). Essa dependência e as preocupações com a soberania nacional são barreiras significativas para o progresso em direção a um exército europeu completo, uma vez que os Estados ainda enfatizam a importância de suas identidades nacionais na garantia de segurança.

A colaboração na defesa europeia tem progredido de forma significativa desde a metade da última década, especialmente com o apoio da Estratégia Global Europeia de 2016. Essa estratégia evidenciou a meta da UE de se tornar um agente de segurança mais independente, levando à implementação de iniciativas como a Cooperação Estruturada Permanente (CEP)<sup>21</sup> e o Fundo Europeu de Defesa<sup>22</sup>. No entanto, a presença dos EUA e da OTAN continua a ser importante nos projetos de defesa europeus, ajudando a reforçar as capacidades militares da região e promovendo o investimento em inovações tecnológicas no setor de defesa. Além disso, a UE tem sido fundamental na criação de ferramentas eficientes para a gestão de crises cibernéticas, híbridas e civis, que podem reforçar as operações comandadas pela OTAN e pelos EUA. Um exemplo disso é a melhoria do transporte militar na Europa por meio da eliminação de obstáculos logísticos (Fonseca, 2023).

Em julho de 2016, foi firmado um acordo conjunto entre a OTAN e a UE, que foi posteriormente suplementado por uma nova declaração em 2018. Esses acordos estabeleceram as bases para uma colaboração mais estreita entre as instituições, com a criação de capacidades de planejamento e operação militar no âmbito do pessoal militar da UE. O lançamento do Plano Europeu de Desenvolvimento da Defesa (PEDID) em 2017, que serviu

---

<sup>21</sup> A CEP é construída sobre compromissos assumidos pelos Estados-membros participantes em gastos de defesa, planejamento e harmonização, cooperação operacional, abordando deficiências de capacidade de forma colaborativa e fortalecendo a EDTIB. O que diferencia a CEP de outras formas de cooperação é a natureza juridicamente vinculativa desses compromissos. Disponível em: <https://www.pesco.europa.eu/>.

<sup>22</sup> Um novo fundo que visa promover a cooperação entre as empresas da UE no domínio da defesa e aumentar a sua capacidade de inovação. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/infographics/european-defence-fund/>

como precursor do FED, foi um fator determinante nesse processo. O fundo destacou as fragilidades resultantes da fragmentação dos mercados de defesa na Europa, levando a Comissão Europeia a intensificar seus esforços para resolver essa questão e promover maiores economias de escala. Apesar de utilizar fundos europeus para estimular a cooperação entre os Estados-membros, a maioria deles ainda mantém uma proteção rigorosa de duas indústrias de defesa nacionais, o que compromete a eficiência dos mercados (Fonseca, 2023).

Como resultado os Estados-membros da UE recebem menos retorno sobre seus investimentos em comparação com os EUA (Brattberg; Valášek, 2019). Essa abordagem tem sido consistentemente apoiada pelo Reino Unido, que se opusera a uma integração mais profunda da defesa europeia, manifestando ceticismo em relação à criação de um quartel-general militar da UE e ao aumento dos investimentos em defesa europeia (Basset, 2015). No entanto, o Reino Unido também participou de iniciativas de defesa europeias, fortalecendo sua parceria com a UE. Muitos especialistas militares expressam dúvidas sobre a capacidade da União em realizar missões desafiadoras, como a prevenção de conflitos ou a imposição da paz, sem a participação britânica (Brattberg; Valášek, 2019).

Por outro lado, a visão expressa pela França, especialmente sob a liderança do Presidente Emmanuel Macron, em 2019, propõe que a Europa busque uma maior independência militar, reduzindo a dependência histórica dos Estados Unidos e da OTAN para a segurança regional. O governo francês argumenta que, embora seja necessário desenvolver capacidades de defesa europeias, isso não significa que a OTAN deva ser substituída por um exército europeu unificado, em vez disso, a ideia é que as forças armadas europeia complementem as estruturas da OTAN, trabalhando em conjunto sem criar rivalidade. Angela Merkel, então Chanceler da Alemanha, e seu governo concordaram com algumas ideias de Macron, mas, ao mesmo tempo, reafirmaram sua posição de que a OTAN deve permanecer como a base fundamental da segurança e defesa europeia. Isso reflete uma posição mais conservadora em relação à estrutura de defesa europeia, destacando a importância do papel americano dentro da OTAN para segurança coletiva do continente (Fonseca, 2023).

Para Brattberg e Valasek (2019), a questão da criação de forças armadas comuns na Europa está intimamente ligada ao papel da OTAN, uma vez que a segurança dos Estados europeus é fortemente dependente da atuação dos Estados Unidos dentro da aliança. Esse dilema é especialmente agudo para os países da Europa Oriental e Central, que percebem a

OTAN como uma entidade mais capaz de intervir rapidamente em situações de crise, especialmente em resposta a ameaças provenientes da Rússia. Em resposta a essa dependência, surgiu o conceito de “autonomia estratégica”, que postula que a UE deve ser capaz de realizar operações de gerenciamento de crises de forma independente, tanto dentro de suas fronteiras quanto nas áreas vizinhas, sem precisar depender da OTAN ou dos EUA (Fonseca, 2023).

Para alcançar essa autonomia, a UE deve desenvolver o que Fonseca (2023) chama de três dimensões principais: i) operacional, refere-se à capacidade de realizar operações tanto civis quanto militares; ii) econômica, envolve o desenvolvimento de uma indústria da defesa autônoma, capaz de sustentar as forças armadas; iii) política, diz respeito a diplomacia e à capacidade da UE de formular e implementar uma política de segurança e defesa eficaz. Essas dimensões permitem que a UE utilize tanto o *hard power* (capacidade militar) quanto o *soft power* (influência diplomática) configurando-a como um ator independente na arena internacional (Fonseca, 2023). Para que a UE alcance essa autonomia, será necessário criar uma estrutura militar sólida e independente, com uma administração própria e uma base industrial de defesa. No entanto, existe um grande desafio: o consenso político entre os Estados-membros. As diferenças nas percepções nacionais, culturas estratégicas, prioridades orçamentárias e políticas dificultam a formação de uma posição unificada, especialmente porque não há uma liderança política europeia centralizada que possa direcionar e integrar essas diversas visões (García, 2019). Portanto, mesmo com o desejo de aumentar a autonomia, a complexidade da política interna da UE representa um obstáculo significativo.

O Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 2009, realçou a natureza intergovernamental da defesa na União Europeia, sublinhando que as decisões em matéria de segurança e defesa são tomadas principalmente pelos Estados-membros de forma coletiva. Este caráter intergovernamental significa que, embora haja estruturas da UE voltadas para a segurança, cada Estado-membro tem um papel significativo e soberano na formulação das políticas de defesa. A cooperação entre a OTAN e a UE é de fundamental importância na segurança europeia desde a Declaração OTAN-UE 2002, que estabelece que a UE pode acessar as capacidades de planejamento da OTAN para conduzir suas operações militares. Essa colaboração visa garantir que ambas as organizações possam trabalhar juntas de maneira mais eficaz, aproveitando as forças e recursos de cada uma (Fonseca, 2023).

Nos anos seguintes à declaração, a cooperação entre a OTAN e a UE foi expandida para incluir cerca de 70 projetos conjuntos. Estes projetos são focados em áreas críticas como o progresso em operações militares, mobilidade de tropas e combate ao terrorismo. Essa abordagem permite que ambas as organizações maximizem suas capacidades e aprimorem a segurança na região (Leponiemi, 2022). Além disso, para Leponiemi (2022), esta complementariedade entre a OTAN e a UE é guiada por valores fundamentais que ambas as instituições compartilham, como a democracia liberal, o respeito pelos direitos humanos e o Estado de direito. Isso não apenas fortalece as relações entre as organizações, como também assegura que as operações e as políticas de segurança estejam alinhadas com princípios éticos aceitos por seus membros, promovendo uma maior estabilidade e segurança na Europa.

Segundo Leponiemi (2022), é improvável que seja estabelecida uma autoridade de defesa supranacional que se sobreponha às forças armadas nacionais e aos respectivos governos. O papel da OTAN continua a ser predominante na segurança europeia, especialmente após eventos significativos como a invasão da Ucrânia pela Rússia em 2022. Essa invasão gerou um aumento das tensões no continente, levando os Estados europeus a reforçarem suas alianças com a OTAN como forma de garantir a proteção contra possíveis ameaças. Para além disso, a decisão da Finlândia e da Suécia de se candidatar à adesão à OTAN, apesar de suas políticas anteriores de não-alinhamento, exemplifica a crescente confiança na organização como um garantidor de segurança. A escalada das tensões com a Rússia fez com que muitos Estados europeus reconsiderassem suas posições e procurassem se integrar mais estreitamente à aliança, reconhecendo a importância de um ator comum que possa proporcionar segurança coletiva (Leponiemi, 2022).

Diante desse contexto, a perspectiva mais realista é a de que a cooperação entre a OTAN e os Estados europeus será expandida e aprofundada. Isso ocorre em parte porque a criação de um exército europeu supranacional poderia levar a um enfraquecimento das relações transatlânticas, ou seja, das relações entre a Europa e os EUA, que são fundamentais para a segurança coletiva, especialmente no que diz respeito à OTAN. A formação de uma força militar independente da OTAN potencialmente poderia gerar concorrência ou duplicação de esforços, complicando a dinâmica já existente entre a Europa e os EUA. Portanto, em vez de buscar a criação de uma autoridade de defesa destacada, as tendências atuais indicam que os esforços se concentrarão em fortalecer as capacidades dentro da OTAN

e em garantir que a aliança continue desempenhando seu papel central na defesa da Europa (Leponiemi, 2022).

Para García (2019), embora exista uma cooperação inerente entre a OTAN e a UE, as duas organizações operam em realidades distintas, resultando em ações que, em muitos casos, são mais paralelas do que verdadeiramente conjuntas. Elas enfrentam desafios, como a dificuldade no compartilhamento de informações sigilosas e as tensões entre Grécia e Turquia. Essas circunstâncias limitam a cooperação, mas ainda assim permitem que suas estratégias se mantenham correlacionadas, mesmo que cada uma siga seu próprio caminho.

O Relatório *OTAN 2030: United for a New Era*, apresentado em 2020, aborda a cooperação entre a OTAN e a UE e sugere a necessidade de estabelecer uma relação institucional sólida. Isso incluiria a criação de um vínculo político permanente entre o Secretariado Internacional da OTAN e o Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE). Para além disso, o relatório destaca diversas recomendações importantes, como a promoção da cooperação transatlântica e a articulação de uma unidade política, visando a defesa dos princípios democráticos e do Estado de direito, também enfatiza a importância do aumento do investimento em defesa por parte dos aliados, destacando a necessidade de atenção redobrada à convergência de interesses entre China e Rússia, duas potências que podem representar sérias ameaças tanto para os Estados Unidos quanto para os Estados Europeus (Daehnhardt, 2022).

A UE, enquanto um ator com interesses próprios, enfrenta ameaças que destacam a necessidade de uma autonomia estratégica, porém, segundo García (2019, p. 17, tradução nossa) “a criação desse exército não é esperada a curto e médio prazo, mas é uma possibilidade”. Esse modelo pode se assemelhar ao dos *Battlegroups* e só se tornaria viável com a autonomia estratégica como condição para um exército conjunto, sem desconsiderar a necessidade de complementação com a OTAN, já que a formação de forças independentes poderia prejudicar as relações entre as duas entidades. Nesse sentido, a CEP representa um passo em direção a essa autonomia, embora a falta de unidade política tenha limitado o avanço nas questões de defesa (Fonseca, 2023).

### 3 AUTONOMIA ESTRATÉGICA DA UNIÃO EUROPEIA

#### 3.1 Estratégias e políticas adotadas pela UE para alcançar autonomia estratégica

Ao examinar as tendências da evolução internacional, é crucial considerar não apenas as transformações que estão moldando o cenário global, mas também os desafios à segurança que surgem nesse contexto, assim como a necessidade urgente de estabilização regional. Com isso em mente, torna-se inegável a crescente preocupação da União Europeia em relação à sua própria proteção e defesa, fato que evidencia uma evolução de sua postura para um papel mais proativo como produtora de segurança internacional.

A mudança na ordem mundial tem se manifestado de maneira significativa através da ascensão de outras potências, entre as quais se destaca a China, cuja influência crescente desafia as dinâmicas estabelecidas. Para além disso, as relações transatlânticas, que historicamente sempre foram caracterizadas por uma sólida parceria entre a UE e os EUA, estão agora marcadas por um certo grau de incerteza. Essa ambiguidade pode ser atribuída a diferenças políticas que emergiram nos últimos anos, além das mudanças nas lideranças desses dois blocos. Essa nova realidade exige que a UE reavalie e ajuste suas estratégias de segurança, considerando a complexidade e a interconexão dos desafios contemporâneos, sob pena de comprometer sua própria estabilidade e relevância no sistema internacional (Barbosa, 2024).

Para Vaz (2018), a autonomia estratégica refere-se à capacidade de um Estado de formular, implementar e tomar decisões de forma independente em relação ao ambiente internacional, visando seus interesses estratégicos primordiais. Essa autonomia é compreendida como uma expressão de liberdade e independência diante de atores externos, implicando um leque de opções que permite ao Estado alinhar-se, comprometer-se, discordar ou confrontar outros Estados conforme convier à promoção de seus objetivos nacionais.

(...) a autonomia estratégica, agora contemplada nos campos da segurança e da defesa, remete à busca, por um Estado, da condição de autarcia ou autossuficiência quanto à dotação de recursos materiais, humanos e de capacidades tecnológicas, de modo a torná-lo apto a responder eficazmente, mediante a dissuasão ou o efetivo emprego da força, a ameaças e agressões contra si perpetradas. Dessa acepção, sobressai também uma dimensão teleológica e normativa atribuída à independência, está assentada no poder nacional e na disposição do emprego desse poder para salvaguardar a soberania, assegurar a integridade da população, de seu território e dos recursos nele existentes. Destaca-se também, nessa acepção, um sentido instrumental associado à centralidade que adquire o desenvolvimento de capacidades industriais e tecnológicas, em bases nacionais, como condição indispensável para o resguardo da segurança e da defesa do Estado (VAZ, 2018, p. 121-122).

A autonomia estratégica tem um valor fundamental no campo da segurança e da defesa, pois está associada à busca pela autossuficiência em recursos materiais, humanos e capacidades tecnológicas, que habilitam um Estado a responder eficazmente a ameaças e agressões. Esta noção também carrega uma dimensão teleológica, onde o poder nacional e a disposição de seu uso são cruciais para salvaguardar a soberania e garantir a integridade do território e da população (Vaz, 2018).

A inconsistência e os conflitos nas regiões vizinhas da União Europeia, como o leste ucraniano e o Médio Oriente, exerce uma influência significativa sobre a política europeia e a segurança da UE. Esses conflitos criam ambiente de incerteza e risco, que força a UE a reavaliar suas estratégias de defesa e segurança. Com a crescente hostilidade e crises nas fronteiras europeias, a necessidade de uma autonomia estratégica tornou-se ainda mais evidente, pois permite à UE influenciar e garantir a sua própria segurança sem depender exclusivamente de alianças externas, como a OTAN ou os Estados Unidos (Barbosa, 2024).

A busca por autonomia estratégica implica que a UE deve desenvolver suas próprias capacidades de defesa, permitindo uma resposta rápida a crises e a capacidade de resolver conflitos de maneira autônoma. Isso não só inclui a preparação militar, mas também a habilidade de proteger os interesses europeus e garantir a estabilidade em regiões vizinhas, que são essenciais para a segurança europeia. No entanto, essa autonomia não é uma questão consensual, porque o conceito de autonomia estratégica é complexo e ainda gera debates sobre sua definição e aplicação, refletem diferentes interpretações e prioridades entre os Estados-membros da UE (Barbosa, 2024). Portanto, à medida que a UE se posiciona em um cenário geopolítico cada vez mais desafiador, há uma necessidade urgente de avançar no entendimento e na implementação da autonomia estratégica, o que requer solidariedade entre seus membros e uma abordagem conjunta para defesa e segurança, além de uma maior clareza sobre os objetivos dessa autonomia.

Para Gaspar (2023), a autonomia, inicialmente, era vista como uma condição essencial para a soberania dos Estados nacionais, permitindo que cada Estado estabelecesse suas próprias políticas sem influência indesejada de fatores externos. Isso significa que, para um Estado ser verdadeiramente soberano, ele precisa ter o controle sobre suas decisões e ações

(Gaspar, 2022). A Conferência de Saint-Malo<sup>23</sup>, realizada em 1988, marcou um ponto crucial ao introduzir oficialmente o conceito de “autonomia” na União Europeia. Neste contexto, a autonomia referia-se à capacidade da UE de decidir e executar suas próprias operações e gerenciar crises de maneira independente, essencialmente enfatizando que a UE precisava ser capaz de agir por conta própria em questões de segurança e defesa (Barbosa, 2024).

Em 2013, o termo “autonomia estratégica europeia” foi formalmente utilizado pelo Conselho da UE, especialmente no que diz respeito à indústria de defesa. O objetivo era fortalecer a União como um parceiro mais eficaz, desenvolvendo a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). Mais tarde, em 2016, a Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da UE mencionou claramente a necessidade de “um nível adequado de autonomia estratégica”<sup>24</sup>. Essa estratégia indicava que a União Europeia deveria reforçar sua capacidade e influência para promover a paz e a segurança, destacando a importância de construir uma defesa robusta e autônoma para enfrentar desafios complexos na arena internacional (Da Costa, 2019).

Após o lançamento da Estratégia Global da União Europeia<sup>25</sup> (EUGS) em 2016, um novo contexto de segurança que a UE enfrentava motivou a implementação de medidas destinadas a fortalecer a cooperação em defesa entre os Estados-membros. Em dezembro de 2016, durante uma reunião do Conselho Europeu, foi estabelecida a Cooperação Estruturada Permanente (CEP), uma iniciativa que permite que os Estados da UE cooperem em projetos de defesa de maneira mais estruturada e formalizada, juntamente a isso foi introduzido o *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD), que visa analisar e avaliar o investimento em defesa e as capacidades dos Estados-membros. Além dessa estrutura organizacional,

---

<sup>23</sup> A Conferência de Saint-Malo, realizada em 1988 entre os chefes de estado e de governo do Reino Unido e da França, resultou na Declaração Conjunta Franco-Britânica de Saint-Malo, que marca o início da Política de Defesa e Segurança Comum da União Europeia. Nessa declaração, as duas potências enfatizaram a necessidade de a UE ter uma verdadeira autonomia nas suas ações. Além disso, sublinharam a urgência em fortalecer a aliança existente, destacando o papel da UE em agir em conjunto com a OTAN.

<sup>24</sup> EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE, “Os motivos pelos quais a autonomia estratégica europeia é importante”, In: European External Action Service, 2020. Disponível em: <[https://www.eeas.europa.eu/eeas/os-motivos-pelos-quais-autonomia-estrat%C3%A9gica-europeia-%C3%A9-importante\\_pti](https://www.eeas.europa.eu/eeas/os-motivos-pelos-quais-autonomia-estrat%C3%A9gica-europeia-%C3%A9-importante_pti)>

<sup>25</sup> A Estratégia Global de 2016 (EUGS) é “a estrutura estratégica que orienta a política externa e de segurança da UE. Ela substituiu a Estratégia Europeia de Segurança de 2003”. Todos os principais documentos da PESC e da PCSD desde 2016, incluindo o Pacto Civil da PCSD, baseiam-se na Estratégia Global e nas cinco prioridades que ela delinea para a ação externa da UE. Disponível em: <https://www.coe-civ.eu/kh/a-global-strategy-for-the-european-unions-foreign-and-security-policy>.

houve um apelo para o reforço dos *Battlegroups*, que são unidades de combate da UE preparadas para serem desdobradas rapidamente em situações de crise, também foi proposta a criação de um Fundo de Defesa Europeu em junho de 2017, cujo objetivo é financiar iniciativas e capacidades de defesa da União Europeia, de modo a apoiar e promover a autonomia estratégica (Silva, 2018).

Segundo Silva (2018), nesse ambiente de renovado compromisso com a segurança e defesa, a Alta Representante da UE para a Política Externa e de Segurança, Federica Mogherini, apresentou um documento que discute o futuro da defesa europeia. A ênfase na autonomia estratégica, que é uma temática recorrente na EUGS, destaca a intenção da UE de se afirmar como um ator global capaz de agir de forma independente em questões de segurança e defesa, refletindo uma evolução nas discussões históricas sobre a defesa europeia e na Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). Esses passos representam um esforço conjunto para interiorizar uma cultura de defesa comum e uma abordagem colaborativa que, em última análise, procura aumentar a eficácia das operações de defesa da União Europeia e promover uma autonomia genuína em matéria de segurança, o contexto internacional e os desafios emergentes estavam intrinsecamente ligados às iniciativas e estruturas estabelecidas.

A EUGS enfatiza a necessidade de a UE alcançar uma autonomia estratégica, embora não defina explicitamente o que o termo significa ao longo do documento. Essa autonomia é apresentada como um objetivo fundamental para promover os interesses, princípios e valores que caracterizam a Europa, o conceito de autonomia estratégica é crucial para que a UE possa não apenas proteger a paz e a segurança dentro de suas fronteiras, mas também atuar de maneira eficaz em cenários internacionais, garantindo a estabilidade na vizinhança e além (União Europeia, 2016). A EUGS destaca que essa autonomia deve ser alcançada em colaboração com a OTAN, sugerindo que, embora a UE busque maior capacidade de ação independente, ainda reconhece a importância das alianças militares e da cooperação transatlântica para uma segurança coletiva mais robusta.

A EUGS ressalta a importância de desenvolver uma indústria de defesa europeia que seja sustentável, inovadora e competitiva. Essa iniciativa visa reduzir a dependência da Europa em relação a fornecedores externos, com os Estados Unidos, e garantir que a UE tenha controle sobre suas capacidades de defesa, ao fortalecer a indústria de defesa europeia, a UE busca não apenas melhorar suas capacidades militares, mas também assegurar que tenha a autonomia necessária para tomar decisões estratégicas e agir de forma eficaz em sua política

de segurança e defesa. Assim, a autonomia estratégica mencionada na EUGS se traduz em uma visão holística que abrange a autossuficiência militar da UE, a sua capacidade de realizar operações de defesa de forma independente e a promoção de uma indústria de defesa forte, contribuindo significativamente para a segurança coletiva e a estabilidade regional e global.

O conceito de autonomia estratégica, também apresentado por Kunz & Kempin (2017), refere-se à capacidade de um ator – neste caso, a União Europeia – de agir de forma independente, tanto na formulação quanto na implementação de sua política externa e militar. Este conceito implica a adoção de estratégias que assegurem a soberania e a autonomia da UE em um contexto internacional, evitando dependências excessivas de outros Estados, especialmente em questões relacionadas à segurança e defesa.

Kunz & Kempin (2017) desenvolveram um quadro conceitual que ajuda a entender a complexidade da autonomia estratégica, espelhado no Quadro 1<sup>26</sup>, onde mapeia as diferentes dimensões do conceito, como a autonomia política, operacional e industrial, essas dimensões são interdependentes e devem ser alinhadas para que a UE consiga efetivamente promover seus interesses e valores no cenário global.

<b>As três dimensões da autonomia estratégica</b>	<b>Autonomia Política</b>	<i>“A capacidade de tomar decisões de política de segurança e agir de acordo com elas”.</i>
	<b>Autonomia Operacional</b>	<i>“A capacidade, baseada no quadro institucional necessário e nas capacidades requeridas, de planejar e conduzir de forma independente operações civis e/ou militares”.</i>
	<b>Autonomia industrial</b>	<i>“A capacidade de desenvolver e construir as capacidades necessárias para atingir a autonomia operacional”.</i>

**Quadro 1:** As dimensões da autonomia estratégica

<sup>26</sup> **Fonte:** Adaptado de Kunz & Kempin (2017, p. 10, tradução nossa)

Kunz & Kempin (2017) argumentam que a autonomia política é essencial para a autonomia estratégica. Baseado na ideia de que, para que a União Europeia consiga agir de forma independente e eficaz em questões de segurança e defesa, ela precisa primeiro estabelecer uma clara e coesa política externa. A autonomia política envolve a capacidade de tomar decisões de segurança de forma soberana e agir de acordo com essas decisões, ou seja, a UE deve ter a habilidade de definir e perseguir seus objetivos estratégicos sem se subordinar a interesses externos ou pressões de outros Estados. As autonomias industrial e operacional, que se referem a ter as capacidades necessárias (técnicas e institucionais) para implementar a política de defesa, devem alinhar-se aos objetivos de segurança e política externa da UE, isso significa que qualquer desenvolvimento de capacidades militares (autonomia industrial) ou planejamento e execução de operações (autonomia operacional) devem ser direcionados por uma orientação política clara e consensual (Kunz; Kempin, 2017).

Kunz e Kempin (2017) enfatizam que estas dimensões são interdependentes. Não basta simplesmente criar instituições, adquirir novos equipamentos militares ou financiar pesquisa e desenvolvimento para alcançar autonomia estratégica se não houver uma base política consolidada que orienta essas ações. Assim é necessário realizar uma análise do ambiente estratégico e priorizar objetivos de modo que esses sejam compatíveis com a visão compartilhada de todos os Estados-membros e outros atores relevantes. A simbiose entre a política e a estratégia é essencial para construir uma capacidade de resposta coesa e efetiva, garantindo que a União Europeia possa agir de maneira concertada e eficaz no cenário internacional.

Para Silva (2018, p. 197) “o conceito de autonomia estratégica é também muitas vezes interpretado, erradamente, como sinónimo da criação de um Exército Europeu”. No entanto, afirma que essa visão simplifica e distorce o verdadeiro significado da autonomia estratégica, na realidade, um Exército Europeu seria apenas uma ferramenta – uma forma de implementar a autonomia estratégica – mas não seu objetivo final.

De acordo com Varga (2017), os principais desafios à autonomia estratégica da UE são a sua divisão política e a fragilidade militar. Ele aponta questões relacionadas à soberania, barreiras burocráticas e financeiras, assim como dificuldades na indústria de defesa. Além disso, os programas de aquisição de equipamentos em nível de nacional têm um impacto econômico e político significativo, tornando-se sujeitos a um controle político rigoroso. Em relação à soberania e autonomia dos Estados-membros, Varga (2017) sugere duas abordagens:

a colaboração entre os Estados para o desenvolvimento de capacidades conjuntas ou a renúncia a tais capacidades.

A autonomia estratégica da União Europeia tem promovido maior independência na defesa europeia, mas também tem gerado um debate variado sobre suas implicações. Margaret Drent – *Institute of International Relations*, Clingendael – categoriza as diferentes opiniões sobre a autonomia estratégica em quatro grupos principais. Primeiro, estão os “duvidosos”, que expressam preocupações com base na teoria dos “Três D’s” – “*decoupling, duplication and discrimination*”<sup>27</sup> – que temem que as iniciativas de defesa da UE possam desviar recursos e atenção da OTAN, resultando na duplicação de esforços e, potencialmente, no enfraquecimento dos laços transatlânticos. Em contraste, os “devotos” são aqueles que apoiam com firmeza a defesa autônoma da Europa, acreditando que uma Europa mais forte traria benefícios não apenas para si, mas também para OTAN e os EUA, promovendo uma repartição mais equilibrada da responsabilidade em termos de segurança. Já os “descrentes” se opõem à autonomia estratégica, argumentando que a capacidade defensiva europeia poderia prejudicar a aliança com a OTAN, essencial para a segurança da região. Por fim, os “dissociadores” defendem uma autonomia total da Europa na defesa, advogando pelo término da OTAN, acreditando que a UE deve operar de forma completamente independente nessa área. Essas diferentes posturas ilustram as complexidades e tensões em torno tema, refletindo as preocupações sobre como a construção de uma defesa europeia autônoma pode afetar a dinâmica das relações internacionais e a segurança coletiva (Drent, 2018).

Drent (2018) também argumenta que o conceito de autonomia estratégica não possui uma definição clara e específica, o que dificulta sua compreensão. Ela identifica as mesmas três dimensões essenciais da autonomia: operacional, industrial e política. Dando mais ênfase na dimensão operacional, que se refere à capacidade da União Europeia em decidir e conduzir suas próprias operações utilizando suas forças militares, especialmente em situações de crise ou em missões de paz. Esta dimensão foi crucial desde o início do desenvolvimento da autonomia estratégica, sendo especialmente ressaltada na Conferência de Saint-Melo, onde se

---

<sup>27</sup> Cf. DRENT, Margriet, “European Strategic Autonomy: Going it Alone?”, In: Clingendael Clingendael Institute, 2018., p-2-3.

ênfatiou a importância de a UE ter o controle sobre suas capacidades militares e a habilidade de implementar operações, como as previstas nas operações de Petersberg.

Fiott (2018) apresenta uma análise sobre a autonomia estratégica, propondo três perspectivas distintas: “*autonomy as responsibility*”, “*autonomy as hedging*” and “*autonomy as emancipation*”<sup>28</sup>. A perspectiva de “*autonomy as responsibility*” sugere que os Estados-membros da União Europeia devem assumir uma maior responsabilidade em relação à OTAN, isso implica que, além de contribuir para a aliança transatlântica, esses Estados também devem desenvolver capacidades militares suficientes para realizar operações de modo autônomo, tanto em sua vizinhança quanto, quando necessário, em contextos globais. Esta abordagem é caracterizada por um incentivo para que os próprios Estados-membros financiem seus projetos de defesa, buscando reduzir a dependência do apoio da OTAN, assim essa perspectiva não apenas apoia a continuidade e a relevância na OTAN, mas também defende a criação de uma estrutura de defesa europeia autônoma (Fiott, 2018). Isso sugere que a UE pode e deve complementar a OTAN, formando uma defesa que permita aos Estados-membros agir de maneira independente em situações em que considerem necessário, sem renunciar à cooperação transatlântica.

A perspectiva de “*autonomy as hedging*” aborda a ideia de que a UE deve gradualmente se preparar para uma possível diminuição do papel da OTAN nas suas operações de defesa. Essa abordagem foca principalmente na autonomia industrial e defensiva da Europa, sugerindo que a UE deve desenvolver suas próprias capacidades de defesa de tal forma que, caso a OTAN retire ou diminua suas atividades, a UE ainda seja capaz de defender seus interesses coletivos. Essa visão implica que a Europa deve buscar uma maior independência em sua capacidade militar, o que inclui o desenvolvimento de uma indústria de defesa robusta que possa suportar suas necessidades sem depender de suprimentos ou apoio externo. Em essência, seria uma autonomia mais avançada do que a anteriormente discutida na perspectiva de “*autonomy as responsibility*”, pois envolve a ideia de que a UE deve estar equipada para conduzir sua defesa de maneira totalmente independente, mesmo na ausência da OTAN. Da mesma forma, a “*autonomy as hedging*” também enfatiza

---

<sup>28</sup> Cf. Fiott, Daniel, “Strategic Autonomy: Towards “European Sovereignty” in Defence?”, In: European Union Institute for Security Studies (UEISS), 2018, p.2.

*“UE to simultaneously maintain a favourable relationship with the US in diplomatic and economic terms while also focussing on specific domains that can help improve the UE’s autonomy in key strategic areas such as the defence industry”*<sup>29</sup>(Fiott, 2018, p. 4). É uma abordagem que visa equilibrar a autossuficiência militar com a continuidade de parcerias estratégicas.

A perspectiva de *“autonomy as emancipation”* sugere que a União Europeia deve esforçar-se para alcançar uma autonomia total, onde não dependa de nenhum outro ator externo – seja ele militar, econômico ou político. A ideia central é que a UE se torne uma potência global autossuficiente, capaz de agir e defender seus interesses sem precisar recorrer a aliados, como a OTAN ou os Estados Unidos (Fiott, 2018). No entanto, essa visão é considerada a mais radical e, na prática, impossível de ser totalmente alcançada. A razão para isso é que uma autonomia desse nível exigiria um investimento financeiro enorme – um gasto “incomensurável” – que a atual situação política e econômica da UE não pode suportar, além desses custos, a própria estrutura e competências da UE são limitadas nesse contexto, o que torna difícil para a organização funcionar completamente de forma independente em termos de defesa.

A ambição de se tornar uma potência totalmente autônoma é vista como pouco realista, dado que a proteção dos interesses e a defesa de um território abrangem inúmeras complexidades e desafios que exigem cooperação internacional. Portanto, a *“autonomy as emancipation”* propõe um ideal que, embora seja atraente na teoria, enfrenta séries de barreiras práticas na sua implementação, especialmente em um mundo interconectado onde as alianças e parcerias desempenham papéis cruciais na segurança e defesa.

Para Fiott (2018), a autonomia europeia deve ser compreendida como um equilíbrio entre duas abordagens principais: *“autonomy as responsibility”* e *“autonomy as hedging”*. A primeira ideia, como já dito acima, sugere que os Estados-membros da União Europeia devem assumir uma maior responsabilidade na sua própria defesa, não só contribuindo para a OTAN, mas também desenvolvendo capacidades militares autônomas para operar em missões, especialmente nas áreas vizinhas à Europa. A segunda abordagem, *“autonomy as hedging”*,

---

<sup>29</sup> Cf. Fiott, Daniel, “Strategic Autonomy: Towards “European Sovereignty” in Defence?”, In: European Union Institute for Security Studies (UEISS), 2018, p 4.

ênfatisa a necessidade da UE de se preparar para a possibilidade de uma eventual diminuição ou retirada da OTAN em questões de segurança, exigindo assim que a Europa construa sua própria capacidade de defesa industrial e militar. Nesse contexto, Fiott (2018) argumenta que não se deve interpretar a busca por uma defesa autônoma da União como um antagonismo à cooperação com a OTAN. Pelo contrário, essa autonomia deve ser vista como um reforço e uma complementação da defesa tanto da União quanto de sua vizinhança. Essa estratégia de equilíbrio é fundamental para garantir não apenas a segurança da Europa, mas também para facilitar uma resposta rápida a ameaças externas. Ademais, essa abordagem permite que a União Europeia defina suas prioridades geopolíticas de intervenção, assegurando que, ao desenvolver suas capacidades defensivas, mantenha uma relação harmoniosa e cooperativa com seus aliados tradicionais, como a OTAN. Assim, o objetivo central é criar um sistema de segurança que fortaleça a posição da UE tanto na dimensão europeia quanto na atlântica, promovendo uma defesa mais robusta e proativa.

A União Europeia tem acumulado uma significativa experiência ao longo dos anos em conduzir operações militares e missões civis, destinadas à promoção da paz, segurança e estabilidade, tanto na Europa quanto globalmente. Essas operações não atuam isoladamente; elas complementam as ações de Estados-membros, Nações Unidas, OTAN, e outras organizações internacionais e Estados parceiros. No entanto, a UE enfrenta uma limitação importante: a falta de uma capacidade robusta de planejamento estratégico militar, o que compromete sua capacidade de resposta a crises. Essa dependência militar dos Estados Unidos, especialmente visível em tempos recentes, ressalta a necessidade urgente de a Europa buscar uma autonomia estratégica, o que permitia desenvolver uma defesa mais independente e eficaz.

Em vez de ser um obstáculo, o cenário atual deve servir como um catalisador, motivando a UE estabelecer prioridades claras, isso envolve uma cooperação mais robusta entre os Estados-membros e a adoção de uma abordagem abrangente que combine estratégias de segurança, que incluem tanto instrumentos políticos quanto civis e militares. Um dos objetivos é garantir uma melhor integração dos sistemas de informação e de alerta prévio, o que facilitara a análise de cenários de conflitos e as respectivas respostas, a presença de múltiplas partes interessadas e operações em situações de conflito também demanda uma melhor coordenação e divisão de tarefas, o que pode melhorar a eficácia das intervenções. Portanto, a proposta é que a UE não apenas reforce sua posição como um ator de segurança,

mas também desenvolva um mecanismo que permita uma resposta coletiva mais ágil e bem coordenada em face de crises e ameaças (Barbosa, 2024).

A União Europeia baseia sua proteção dos princípios fundamentais da segurança europeia na Carta das Nações Unidas e em documentos da Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), como a Ata Final de Helsinque e a Carta de Paris. Esses princípios incluem a igualdade de soberania, a integridade territorial, a inviolabilidade das fronteiras e a liberdade dos Estados em escolher seus sistemas de segurança, os quais não devem ser alterados arbitrariamente, garantindo assim estabilidade e coesão normativa na Europa (Barbosa, 2024). Contudo, a agressão russa alterou a ordem de segurança internacional e a estratégia europeia, levando a criação da Bússola Estratégica de 2022<sup>30</sup>, que representa o primeiro conceito estratégico de defesa da UE e substitui a Estratégia Global da UE de 2016, este documento delinea uma visão para a política de segurança e defesa até 2030, buscando reforçar a capacidade da UE como um “garante de segurança mais forte e mais capaz”<sup>31</sup>.

O plano da Bússola inclui a elaboração de uma avaliação comum das ameaças, maior coerência nas ações de segurança, novos meios de defesa coletivas e metas para medir os avanços. Destaca-se a necessidade de uma resposta rápida em crises e a importância de cooperação com parceiros como a OTAN e a ONU, além do apoio a Estados em pós-conflito. O documento estabelece planos concretos a médio prazo e foca em quatro pilares: gestão de crises, capacidades de defesa, resiliência e parcerias. A autonomia estratégica é um dos objetivos, promovendo a capacidade defensiva independente, mantendo a cooperação com a OTAN (Barbosa, 2024).

A implementação da Bússola exige um equilíbrio entre decisões coletivas e a superação das fragilidades de defesa da UE, favorável a consolidação de uma cultura de segurança comum, requerendo a vontade política e a união dos Estados-membros para

---

<sup>30</sup> Bússola Estratégica para a Segurança e a Defesa – Por uma União Europeia que protege os seus cidadãos, os seus valores e os seus interesses e contribui para a paz e a segurança internacionais (2022). Disponível em: <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/pt/pdf>>

<sup>31</sup> CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, “Uma Bússola Estratégica para reforçar a segurança e a defesa da UE ao longo da próxima década”, In: Conselho da União Europeia (Comunicado de Imprensa), 2022. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>>

enfrentar a rivalidade geopolítica atual. Ferramentas como o Mecanismo Europeu de Apoio à Paz (MEAP)<sup>32</sup>, que permite assistência rápida e eficaz aos parceiros, são essenciais para essa nova abordagem de defesa. Assim, a Bússola Estratégica orienta a UE em sua busca por autonomia, visando proteger os cidadãos, valores e interesses, e se posicionar como um ator global forte e responsável, embora enfrente desafios, como a duplicação de esforços com a OTAN e a necessidade de financiamento militar, sua aplicação é vital para garantir a influência da UE em questões globais e proteger a segurança europeia.

### **3.2 Impacto das políticas de segurança e defesa da UE em sua autonomia.**

Desde 2008, a Europa tem enfrentado uma crise econômica e financeira que, associada a uma crescente volatilidade dos riscos e ameaças, tem exigido maiores esforços na gestão das políticas de defesa e segurança, além de um aumento na alocação de recursos e capacidades. A ratificação do Tratado de Lisboa em dezembro de 2009 ajudou a impulsionar a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), mas nesse contexto a política se deparou com vários desafios, como restrições orçamentais e o cansaço dos Estados que tradicionalmente contribuem para missões internacionais. Além disso, a UE e a OTAN têm enfrentado dificuldades para estabilizar regiões em conflito, onde têm investido significativos recursos humanos e materiais. Nesse cenário, a proposta de renacionalizar as políticas de defesa e segurança, que poderia ser uma resposta à crise financeira, parece incoerente, uma vez que muitas organizações internacionais e seus Estados-membros buscam adotar uma abordagem abrangente em segurança coletiva. Essa abordagem requer não apenas uma visão ampliada das missões e capacidades a serem empregadas, mas também um compromisso mais forte com as organizações internacionais e uma harmonização dos investimentos nas esferas de segurança e defesa (Nunes, 2018).

A Política Externa e de Segurança Comum (PESC) foi criada como uma resposta da União Europeia para enfrentar os desafios de segurança e promover a cooperação internacional, especialmente após a assinatura do Tratado de Maastricht em 1992. O objetivo

---

<sup>32</sup> Criado em 22 de março de 2021, o Mecanismo Europeu de Apoio à Paz (MEAP) “é um instrumento destinado a reforçar a capacidade da UE para prevenir conflitos, construir e preservar a paz e reforçar a segurança e a estabilidade internacionais”. Conselho Europeu. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/european-peace-facility/>.

da PESC é preservar a paz, reforçar a segurança internacional e consolidar princípios democráticos, o estado de direito e os direitos humanos, essa política foi concebida para permitir que a UE lidasse de forma conjunta com questões de defesa e política externa, estabelecendo mecanismos próprios para isso. A PESC caracterizava-se por um processo de tomada de decisão que exigia a unanimidade dos Estados-membros, o que, embora promovesse um consenso, também limitava a agilidade nas respostas a crises e situações de segurança. Nessa estrutura, as instituições europeias, como a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e o Tribunal de Justiça, tinham um papel bastante restringido nas tomadas de decisão (Fonseca, 2023).

Em 1997, o Tratado de Amesterdão trouxe reformas significativas para a PESC, principalmente devido à ineficácia que havia surgido sob o regime de unanimidade, especialmente em questões de segurança interna. As reformas implementadas incluíram a introdução de estratégias comuns definidas por consenso, mas que poderiam ser adotadas através de maioria qualificada, permitindo uma maior eficiência. Também foi criado o cargo de Alto Representante para a PESC, que deveria coordenar as políticas e ações de segurança da UE. Adicionalmente, o Tratado de Amesterdão introduziu as Missões de Petersberg, que permitiram à UE realizar missões humanitárias e de estabilização, expandindo assim seu papel em ações de paz e segurança. A declaração da União da Europa Ocidental (UEO) anexada ao tratado reafirmou a importância de desenvolver uma identidade europeia de segurança e defesa, assegurando que esses assuntos permanecessem na agenda política da União. Esses desdobramentos refletiram uma evolução nas capacidades da UE de lidar com questões de segurança e defesa, reconhecendo a necessidade de uma abordagem mais colaborativa entre os Estados-membros e facilitando uma resposta mais dinâmica às ameaças emergentes (Silva, 2010).

A introdução da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) é uma evolução da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da União Europeia, visando consolidar a capacidade da UE de agir em questões de segurança e defesa. A PESD permitiu a implementação da dinâmica da Cooperação Reforçada, que possibilita a certos Estados-membros participarem em projetos comuns de defesa sem a necessidade de envolvimento de todos os Estados da UE (Fonseca, 2023). Isso é particularmente importante pois, em um contexto em que a unanimidade é frequentemente necessária para decisões na PESC, a Cooperação Reforçada oferece uma maneira de evitar bloqueios e permitir avanços mais

ágeis. Com a PESD, Estados com interesses e objetivos diferentes puderam se unir em iniciativas que atendem a suas necessidades específicas, permitindo que a colaboração ocorra mesmo na ausência de consenso unânime. Esse arranjo facilita ações conjuntas, como as Missões de Petersberg, que se concentram em prevenção de conflitos e gestão de crises, em vez de estabelecer uma defesa militar comum.

A integração da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) resultou em vários sucessos significativos. Entre eles, destaca-se a aprovação da Estratégia Europeia de Segurança (EES) em 2003 e da Estratégia Contra a Proliferação de Armas de Destruição em Massa, que refletem uma crescente preocupação com questões de segurança. Para além disso, houve a implementação de diversas missões em diferentes áreas, incluindo operações policiais, civis, militares e de manutenção da paz (Tomé, 2005). Essa evolução também promoveu a reorganização do mercado de armamento europeu e incentivou a cooperação militar entre os Estados-membros. Foi ainda possível desenvolver mecanismos para a gestão de crises civis e a realização de exercícios militares conjuntos, fortalecendo a capacidade da União Europeia de responder a desafios de segurança (Fonseca, 2023).

A Estratégia Europeia de Segurança (EES) foi criada principalmente para lidar com a fragilidade da UE em se apresentar de maneira coesa e influente durante a Guerra do Iraque (Ferreira-Pereira, 2013). Esta guerra expôs a falta de uma postura unificada da UE em questões de segurança e defesa, o que motivou a formulação da EES, que agora serve como um documento orientador essencial para as ações da UE na área da defesa. No seu cerne, a EES identificou várias ameaças significativas à segurança, incluindo o terrorismo transnacional, o crime organizado e as armas de destruição em massa. Para cada uma dessas ameaças, a EES também propôs estratégias e métodos de combate. Em 2008, a estratégia foi revisada pelos Estados-membros, resultando no “Relatório para a Implementação da Estratégia de Segurança Europeia”. Esta revisão não apenas reafirmou as ameaças previamente identificadas, mas também introduziu novas preocupações, como o terrorismo cibernético, a segurança energética e os desafios associados às mudanças climáticas. Isso demonstra uma evolução na maneira como a UE percebe e responde a ameaças de segurança emergentes (Fonseca, 2023).

Essas iniciativas ajudaram a UE a se estabelecer como um ator global com uma identidade jurídica própria, permitindo-lhe assinar tratados internacionais e participar em outras entidades e organizações, incrementando seu papel e influência no cenário

internacional. Contudo, ao longo do tempo, surgiu a necessidade de adaptar e atualizar a EES para refletir as mudanças no ambiente de segurança global. Isso levou à elaboração da Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança em 2016, que se concentrou em várias prioridades, incluindo o fortalecimento da segurança da UE, especialmente em regiões críticas a Leste e Sul da Europa, o apoio a um sistema multilateral de governança global e a adoção de estratégias integradas para a promoção da paz, estabilização e resolução de conflitos.

O Tratado de Nice, que entrou em vigor em 2003, não trouxe grandes mudanças no âmbito da defesa e segurança da União Europeia, focando principalmente em pequenas adaptações institucionais e na preparação da UE para o alargamento significativo que ocorreu em 2004, com a inclusão de vários Estados da Europa Central e Oriental. Relativamente à defesa e segurança comuns, o Tratado enfatiza que a política de segurança e defesa da União Europeia deve respeitar as especificidades de cada Estado-membro, ou seja, não deve interferir nas políticas de segurança e defesa que cada Estado já possui, especialmente em relação às suas obrigações com a OTAN. Essa abordagem é importante, pois assegura que as responsabilidades individuais dos Estados em matéria de defesa não sejam comprometidas pela necessidade de uma política comum da UE. Além disso, o Tratado atribuiu ao Comité Político e de Segurança (COPS) a responsabilidade de exercer controle político e dirigir as operações de gestão de crises, uma função que permanece relevante até os dias atuais. O COPS é responsável por acompanhar a situação internacional e contribui significativamente para a formulação da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da União Europeia, ajudando a moldar a resposta da UE a desafios globais (Silva, 2021).

Assim, surge a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) com a assinatura do Tratado de Lisboa em 2007, que entrou em vigor dois anos depois. Este tratado não se limitou a aprimorar a estrutura existente da União Europeia, mas também revisou e atualizou os documentos fundamentais que regem a união, como o Tratado da União Europeia (TUE) e o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Além disso, o Tratado de Lisboa incluiu protocolos e declarações adicionais que sustentam as suas disposições, essa nova abordagem conferiu um impulso renovado à forma como a Europa lida com questões de segurança e defesa, fazendo com que a União Europeia se mostrasse disposta a assumir responsabilidades mais robustas. Um dos objetivos principais era o aumento da capacidade militar da UE, ou seja, a criação de uma força que pudesse atuar em cenários de crise,

refletindo uma forte vontade política de avançar em direção a uma integração mais coesa nessas áreas críticas (Viana, 2010).

A implementação do Tratado de Lisboa marcou um importante avanço na transição da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) para a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). Essa mudança tem sido descrita como “o setor da política europeia que abrange os aspectos militares e de defesa” (Cruz, 2017). Assim, a PCSD foi integrada à Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da União Europeia<sup>33</sup>, trazendo inovações significativas no campo da defesa. Dentre essas inovações, quatro dimensões principais se destacam: a introdução de uma cláusula de assistência mútua e de uma cláusula de solidariedade; a ampliação das missões de Petersberg; a criação do quadro de Cooperação Estruturada Permanente; e a organização do Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE), que opera sob a direção do Alto Representante para a Ação Externa e Política de Segurança (Mendes, 2020).

Para Nunes (2012) como uma política setorial, a PCSD não deve ser vista como uma estrutura de defesa isolada, mas sim como um componente do amplo leque das relações externas da UE. Isso implica que sua implementação e as ações associadas devem ser alinhadas com as estratégias de política externa da União. Além disso, a PCSD possui uma importante dimensão civil que deve ser desenvolvida e integrada, facilitando assim a participação em compromissos internacionais e nas diferentes organizações das quais Portugal é membro. Essa integração é crucial, pois envolve não apenas operações militares, mas também iniciativas civis que podem contribuir para a estabilidade e segurança global, como ajuda humanitária, desenvolvimento, e capacitação das autoridades locais em regiões vulneráveis (Nunes, 2012).

A PCSD da União Europeia distingue-se de alianças militares tradicionais ao não ter uma abordagem voltada para a gestão de conflitos militares. Em vez disso, seu objetivo primário é o desenvolvimento de estratégias preventivas que atuem em diversas esferas, como política, econômica, social e de boa governança. Isso inclui ações como ajuda ao desenvolvimento, ajuda humanitária e capacitação das estruturas de governança em contextos pós-conflito (Nunes, 2012). A PCSD busca, portanto, fornecer aconselhamento técnico e

---

<sup>33</sup> Cf. União Europeia, 2016b, art. 42.

formação para entidades e órgãos que são responsáveis pela manutenção da ordem interna e pela reforma do sistema judicial. Essa abordagem multifacetada é fundamental para garantir a estabilidade internacional, pois visa prevenir crises e minimizar os impactos de conflitos. Ao se concentrar em objetivos de segurança que promovem a coesão e a colaboração, a PCSD fomenta o apoio público e fortalece o prestígio internacional dos estados-membros. Isso é vital, pois a aceitação pública de um Estado em participar de missões internacionais pode ser comprometida se os cidadãos não perceberem claras justificativas para tais ações. Assim, a PCSD não apenas aborda questões de segurança, mas também estabelece as bases para uma justificação sólida e apoiada pela sociedade em relação às intervenções internacionais (Baltazar, 2021).

A evolução PCSD de uma abordagem focada em segurança para uma política de defesa mais centralizada na União Europeia é resultado de uma série de fatores interligados. Inicialmente, a PCSD desenvolveu-se principalmente como uma política de segurança, abordando diversas questões de crise e segurança dentro do contexto europeu sem um forte componente militar. No entanto, nos últimos anos, experiências e desenvolvimentos globais evidenciaram a necessidade de revisitar e revitalizar a dimensão de defesa da PCSD.

Para Tardy (2018), o surgimento de novos desafios de segurança, como conflitos nas fronteiras da Europa e a crescente instabilidade geopolítica, levou a um reconhecimento crescente da importância de uma postura defensiva robusta. Em resposta, a UE começou a implementar medidas significativas, como a criação de um quartel-general militar e a inauguração da Cooperação Estruturada Permanente (CEP)<sup>34</sup>, o que possibilita uma maior colaboração entre os Estados-membros em questões de defesa. Além disso, a Comissão Europeia começou a se envolver ativamente no financiamento da defesa, sinalizando uma mudança na forma como a defesa é percebida dentro do bloco.

A CEP tem desempenhado um papel significativo na promoção da autonomia estratégica da União Europeia (UE) por meio da integração e fortalecimento da capacidade de defesa dos Estados-membros. Desde sua implementação, a CEP tem incentivado os Estados europeus a colaborarem em projetos de defesa, o que permite compartilhar recursos, expertise

---

<sup>34</sup> “CEP é uma estrutura baseada em tratados para os 26 Estados-membros participantes planejarem, desenvolverem e investirem conjuntamente no desenvolvimento de capacidade colaborativa e para melhorar a prontidão operacional e a contribuição das forças armadas”. Disponível em: <https://www.pesco.europa.eu/>.

e tecnologia. Esta colaboração não apenas fortalece as capacidades militares dos Estados-membros, mas também contribui para uma maior coesão nas políticas de defesa da UE, essencial em um cenário global de segurança cada vez mais complexo (Tardy, 2018). Os projetos sob a CEP têm impacto direto na indústria de defesa europeia, pois promovem o desenvolvimento de capacidades e tecnologias inovadoras, ao focar na colaboração em áreas específicas, como mobilidade militar, cibersegurança e sistemas de armamento, a CEP impulsiona a demanda por produtos e serviços da indústria de defesa, resultando em investimentos significativos. Além disso, essa integração da indústria de defesa ajuda a criar um mercado interno mais robusto e coeso, com a perspectiva de reduzir a dependência de fornecedores externos, especialmente os Estados Unidos (Da Costa, 2019).

Para Biscop e Murillo (2024) a CEP enfrenta diversos desafios na consecução de seus objetivos originais. Um dos principais problemas é a confusão gerada pela ênfase em um número extenso de projetos, que acabam eclipsando os compromissos vinculativos que foram destacados no lançamento da iniciativa. Muitos dos projetos atuais carecem de cronogramas e orçamentos claros, o que os torna questionáveis em termos de efetividade, além disso, a falta de uma direção estratégica coesa dificulta a identificação de como esses projetos contribuem para o desenvolvimento de capacidades militares significativas. O foco excessivo em iniciativas pontuais tem levado a uma dependência de caminhos já traçados, sem que se aborde adequadamente a necessidade de alinhar as capacidades militares às prioridades estabelecidas. Portanto, muitos membros acabam por tratar CEP como uma plataforma para mostrar progresso em vez de utilizá-la como um meio eficaz para construir uma força militar europeia coesa e integrada, a combinação desses fatores resulta na marginalização de CEP, que precisa de uma reavaliação estratégica para se manter relevante no cenário atual de defesa (Biscop; Murillo, 2024).

To the outside observer, Permanent Structured Cooperation (PESCO) equals the long list of projects rather than the 20 binding commitments that were hailed as a game-changer when PESCO was launched in 2017. At first sight, these 68 projects do not seem to work towards a single objective. Is the end of PESCO clear even to the initiated? It is not, in fact, and that remains the greatest obstacle to success. A (second) strategic review of PESCO is underway but putting PESCO on the right track requires a fundamental overhaul (BISCOPE; MURILLO, 2024; p. 1).

Biscop e Murillo (2024), então, argumentam que uma possível solução para os desafios enfrentados pela CEP é a implementação de uma reforma estrutural abrangente que

vise alinhar os projetos e compromissos com uma visão estratégica clara e coesa. Isso pode ser alcançado através da criação de um quadro de metas bem definido, que especifique os objetivos em termos de capacidades militares, integração e cooperação entre os Estados-membros. Esse quadro deve estar diretamente vinculado às necessidades de defesa coletivas, às lacunas identificadas e às prioridades estratégicas da UE e da OTAN. Além disso, apontam seria benéfico designar uma liderança permanente para a CEP, como um “*Mr.* ou *Mrs.* PESCO”, que poderia coordenar as iniciativas e promover um foco contínuo nas questões de defesa mais significativas, essa pessoa deveria ter a autoridade para garantir que os projetos propostos se alinhem efetivamente com as metas definidas e para incentivar uma cultura de colaboração mais intensa entre os Estados-membros. Outra abordagem poderia ser a simplificação do processo pelo qual os projetos são apresentados e aprovados sob o selo da CEP (Biscop; Murillo, 2024). Ao permitir que todos os atores relevantes, como Agência Europeia de Defesa e o *Staff* Militar da UE, participem da proposição e avaliação de projetos, a CEP poderia se tornar mais inclusiva e reativa às necessidades emergentes, a integração dos esforços de pesquisa e desenvolvimento da indústria de defesa ao processo de CEP pode impulsionar inovações e garantir que as capacidades desenvolvidas sejam verdadeiramente relevantes e aplicáveis.

É essencial que a CEP não se limite a desenvolver um arsenal tecnológico moderno, mas que também busque capacitações em termos de doutrinas, formação e táticas operacionais. Essa abordagem garantiria que as forças europeias sejam não apenas equipadas, mas também preparadas para atuar em conjunto de maneira eficaz. Integrar as iniciativas da CEP com as necessidades ostensivas da OTAN — que, até o momento, permanece como o pilar da defesa coletiva na Europa — pode proporcionar uma sinergia desejável que fortaleça a posição da Europa no cenário global de segurança. Deste modo, a responsabilidade pela revitalização da CEP recai sobre os próprios Estados-membros, que devem se comprometer a transformar a CEP em um mecanismo central para atingir uma defesa europeia mais coesa e integrada. Se a CEP não conseguir redefinir sua direção e relevância, corre o risco de se tornar uma iniciativa marginalizada, incapaz de responder adequadamente aos desafios contemporâneos de segurança enfrentados pela Europa.

A União Europeia, ao contrário de potências como a Rússia e os Estados Unidos, não opera como um ator unitário em questões de segurança e defesa. Isso significa que, enquanto Estados como os EUA podem tomar decisões estratégicas rapidamente, a UE depende da

coordenação e do consenso entre seus Estados-membros, o que muitas vezes dificulta avanços significativos em direção a uma política de defesa unificada. A saída do Reino Unido da UE, por meio do *Brexit*, agravou ainda mais essa complexidade, uma vez que Londres possuía uma das forças militares mais robustas do continente e exercia influência significativa na formulação das políticas de segurança europeias. Para além disso, o aumento de movimentos populistas em diversos Estados europeus tem criado obstáculos adicionais para a integração política, pois muitos desses movimentos defendem maior soberania nacional e são contrários à criação de um exército comum da União Europeia e, dessa forma, o cenário não favorece a construção de uma força militar unificada dentro do bloco, uma vez que há uma fala de alinhamento político entre os Estados-membros e um receio generalizado de que uma estrutura militar europeia comprometa a soberania nacional de cada Estado (Peck, 2021).

Segundo a entrevista conduzida por Elisabeth Braw com Claudio Graziano, ex-presidente do Comitê Militar da União Europeia, publicada pela *Foreign Policy Magazine* (2022), muitos especialistas e políticos acreditam que a guerra na Ucrânia pode ter sido um fator determinante para despertar a UE como um ator militar relevante no cenário internacional. No entanto, apesar desse possível impulso, a própria natureza dos conflitos armados impede um processo de consulta estruturada, e cada Estado-membro da UE possui interesses e abordagens diferentes em relação à segurança e defesa e isso gera dificuldades na formulação de estratégias conjuntas dentro da União e reforça a falta de integração política necessária para a criação de um exército europeu unificado.

Além disso, ainda que exista uma identidade europeia comum e o conceito de cidadania europeia, a UE é composta por vários Estados com histórias, culturas e identidades próprias e essas particularidades são refletidas nas forças armadas nacionais, que muitas vezes simbolizam a soberania e o poder individual de cada Estado. A ideia de um exército europeu, portanto, enfrenta resistência, pois implica um nível de integração que poderia comprometer a autonomia militar dos Estados-membros. Esse mesmo argumento é defendido por Iúri Cláudio (2022) em seu artigo para *EuroDefense* Portugal, onde ele analisa os desafios e implicações da construção de uma força militar europeia unificada:

Outra questão importante quando falamos na possível existência de um exército europeu, são os diferentes interesses estratégicos de cada Estado-membro (...) as políticas de segurança e defesa permanecem principalmente intergovernamentais. A atuação de um exército europeu, não poderia ser uma decisão intergovernamental, pelo contrário iria implicar um consenso. (Cláudio, 2022)

Nos últimos tempos, a União Europeia tem demonstrado uma crescente capacidade para atuar de forma mais autônoma na área da defesa, evidenciada pelo significativo fornecimento de equipamentos militares à Ucrânia. Esse movimento reflete um esforço concreto da UE para reforçar sua presença no campo da segurança internacional. Paralelamente, houve um fortalecimento expressivo da defesa na região oriental da Europa, impulsionado pelo apoio da OTAN, que enviou tropas e material militar para os Estados do leste europeu, demonstrando a relevância da cooperação transatlântica diante de desafios geopolíticos emergentes (Fonseca, 2023). No entanto, apesar desses avanços, a União Europeia ainda apresenta limitações consideráveis em termos de *hard power*, ou seja, sua capacidade militar direta permanece restrita em comparação a outras potências globais. A OTAN, por sua vez, dispõe de uma força militar robusta e altamente desenvolvida, mas carece de instrumentos diplomáticos, econômicos e sociais na mesma medida em que a UE os possui. Essa distinção destaca o caráter complementar das duas organizações: enquanto a OTAN se sobressai na defesa militar, a UE tem maior expertise na condução de políticas diplomáticas, econômicas e sociais, essenciais para garantir a estabilidade e reconstrução de áreas afetadas por conflitos (Barbosa, 2024).

Embora a União Europeia tenha demonstrado um interesse crescente em fortalecer sua defesa e autonomia estratégica, ainda existem desafios significativos para que essa ambição se concretize. A análise da trajetória histórica da segurança europeia, especialmente diante do retorno da guerra ao continente, evidencia a necessidade de estabelecer critérios claros e soluções viáveis que conciliem os interesses políticos e estratégicos com outras demandas igualmente essenciais para a estabilidade da região. A segurança e a defesa, apesar de serem fundamentais, muitas vezes acabam competindo por atenção e recursos com outras áreas prioritárias para os Estados-membros, como crescimento econômico, políticas sociais e transições energéticas (Fonseca, 2023).

Um dos principais desafios reside na definição de prioridades geopolíticas que atendam a um planejamento de longo prazo e estejam alinhadas aos interesses estratégicos da UE. No entanto, essas prioridades nem sempre coincidem com as percepções e preocupações imediatas dos cidadãos europeus, uma vez que as decisões políticas são frequentemente influenciadas pelas circunstâncias do momento. Assim, a formulação e a implementação de uma política de defesa comum precisam lidar com a complexidade de uma União composta por diversos Estados com perspectivas e interesses distintos, dificultando um consenso sobre

quais ameaças devem ser priorizadas e como enfrentá-las de maneira eficaz. Além disso, as ameaças transnacionais – como terrorismo, ataques cibernéticos, proliferação de armas de destruição em massa e crises humanitárias – têm exercido um impacto direto sobre as políticas de segurança interna e externa da UE. A crescente interconexão entre segurança e cooperação internacional tornou-se um fator determinante na agenda europeia, exigindo respostas coordenadas entre os Estados-membros e reforçando a necessidade de estreita colaboração com organizações como a OTAN e as Nações Unidas. Nesse sentido, a evolução da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) reflete a tentativa da UE de estruturar uma abordagem mais integrada e coerente diante dos desafios contemporâneos, mesmo que persistam divergências internas sobre sua implementação e alcance (Nunes, 2018).

A criação de uma defesa europeia autônoma enfrenta não apenas desafios estruturais e econômicos, mas também uma série de obstáculos políticos que dificultam sua implementação. Em teoria, a construção de uma política de segurança comum deveria ser um esforço coletivo, baseado na cooperação entre os Estados-membros. No entanto, na prática, essa iniciativa tem sido prejudicada por disputas ideológicas e divergências sobre soberania nacional e autonomia estratégica. Muitos governos europeus hesitam em ceder poder decisório em questões militares para uma entidade supranacional, pois isso poderia limitar sua capacidade de ação independente em cenários de crise. Esse dilema reflete a dualidade da União Europeia, que busca fortalecer sua posição geopolítica global enquanto precisa equilibrar os interesses nacionais de seus membros.

Um dos debates mais intensos sobre essa questão envolve a relação da UE com a OTAN e os Estados Unidos. Há uma corrente de pensamento que defende que a dependência europeia da OTAN compromete a possibilidade de uma verdadeira autonomia estratégica da UE. Desde a criação da OTAN, a segurança europeia tem sido amplamente garantida pelos EUA, que desempenham um papel fundamental na estrutura de defesa do continente. Essa interdependência, para muitos analistas, cria um paradoxo: ao mesmo tempo que a Europa se beneficia da proteção militar estadunidense, essa mesma dependência impede que a UE desenvolva uma capacidade de defesa própria e autossuficiente (Barbosa, 2024).

O presidente francês Emmanuel Macron é um dos líderes que frequentemente criticam essa relação de dependência. Em 2019, em entrevista à revista *The Economist*, ele chegou a

afirmar que a OTAN estava em "morte cerebral", sugerindo que a Europa deveria tomar as rédeas de sua própria segurança e investir em uma defesa independente<sup>35</sup>. Essa visão, no entanto, não é unânime dentro da UE. Enquanto Estados como França e, em certa medida, Alemanha defendem uma maior autonomia estratégica, Estados do Leste Europeu, como Polônia e Estados Bálticos, continuam a ver a presença militar dos EUA como essencial para sua segurança diante da ameaça russa (The Economist, 2019).

Outro fator que influencia essa dependência é o impacto econômico-financeiro do mercado de defesa. Bergmann e Besch (2023) argumentam que os EUA têm um interesse econômico direto na manutenção da dependência europeia. Segundo esses autores, quanto maior a exportação de armamentos estadunidenses para a Europa, maior é o enfraquecimento da base industrial de defesa europeia (Bergmann; Besch, 2023). Isso significa que, ao invés de investir em suas próprias indústrias militares, os Estados europeus acabam adquirindo equipamentos e tecnologia de defesa dos EUA, perpetuando a dependência transatlântica, esse fator reforça a influência estadunidense sobre as decisões estratégicas europeias e dificulta os esforços da UE para desenvolver um complexo industrial de defesa que sustente sua autonomia.

A busca pela autonomia estratégica da União Europeia na área da segurança e defesa enfrenta desafios estruturais significativos, resultantes de divergências entre os próprios Estados-membros. Como destaca Burton (2023), as diferenças nas culturas estratégicas dos Estados europeus, somadas à concorrência entre as indústrias de defesa nacionais, têm levado a uma priorização dos interesses individuais em detrimento de projetos coletivos. Essa fragmentação dificulta a implementação de uma política de defesa comum e compromete a capacidade da UE de agir de forma coesa diante de ameaças externas. A falta de consenso sobre a urgência de tornar a UE autossuficiente em defesa reflete as distintas percepções de segurança dentro do bloco. Enquanto alguns Estados, como França e Alemanha, defendem

---

<sup>35</sup> Emmanuel Macron, presidente francês, embora admita a continuação da Europa na OTAN, expressou em diversos momentos que a Europa necessita de uma maior autonomia estratégica, relativamente ao domínio de segurança e defesa, questionado a viabilidade da OTAN no futuro. Para tanto, referiu numa entrevista dada à revista The Economist, afirmando que a OTAN estaria em morte cerebral. Cf. DEEPER, Dig, "Emmanuel Macron alerta a Europa: a OTAN está a ficar com morte cerebral", In: The Economist, 2019. Disponível em: <<https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>>

uma maior independência militar e o fortalecimento das capacidades europeias, Estados do Leste Europeu, como Polônia e Estados Bálticos, priorizam o vínculo com a OTAN e os EUA, temendo uma possível agressão russa. Essa divergência de prioridades gera fragilidades operacionais, reduzindo a eficácia da UE em situações de crise e limitando sua influência em eventos globais. A ausência de uma estratégia comum dificulta respostas rápidas a ameaças emergentes e enfraquece a projeção de poder da União em seu entorno geopolítico (Burton, 2023).

Para que a UE possa consolidar-se como um ator relevante na segurança global, é fundamental que fortaleça sua autonomia estratégica. Isso implica não apenas melhorias na coordenação entre os Estados-membros, mas também investimentos significativos no desenvolvimento de capacidades militares conjuntas. A criação de instrumentos eficazes de defesa europeia exige um esforço coordenado para reduzir a dependência de parceiros externos, principalmente dos EUA, e garantir que a UE tenha meios próprios para agir de forma decisiva diante de desafios internacionais. Contudo, como aponta Burton (2023), o caminho para essa maior integração na defesa europeia será longo e repleto de desafios.

A implementação de uma política de segurança mais eficaz exigirá uma abordagem ambiciosa e, em alguns casos, arriscada, que envolva tanto reformas nos processos intergovernamentais quanto a simplificação das burocracias nacionais. A construção de uma estrutura de defesa eficiente dentro da UE passa pela harmonização de interesses, aumento do financiamento militar e a criação de mecanismos que garantam a interoperabilidade entre as forças armadas dos Estados-membros.

## 4 ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA: UE VS. OTAN

### 4.1 Análise das estratégias de segurança da UE e da OTAN no panorama da Crise da Ucrânia

O retorno da guerra na Europa, simbolizado pela invasão da Ucrânia pela Rússia em 24 de fevereiro de 2022, sinalizou um colapso profundo na ordem de segurança europeia e um enfraquecimento das normas que sustentam a ordem internacional liberal. Este evento desfez a ilusão de que as três décadas de paz que o continente europeu desfrutou após o fim da Guerra Fria seriam permanentes. A guerra, classificada como uma agressão ilegal, trouxe à tona uma nova realidade em que as divisões ideológicas entre democracias e autocracias se tornaram mais evidentes. A Europa, que historicamente valoriza a ordem e despreza o caos, encontrou-se despreparada para essa nova fase de conflitos (Daehnhardt, 2024). Christopher Coker (2023), em sua análise, questiona se a paz experimentada é apenas uma breve interrupção em ciclos de violência mais longos, sugerindo que o continente pode estar sempre à mercê de novos tumultos e guerras, em vez de ter conquistado, de fato, uma paz duradoura<sup>36</sup>. Em essência, essa situação desafia a narrativa de estabilidade na Europa e propõe um retorno ao reconhecimento das complexidades e instabilidades inerentes à história do continente.

A guerra entre a Rússia e a Ucrânia tem raízes históricas e geopolíticas profundas, mas sua escalada atual remonta a 2014, quando a Rússia anexou ilegalmente a Crimeia, violando acordos internacionais como o Memorando de Budapeste (1994), que garantia a soberania ucraniana. Esse ato marcou uma mudança no equilíbrio de poder na Europa, gerando conflitos separatistas no leste da Ucrânia, especialmente nas regiões de Donetsk e Luhansk, apoiados pela Rússia. Nos anos seguintes, a Ucrânia fortaleceu seus laços com o Ocidente, aproximando-se da União Europeia e manifestando interesse em ingressar na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Essa perspectiva foi considerada inaceitável por Moscou, que via a expansão da OTAN para o leste como uma ameaça direta à sua segurança e influência regional. Em dezembro de 2021, o governo russo apresentou exigências de segurança aos Estados Unidos e à OTAN, incluindo garantias de que a Ucrânia jamais

---

<sup>36</sup>Coker, (2023, p. 11).

integraria a aliança militar ocidental. Diante da negativa do Ocidente, a Rússia iniciou um acúmulo militar na fronteira ucraniana (Della Sala, 2023).

Em 24 de fevereiro de 2022, a Rússia lançou uma invasão em grande escala à Ucrânia, sob o pretexto de uma “operação militar especial” para desmilitarizar o Estado, justificativa amplamente contestada pela comunidade internacional. O ataque resultou no colapso da ordem de segurança europeia pós-Guerra Fria e desencadeou uma resposta unificada do Ocidente, com sanções econômicas contra a Rússia e o envio de apoio militar e humanitário à Ucrânia. O conflito se prolongou, transformando-se em uma guerra de resistência, com implicações globais para a segurança, a economia e o equilíbrio de poder internacional (Daehnhardt 2022).

Da Cruz (2023) analisa como a guerra na Ucrânia está acelerando a reconfiguração do cenário geopolítico global, desencadeando transformações significativas nas relações internacionais e na distribuição de poder. A invasão russa não apenas intensificou disputas estratégicas, mas também levou a uma profunda reavaliação das alianças e das políticas de segurança das principais potências envolvidas. Nesse contexto, a relação transatlântica entre a OTAN e a União Europeia tem sido diretamente impactada, evidenciando tanto a importância quanto os desafios enfrentados pela aliança ocidental. A tentativa dos Estados Unidos de aproximar a Ucrânia da OTAN intensificou as tensões com a Rússia, reavivando debates sobre o papel da organização no cenário pós-Guerra Fria. Moscou, por sua vez, considera a OTAN uma instituição ultrapassada e busca promover uma nova ordem geopolítica menos influenciada pelo Ocidente. Essa perspectiva russa reforça a complexidade das relações transatlânticas e destaca a necessidade de redefinição das estruturas de segurança na Europa (Da Cruz, 2023).

O cientista político John Mearsheimer (2022) argumenta que o Ocidente e a OTAN têm responsabilidade no desencadeamento do conflito entre Rússia e Ucrânia, devido à política expansionista da aliança militar. Segundo essa visão, a incorporação de pelo menos 11 Estados do Leste Europeu à OTAN – muitos dos quais faziam parte da esfera de influência soviética durante a Guerra Fria – teria gerado preocupações estratégicas profundas no governo russo. Para Moscou, essa expansão representava uma ameaça direta à sua segurança, levantando suspeitas sobre as reais intenções dos Estados Unidos e da União Europeia em relação às fronteiras russas. Assim, Mearsheimer sustenta que a postura ocidental de ampliar

sua influência na região teria exacerbado as tensões com a Rússia, contribuindo para a eclosão da guerra na Ucrânia.

Para Lebelem e Villa (2022, p. 6), “um segundo argumento é que o fornecimento de armas e de treinamento militar por parte da OTAN à Ucrânia poderia ter sido visto pelo governo russo como uma ameaça”. O aumento do número de Estados-membros da OTAN próximos à fronteira russa e outros movimentos políticos na região podem ter intensificado a percepção de ameaça por parte da Rússia. Antes mesmo do agravamento das tensões entre Moscou e Kiev, a OTAN já mantinha tropas na Europa Oriental, o que, para o governo russo, reforçava a ideia de um cerco estratégico promovido pelo Ocidente. Com a invasão da Ucrânia, essa presença militar foi ampliada, aumentando ainda mais a tensão entre as partes. Segundo Braun (2022), essa dinâmica contribuiu para o aprofundamento do conflito, pois a Rússia interpretou essas movimentações como um sinal de hostilidade e uma ameaça direta à sua segurança nacional.

As sanções econômicas impostas à Rússia em resposta à invasão da Ucrânia tiveram um impacto significativo na economia do Estado e, por conseguinte, na sua capacidade de sustentar o esforço de guerra. As medidas ocidentais, que incluíram restrições a instituições financeiras, proibições de exportação de tecnologia e bloqueios a importações-chave, visavam enfraquecer o potencial militar e econômico da Rússia, limitando seu acesso a recursos críticos e tecnologias avançadas necessárias para a manutenção de suas operações militares. Inicialmente, as sanções causaram um choque econômico profundo. O rublo enfrentou uma desvalorização acentuada e houve uma contração significativa do PIB. A Rússia também teve dificuldades em importar bens essenciais, especialmente em setores como tecnologias de defesa e componentes eletrônicos, fundamentais para a modernização e operação de suas forças armadas. A escassez de tecnologia ocidental resultou em atrasos na produção de equipamentos militares e na manutenção de sistemas existentes, erodindo a eficácia do exército russo (Labelem; Villa, 2022).

Contudo, a capacidade da Rússia de sustentar seu esforço de guerra também deve ser analisada através de uma perspectiva mais ampla. Apesar das sanções, o Estado conseguiu encontrar maneiras de contornar algumas das restrições impostas. A Rússia reforçou seus laços comerciais com Estados aliados, como a China e a Índia, que se tornaram fontes críticas para importações e parcerias estratégicas. Através desses laços, a Rússia tem procurado diversificar suas fontes de suprimento e abastecimento de tecnologias e bens, mitigando

parcialmente os efeitos das sanções. Além disso, a Rússia é um grande exportador de recursos naturais, como petróleo e gás. A alta dos preços dessas commodities, impulsionada pela demanda global e pela escassez em outras áreas do mercado, proporcionou à Rússia um fluxo de receita significativa, permitindo que o governo financie suas operações militares. Apesar das sanções ocidentais, os Estados que continuam a importar petróleo russo, incluindo a China, ajudaram a suavizar o impacto econômico das medidas restritivas (Eugénio, 2024).

Outro fator a ser considerado é a adaptação do setor militar russo. A Rússia tem demonstrado uma notável capacidade de improvisação em sua abordagem de produção militar. Em resposta à escassez de componentes, diversas indústrias russas têm tentado produzir alternativas locais, embora com eficiência e qualidade variáveis. Isso, no entanto, pode ter implicações sobre a durabilidade e a eficácia das capacidades de combate russa ao longo do tempo. Portanto, enquanto as sanções econômicas impuseram desafios substanciais à Rússia, a combinação de sua resiliência econômica, o fortalecimento de laços comerciais não ocidentais e a adaptação de sua indústria militar contribuíram para que o país mantenha, até certo ponto, a capacidade de sustentar seu esforço de guerra. O impacto das sanções é, portanto, um fenômeno complexo que envolve tanto dificuldades significativas quanto respostas adaptativas em um contexto em constante evolução.

A guerra na Ucrânia provocou mudanças significativas na relação entre os países transatlânticos, especialmente entre os Estados Unidos, o Canadá e os Estados europeus. Inicialmente, essa guerra teve um efeito unificador, fortalecendo e reformulando os laços entre esses países dentro de instituições como a OTAN e a UE. Daehnhardt (2024) apresenta três implicações diretas que a guerra teve para o Ocidente e para a Aliança Atlântica. A primeira implicação mostra como este conflito levou à ampliação da OTAN, com a inclusão da Finlândia e da Suécia, demonstrando uma resposta unificada da Aliança. A presença militar da OTAN na Europa de Leste foi também reforçada, adotando novos planos regionais de defesa e reafirmando o compromisso com a defesa coletiva, o que se tornou um pilar central da segurança na Europa.

Dois anos após o início do conflito, houve um aumento notável nas despesas com a defesa, com cerca de dois terços dos aliados alcançando a meta de 2% do produto interno

bruto, refletindo um compromisso claro em face da crescente insegurança<sup>37</sup>. Os parceiros transatlânticos trabalharam de forma coordenada e ágil, adotando uma posição coesa através da OTAN, que incluiu a implementação de sanções econômicas contra a Rússia. Essa resposta demonstrou a capacidade dos Estados Unidos e da Europa de colaborar em desafios internacionais complexos, reforçando a importância da parceria transatlântica. No entanto, a eficácia das sanções e controles de exportação tentados pelos ocidentais enfrentou desafios, uma vez que aliados da Rússia, como a China, começaram a importar gás e petróleo russos a preços mais baixos, substituindo parcialmente os países ocidentais no fornecimento de tecnologias críticas<sup>38</sup>. Além disso, a guerra destacou a dependência da Europa em relação à energia russa, atuando como um catalisador para uma cooperação mais robusta em segurança energética. Essa situação estimulou um esforço deliberado para diversificar as fontes de energia e reduzir essa dependência, com os Estados Unidos aumentando suas exportações de gás natural liquefeito para a Europa, promovendo, assim, uma colaboração energética mais próxima entre os lados do Atlântico (Daehnhardt, 2024).

Na segunda implicação, a autora analisa como quase três anos após o início da guerra na Ucrânia, a unidade transatlântica e a robustez da OTAN continuam sendo postas à prova. Embora o conflito tenha inicialmente fortalecido as relações entre a União Europeia e os Estados Unidos, além da coesão entre os Estados europeus, divergências começaram a surgir quanto às percepções de ameaça, interesses econômicos e prioridades políticas. Essas diferenças são particularmente evidentes no apoio militar, financeiro e político à Ucrânia, bem como na forma de lidar com a Rússia no futuro.

Atualmente, existem três principais posições entre os aliados da OTAN sobre a estratégia de apoio a Kiev. Primeiro, há países, como Hungria, Romênia e Eslováquia, que não consideram que a guerra impacte diretamente a segurança europeia e, por isso, se opõem à adesão da Ucrânia à OTAN. Em segundo lugar, Estados como os EUA e a Alemanha adotam uma abordagem defensiva, temendo que um maior envolvimento e o envio de armas mais sofisticadas levem a uma escalada do conflito, com o risco de uso de armas nucleares

---

<sup>37</sup> Lau, Stuart – Record 23 countries hit 2 percent defense spending target, nato says. Politico. 18 de junho de 2024. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/defense-spending-target-nato--joe-biden-jens-stoltenberg/>.

<sup>38</sup> Sher, Nathaniel – Behind the scenes: China's increasing role in Russia's defense industry. Carnegie Politik. 6 de maio de 2024. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/russia-eurasia/politika/2024/05/behind-the-scenes-chinas-increasing-role-in-russias-defense--industry?lang=en>.

pela Rússia (Daehnhardt, 2024). Tanto Washington quanto Berlim têm evitado iniciar conversações sobre a entrada da Ucrânia na aliança militar. Por fim, há um grupo de Estados liderado por Polônia, Estados Bálticos e Estados nórdicos, que defendem uma postura mais agressiva, fornecendo a Kiev "tudo o que for necessário" para garantir uma vitória<sup>39</sup>. Essa posição mais assertiva ganhou o apoio da França em 2024, quando o presidente Emmanuel Macron mudou sua estratégia e passou a defender o envio de tropas europeias à Ucrânia, como forma de enfraquecer a determinação russa. (Cadier, 2024).

Apesar do aumento no apoio à OTAN e à cooperação transatlântica por parte da opinião pública europeia, a guerra também gerou desafios políticos internos nos países ocidentais. Segundo o Eurobarômetro Especial (2023), 81% dos cidadãos da UE apoiam uma política de segurança e defesa comum, enquanto 73% acreditam que a UE deve reduzir dependências externas — dados que refletem um aumento na percepção de vulnerabilidade estratégica e de apoio à ação coletiva<sup>40</sup>. A recessão econômica e a polarização política dificultam a manutenção do suporte à Ucrânia, como demonstrado pelo impasse no Congresso dos EUA em relação ao pacote de ajuda de 61 bilhões de dólares, que só foi desbloqueado após intensa negociação<sup>41</sup>. Na Alemanha, partidos populistas de extrema-direita e extrema-esquerda, favoráveis ao restabelecimento de relações com Moscou, têm ganhado espaço eleitoral, tornando a continuidade do apoio à Ucrânia um tema central para as eleições legislativas de 2025. Para além das divisões internas, há incerteza sobre o futuro da política externa dos Estados Unidos, especialmente com o retorno de Donald Trump à presidência em 2025. Durante sua campanha, Trump prometeu buscar uma resolução rápida para a guerra, o que levanta preocupações entre aliados europeus sobre um possível congelamento do conflito sem uma solução definitiva, mantendo a ocupação russa da Crimeia e das regiões no leste ucraniano. Especialistas alertam que um acordo nesses moldes não garantiria a estabilidade pós-guerra na Europa e poderia apenas preparar o terreno para futuros confrontos. Diante

---

<sup>39</sup> Cliffe, Jeremy – The war that changed the world. *New Statesman*. 17 de agosto de 2022. Disponível em: <https://www.newstatesman.com/world/europe/ukraine/2022/08/ukraine-invasion-six-months-that-changed-world>.

<sup>40</sup> EUROPEAN COMMISSION. *Special Eurobarometer 538: Defence and Security. Public Opinion in the European Union*. Brussels: European Commission, 2023. Disponível em: <<https://europa.eu/eurobarometer>>.

<sup>41</sup> Tait, Robert; Greve, Joan E.; Michael, Chris – US House approves \$61bn in military aid for Ukraine after months of stalling. In *The Guardian*. 20 de abril de 2024. Disponível em: <https://www.theguardian.com/us-news/2024/apr/20/us-house-approves-61bn-aid-ukraine>.

desse cenário, a garantia de segurança da Ucrânia e a própria coesão da aliança ocidental dependerão da clareza e da firmeza das políticas adotadas pela OTAN e pela UE nos próximos anos (Daehnhardt, 2024).

Referente à última e terceira implicação, Daehnhardt (2024) analisa como a guerra na Ucrânia reforçou a crescente interdependência estratégica entre a OTAN e a região do Indo-Pacífico, evidenciando que os desafios à segurança global não estão restritos ao espaço euro-atlântico. Na cúpula da OTAN realizada em julho de 2024, em Washington, essa conexão foi oficialmente reconhecida, destacando a necessidade de uma abordagem mais integrada entre aliados ocidentais na Europa e na Ásia. A ascensão da China como uma potência cada vez mais assertiva intensificou a rivalidade geopolítica entre Pequim e Washington, tornando-se um fator determinante para a segurança global. Além disso, o apoio chinês à Rússia na guerra contra a Ucrânia, incluindo o fornecimento de tecnologias essenciais, como semicondutores, e a participação de soldados norte-coreanos no conflito ao lado das forças russas, aumentaram a percepção de que a segurança europeia e asiática estão interligadas.

Diante desse cenário, ganha força a ideia de uma "europeização" da OTAN, ou seja, a criação de um pilar europeu dentro da aliança para fortalecer a defesa do continente de forma mais autônoma. Essa necessidade se tornou ainda mais evidente após a eleição de Donald Trump para a presidência dos Estados Unidos, em novembro de 2024. Com sua retórica isolacionista e ceticismo em relação aos compromissos multilaterais, há uma crescente incerteza sobre o papel futuro dos EUA na segurança europeia. Assim, a responsabilidade pela defesa do continente e a definição da nova ordem de segurança europeia passam a recair cada vez mais sobre os próprios Estados europeus, exigindo maior investimento em capacidades militares e maior coordenação dentro da OTAN (Daehnhardt, 2024).

Para Fiott (2023), a guerra na Ucrânia teve um impacto profundo e multifacetado na integração europeia, desafiando as relações políticas, econômicas e de segurança entre os Estados-membros da UE. Inicialmente, o conflito despertou uma reação unificada dentro da UE, com a condenação rápida da invasão russa e a implementação de uma série de sanções econômicas contra a Rússia. Esta resposta não só refletiu uma solidariedade sem precedentes entre os Estados europeus, mas também evidenciou um reconhecimento da necessidade de uma maior coesão e unidade frente a ameaças externas.

Um dos principais efeitos da guerra na integração europeia foi o aumento da colaboração em questões de defesa e segurança. Os Estados-membros da UE começaram a

reavaliar suas estratégias de defesa, reconhecendo a necessidade de uma maior responsabilidade por sua segurança coletiva, especialmente à luz do potencial retraimento estratégico dos Estados Unidos na Europa. A crescente percepção de que a UE deveria se tornar mais autossuficiente em termos de segurança estimulou debates sobre a necessidade de aumentar os investimentos em defesa e a modernização das capacidades militares (Fiott, 2023).

A Bússola Estratégica da União Europeia, adotada em março de 2022, é um plano abrangente voltado para o fortalecimento da segurança e da defesa da UE diante de desafios crescentes no cenário internacional. Desenvolvida como resposta ao agravamento das ameaças geopolíticas, após a invasão russa à Ucrânia, a estratégia busca consolidar uma Europa mais autônoma em sua segurança, reduzindo a dependência dos Estados Unidos e da OTAN. O documento estabelece quatro pilares principais: agir, proteger, investir e cooperar. No eixo da ação, a UE pretende criar uma Força de Desdobramento Rápido de até 5.000 soldados, capaz de responder a crises externas sem depender exclusivamente da OTAN. Na proteção, enfatiza-se o fortalecimento da cibersegurança e da resiliência contra ameaças híbridas, como desinformação e ataques cibernéticos. O eixo do investimento propõe o aumento dos gastos em defesa e inovação tecnológica, buscando maior integração das indústrias militares dos Estados-membros. Por fim, a cooperação reforça a necessidade de parcerias estratégicas com a OTAN, a ONU e países aliados, especialmente no Indo-Pacífico, para lidar com desafios globais<sup>42</sup>.

A adoção da Bússola Estratégica reflete uma mudança significativa na postura da UE, que por décadas priorizou uma abordagem diplomática e econômica sobre questões de segurança. Com a crescente instabilidade global e a incerteza sobre o compromisso dos EUA com a defesa europeia, o plano representa um passo decisivo para a autonomia estratégica do bloco, embora desafios como divergências internas e limitações industriais ainda precisem ser superados para sua plena implementação.

Um ponto a ser analisado é como a capacidade industrial militar da União Europeia para atender às demandas de defesa tem sido significativamente impactada pelo panorama da

---

<sup>42</sup> Bússola Estratégica para a Segurança e a Defesa – Por uma União Europeia que protege os seus cidadãos, os seus valores e os seus interesses e contribui para a paz e a segurança internacionais (2022). Disponível em: <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/pt/pdf>>

guerra na Ucrânia. A invasão russa expôs vulnerabilidades nos arranjos de segurança europeus, levando a uma urgente necessidade de modernização das forças armadas e ao aumento dos orçamentos militares. Os Estados europeus estão agora revisando suas capacidades para atender a ameaças contemporâneas, reconhecendo a importância da prontidão e da eficácia na defesa. A guerra também estimulou iniciativas de colaboração em defesa, promovendo um enfoque mais coordenado na aquisição e desenvolvimento de capacidades militares. Iniciativas como o Fundo Europeu de Defesa buscam financiar projetos conjuntos de pesquisa e desenvolvimento, além de facilitar a cooperação entre os Estados-membros, fortalecendo assim a base industrial de defesa na União. Esse esforço colaborativo é essencial para garantir que a indústria militar europeia possa responder rapidamente às demandas emergentes (Fonseca, 2023).

Além disso, a inovação tecnológica tornou-se vital no contexto atual. O uso de novas tecnologias, como drones, cibertecnologia e inteligência artificial, mostrou-se crucial para a eficácia militar. Portanto, a integração de empresas de tecnologia na indústria de defesa, e o estímulo à pesquisa e desenvolvimento de sistemas de defesa baseados em dados, são agora prioridades para a UE. Isso visa garantir que a capacidade industrial seja competitiva e capaz de atender às necessidades modernas de defesa (Eugénio, 2024).

Entretanto, a dependência da UE em relação a fornecedores externos, principalmente os Estados Unidos, permanece uma limitação. Apesar dos esforços para fortalecer a capacidade industrial interna, a Europa ainda depende de equipamentos avançados oferecidos por fabricantes estadunidenses. Para aumentar sua autonomia estratégica, a União Europeia precisa desenvolver uma base industrial mais robusta e diversificada, capaz de suportar operações de defesa de forma independente. A resposta à agressão russa estabeleceu um novo paradigma para a segurança europeia, resultando em mudanças significativas nas políticas de defesa em toda a UE. A adesão de Estados tradicionalmente neutros, como Finlândia e Suécia, à OTAN exemplifica essa nova realidade de busca por segurança coletiva. Essa evolução demanda que a UE também fortaleça suas capacidades de defesa de forma sinérgica com a OTAN, o que coloca um foco maior na construção de sua capacidade industrial militar (Daehnhardt, 2022). Por fim, a formação de um mercado interno de defesa mais coeso é crucial. Superar a fragmentação atual e promover a colaboração entre fabricantes de defesa em toda a UE permitirá otimizar recursos e garantir que as necessidades de segurança sejam atendidas de maneira eficiente. Assim, a capacidade industrial militar da União Europeia está

em transformação, adaptando-se às novas realidades de segurança, com a expectativa de criar um ambiente de defesa mais autônomo e eficaz no enfrentamento das ameaças emergentes.

Para Eugénio (2024), a guerra da Ucrânia destacou a falta de preparação dos Estados europeus para enfrentar e resolver um conflito em seu próprio continente. Essa situação evidenciou a ineficácia do arranjo de segurança pan-europeia que era sustentado pela Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), mostrando que ele não estava apto a lidar com as ameaças emergentes. Essa realidade foi um fator determinante para a decisão da Finlândia e da Suécia, tradicionalmente neutras, de se unir à OTAN, buscando garantir sua segurança em um cenário tão volátil.

Além disso, a guerra não se limitou ao campo de batalha convencional, expandindo-se para novos domínios como o espaço sideral e o ciberespaço, áreas que nunca haviam sido testadas simultaneamente durante um conflito entre Estados. Essa expansão revelou as limitações das capacidades europeias para lidar com um conflito moderno, exacerbando a dependência dos Estados europeus em relação aos Estados Unidos. Os EUA, com seu amplo leque de capacidades tecnológicas e sua proeminência em diversas disciplinas da nova economia baseada em dados e sistemas de informação, tornaram-se ainda mais cruciais para a segurança europeia em um momento em que iniciativas soberanas se mostraram insuficientes diante das novas dinâmicas da guerra (Eugénio, 2024).

A guerra na Ucrânia transformou profundamente a arquitetura de segurança da União Europeia e da Organização do Tratado do Atlântico Norte, impondo desafios estratégicos sem precedentes e exigindo adaptações significativas. O impacto das sanções econômicas contra a Rússia revelou-se uma ferramenta essencial, mas não suficiente para desestabilizar a economia russa, que encontrou alternativas comerciais, especialmente na China. Paralelamente, a dependência energética europeia tornou-se um ponto crítico, levando a esforços para diversificar fontes de energia e reduzir a influência russa sobre os mercados europeus. No âmbito militar, a guerra evidenciou as limitações da indústria de defesa europeia, impulsionando planos de rearmamento, como o *ReARM Europe*<sup>43</sup> e novas diretrizes

---

<sup>43</sup> **ReARM Europe** (Reforço das Capacidades Militares Europeias) é um plano de rearmamento e fortalecimento da indústria de defesa da União Europeia, criado em resposta à guerra na Ucrânia e ao novo cenário geopolítico global. Com o objetivo de reduzir a dependência militar dos Estados Unidos e fortalecer a capacidade de defesa do continente, o programa busca aumentar os investimentos em armamentos, reforçar a cooperação entre os Estados-membros e modernizar as forças armadas europeias. No entanto, sua implementação enfrenta desafios como a necessidade de harmonizar as políticas de defesa dos diferentes

para a modernização da segurança continental. Entretanto, esses planos esbarram em desafios industriais e na falta de uma coordenação eficaz entre os Estados-membros. A resposta coordenada entre UE e OTAN demonstrou resiliência e cooperação transatlântica, com a ampliação da aliança, reforço das capacidades defensivas e aumento dos investimentos em segurança. No entanto, a incerteza quanto ao futuro da política externa dos EUA, especialmente após a vitória de Donald Trump em 2024, levanta preocupações sobre o compromisso americano com a defesa europeia e pressiona a Europa a assumir maior protagonismo na sua própria segurança. A crescente interdependência entre o cenário euro-atlântico e o Indo-Pacífico também aponta para uma nova dinâmica geopolítica, onde a rivalidade entre EUA e China se sobrepõe ao conflito na Ucrânia e reconfigura as alianças estratégicas globais.

Diante desse cenário, a guerra na Ucrânia não apenas redefiniu a segurança europeia, mas também consolidou a necessidade de uma autonomia estratégica da UE, ao mesmo tempo em que reafirmou a importância da OTAN como pilar essencial da defesa ocidental. No entanto, desafios internos, como divergências políticas, instabilidade econômica e incertezas sobre o papel dos EUA, ainda precisam ser superados para garantir uma resposta eficaz e coesa diante das ameaças emergentes. A continuidade do conflito e suas implicações globais exigem que a Europa equilibre a manutenção da parceria transatlântica com o fortalecimento de sua capacidade de defesa própria, moldando, assim, o futuro da segurança internacional no século XXI.

---

Estados-membros, superar obstáculos industriais e definir até que ponto a UE pode atuar de forma independente da OTAN. O sucesso do plano dependerá da capacidade dos Estados europeus de coordenar esforços e transformar seus compromissos políticos em ações concretas para garantir a segurança do continente no longo prazo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou analisar a interação entre a União Europeia (UE) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) no contexto da busca por autonomia estratégica europeia em segurança e defesa. A partir da revisão histórica das relações transatlânticas, da análise das políticas europeias de defesa e da consequência da Guerra da Ucrânia, este trabalho procurou demonstrar que, embora a UE tenha avançado significativamente na estruturação de suas capacidades de defesa, sua dependência da OTAN e dos Estados Unidos continua sendo um fator determinante para a estabilidade do continente.

Inicialmente, o estudo explora a evolução da cooperação entre a União Europeia e os Estados Unidos no campo da segurança, destacando o papel central da OTAN como alicerce da defesa coletiva europeia. A análise demonstra que, desde a assinatura do Tratado do Atlântico Norte em 1949, a segurança europeia tem sido fortemente influenciada pela presença militar e estratégica dos EUA, criando uma interdependência que persiste até os dias atuais (Barbosa, 2024). Além disso, ressalta que os tratados de Maastricht (1993) e Amsterdã (1997) foram marcos na tentativa de consolidar uma identidade europeia em segurança e defesa, resultando na criação da Política Externa e de Segurança Comum (PESC). No entanto, devido à falta de um consenso interno entre os Estados-membros e à predominância da OTAN como mecanismo de defesa coletiva, a UE ainda não conseguiu alcançar total autonomia estratégica (Da Costa, 2019). Dessa forma, a busca europeia por maior independência na segurança deve ser equilibrada com a manutenção da parceria transatlântica. Embora a UE tenha avançado na formulação de políticas próprias, sua dependência estrutural da OTAN e dos EUA continua sendo um desafio para a consolidação de uma estratégia de defesa autônoma.

Ao examinar a busca da União Europeia por autonomia estratégica, o estudo mostra os esforços da UE para fortalecer sua capacidade de defesa de forma independente, destacando as políticas e estratégias adotadas para reduzir sua dependência da OTAN e dos Estados Unidos. A análise revela que, apesar dos avanços institucionais e da criação de mecanismos como a Cooperação Estruturada Permanente (CEP) e o Fundo Europeu de Defesa (FDE), a autonomia estratégica europeia ainda enfrenta desafios significativos. A fragmentação entre os Estados-membros da UE tem sido um dos maiores obstáculos para a consolidação de uma política de defesa comum. Enquanto países como França e Alemanha defendem uma maior

independência europeia, outros Estados, principalmente do Leste Europeu, continuam priorizando a aliança com os EUA e a OTAN para garantir sua segurança, especialmente diante da ameaça russa evidenciada pela guerra na Ucrânia (Fonseca, 2023).

Essa fragmentação se expressa, sobretudo, na ausência de uma visão comum entre os Estados-membros sobre o papel da UE na segurança internacional. Enquanto países como França e Alemanha lideram os esforços por uma defesa europeia mais autônoma, muitos países do Leste Europeu — como Polônia, Estônia e Letônia — mantêm uma postura cautelosa quanto ao distanciamento da OTAN, devido à sua proximidade geográfica e histórica com a Rússia (Fonseca, 2023). Essas diferenças refletem não apenas realidades geopolíticas distintas, mas também fatores domésticos, como orientações políticas internas, percepções de ameaça, dependência econômica de investimentos externos e a força de partidos nacionalistas ou eurocéticos em determinadas nações.

Esse cenário revela um dos maiores desafios do regionalismo: a dificuldade em conciliar agendas nacionais diversas dentro de um mesmo projeto coletivo. A União Europeia, enquanto projeto regional, continua condicionada a um modelo de cooperação baseado na soberania estatal, na qual cada Estado-membro preserva considerável autonomia em temas sensíveis como segurança e defesa. A soberania nacional, frequentemente invocada em questões militares, limita a profundidade da integração e dificulta a formação de um consenso em torno de decisões estratégicas. Assim, fatores domésticos como ciclos eleitorais, pressões partidárias, prioridades orçamentárias e percepções públicas moldam diretamente a capacidade da UE de agir de forma coesa no campo da segurança (Peck, 2021; Baltazar, 2021; Biscop; Murillo, 2024).

Um ponto relevante é o impacto político e econômico da busca por uma autonomia estratégica europeia. A integração da indústria de defesa dos Estados-membros é um passo fundamental para fortalecer a segurança da UE, mas os desafios persistem. O protecionismo de alguns Estados em relação às suas indústrias militares limita a criação de um mercado de defesa unificado e eficiente. Ademais, a necessidade de aumentar significativamente os gastos militares pode gerar impactos orçamentários consideráveis para os países do bloco, o que pode dificultar a implementação de políticas mais ambiciosas de segurança e defesa (Brattberg; Valášek, 2019). O estudo destaca que, para alcançar a autonomia estratégica, a UE precisa investir significativamente no desenvolvimento de sua indústria de defesa, promovendo maior cooperação entre os países na produção de armamentos e tecnologias

militares. No entanto, a dependência tecnológica e industrial da Europa em relação aos Estados Unidos ainda limita a capacidade do bloco de agir de forma completamente independente em questões de segurança e defesa (Leponiemi, 2022; Fonseca, 2023; Barbosa, 2024).

Outro ponto importante abordado é a dualidade entre autonomia e interdependência. Embora a UE tenha avançado na criação de estruturas de defesa próprias, como a Estratégia Global de 2016 e a CEP, sua atuação ainda está vinculada à OTAN por meio dos Acordos de Berlim Plus, que garantem acesso a recursos militares da Aliança. Isso demonstra que, apesar das ambições de independência, a segurança europeia ainda depende de uma relação estreita com os Estados Unidos e a OTAN. Assim, o estudo evidencia que a autonomia estratégica da UE é um objetivo de longo prazo que exige maior integração entre os Estados-membros, fortalecimento da indústria de defesa e redefinição de seu papel dentro da arquitetura de segurança global. No entanto, devido a desafios internos e externos, a UE ainda se encontra em um estágio intermediário, equilibrando sua busca por independência com a necessidade de manter sua parceria transatlântica

A guerra iniciada em 2022 revelou as fragilidades da segurança europeia e reforçou o debate sobre a necessidade de uma maior independência estratégica da UE. Apesar de iniciativas como a Cooperação Estruturada Permanente (CEP) e o Fundo Europeu de Defesa (FED), os desafios para uma autonomia efetiva permanecem evidentes. A falta de consenso entre os Estados-membros, a escassez de recursos financeiros para investimentos militares e as diferenças nas políticas nacionais de segurança dificultam a consolidação de uma defesa comum europeia (Barbosa, 2024; Fiott, 2023).

A relação entre a UE e a OTAN continua sendo um elemento central na dinâmica da segurança europeia. Como demonstrado ao longo deste estudo, a OTAN tem historicamente garantido a proteção do continente e continua sendo vista por muitos Estados-membros da UE como o principal garantidor da estabilidade regional (Daehnhardt, 2014). A crescente assertividade da Rússia, somada a novas ameaças como ataques cibernéticos e guerras híbridas, torna a cooperação transatlântica essencial. Entretanto, o aumento das tensões internacionais e a possibilidade de uma menor participação dos EUA na segurança europeia reforçam a necessidade de a UE ampliar suas capacidades defensivas e reduzir sua dependência de atores externos (Fonseca, 2023).

Apesar dos desafios, é possível identificar oportunidades para avançar na construção de uma política de defesa mais integrada e eficaz na Europa. A Guerra da Ucrânia serviu como um catalisador para uma maior colaboração entre os Estados-membros da UE e demonstrou que há uma crescente consciência sobre a necessidade de fortalecer a capacidade de resposta do bloco. O aprofundamento das parcerias em áreas como cibersegurança, defesa contra ameaças híbridas e desenvolvimento de tecnologias militares pode representar um caminho viável para a UE consolidar sua posição como um ator de segurança global (Leponiemi, 2022; Della Sala, 2023; Daehnhardt, 2024).

Diante deste cenário, este estudo conclui que a busca da UE por autonomia estratégica não deve ser vista como uma oposição à OTAN ou à cooperação transatlântica, mas sim como um esforço complementar que visa fortalecer a segurança do bloco em um contexto de mudanças geopolíticas. A manutenção de uma parceria sólida com os EUA e a OTAN, ao mesmo tempo em que se investe em capacidades próprias de defesa, representa um caminho mais equilibrado para garantir a estabilidade europeia no longo prazo.

Para pesquisas futuras, seria relevante aprofundar a análise sobre os impactos específicos da guerra na Ucrânia na cooperação entre UE e OTAN, bem como explorar as perspectivas de novas alianças e parcerias em segurança que possam emergir no atual contexto internacional. Além disso, é fundamental continuar investigando como as dinâmicas políticas internas dos Estados-membros influenciam a formulação das políticas de defesa da UE, uma vez que a construção de um sistema de segurança unificado depende diretamente da convergência de interesses entre os Estados do bloco. Em suma, embora os desafios sejam muitos, a evolução das políticas de segurança da União Europeia nas últimas décadas demonstrou que avanços concretos são possíveis. O futuro da segurança europeia dependerá da capacidade do bloco de equilibrar sua busca por independência com a necessidade de manter uma cooperação eficaz com seus aliados, garantindo a estabilidade do continente e sua relevância no cenário global.

## REFERÊNCIAS

BALTAZAR, Ana Rita Duarte Gomes Simões. **A Implementação da *Strategic Compass* ('Bússola Estratégica') no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia. 2021.**

BARBOSA, Bruna Alexandra Rodrigues. **Segurança, defesa e autonomia estratégica da UE: qual o papel do Mecanismo Europeu de Apoio à Paz?**. 2024. Tese de Doutorado.

BASSETT, Richard. Um Exército Europeu: Ilusão ou Necessidade. **Federal Trust for Education and Research, Londres**, 2015.

BERGMANN, M.; BESCH, S. **Why European Defense Still Depends on America**. Disponível em: <[https://www.foreignaffairs.com/ukraine/why-european-defense-still-depends-america?check\\_logged\\_in=1](https://www.foreignaffairs.com/ukraine/why-european-defense-still-depends-america?check_logged_in=1)>. Acesso em: 24 mar. 2025.

BISCOP, S.; MURILLO, B. C. **PESCO: The Last Chance**. **Egmont Royal Institute for International Relations**, 18 abr. 2024. Disponível em: <<https://www.egmontinstitute.be/pesco-the-last-chance/>>. Acesso em: 10 mar. 2025

BORRELL, Josep. **Os motivos pelos quais a autonomia estratégica europeia é importante**. In: Os motivos pelos quais a autonomia estratégica europeia é importante. **European Union External Action**, 3 dez. 2020. Disponível em: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/os-motivos-pelos-quais-autonomia-estrat%C3%A9gica-europeia-%C3%A9-importante\\_pti#top](https://www.eeas.europa.eu/eeas/os-motivos-pelos-quais-autonomia-estrat%C3%A9gica-europeia-%C3%A9-importante_pti#top). Acesso em: 7 fev. 2024.

BRATTBERG, Erik; VALÁŠEK, Tomáš. **Cooperação em defesa da UE: Progressos em meio a preocupações transatlânticas**. Carnegie Endowment para a Paz Internacional., 2022.

BRAUN, Julia. “Qual o papel da Otan no confronto entre Rússia e Ucrânia?” *BBC News Brasil*, 2 de março de 2022. <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-60580704>.

BRAW, E. (2022). Is an UE army coming? Russia’s war in Ukraine is turning the European Union into a serious military player. *Foreign Policy Magazine*. Retrieved December, 16, 2023.

BURTON, Brian, “Europe Should Not Try to Go It Alone on Defense.”, In: *War on the Rocks*, 2023. Disponível em: [Europe Should Not Try to Go It Alone on Defense - War on the Rocks](#)

CADIER, David – France and Central Europe are converging on security. *Carnegie Endowment for International Peace*. 27 de fevereiro de 2024. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/europe/strategic-europe/2024/02/france-and--central-europe-are-converging-on--security?lang=en>.

CLIFEE, Jeremy – The war that changed the world. *New Statesman*. 17 de agosto de 2022. Disponível em: <https://www.newstatesman.com/world/europe/ukraine/2022/08/ukraine-invasion-six-months-that-changed-world>.

COKER, Christopher. "2. The War in Ukraine and the Return of History." In *Ukraine*, p. 11. 2023.

CRUZ, António Martins da "**Política Comum de Segurança E Defesa (PCSD)**", In: Euroogle, 2017. Disponível em: <https://euroogle.com/dicionario.asp?definicao=1073>. Acesso em: 22 jan. 2025

DA COSTA, Mariana Ribas Luis. **A Política Comum de Segurança e Defesa e a OTAN: Qual o significado e conteúdo da Autonomia Estratégica da União Europeia?** Orientador: Tenente General António Fontes Ramos. 2019. 151 p. Dissertação (Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais) - Universidade Católica Portuguesa, [S. l.], 2019.

DA COSTA, Rogério Santos. **Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN): histórico, características, objetivos.** Relações Internacionais no Mundo Atual, v. 1, n. 4, p. 129-151, 2006.

DA CRUZ, Manuela Michetti. **A GUERRA DA UCRÂNIA E OS DESAFIOS PARA A UNIÃO UEROPEIA EM UM MUNDO PÓS-OCIDENTAL.** Revista do Programa de Direito da União Europeia, v. 2, p. 150-160, 2023.

DAEHNHARDT, Patrícia. **CONFERÊNCIA DA OTAN.** Instituto de Defesa Nacional de Portugal, 2022.

DAEHNHARDT, Patrícia. **O novo conceito estratégico da OTAN: as relações com a União Europeia.** Nação e Defesa, 2010.

DAEHNHARDT, Patricia. **A parceria União Europeia-OTAN: a persistência de uma relação complexa.** Nação e Defesa, 2014.

DA FONSECA, Rafael André Semedo. **Política Comum de Segurança e Defesa: O Dilema da Criação de umas Forças Armadas Europeias.** 2023. Dissertação de Mestrado. ISCTE-Instituto Universitario de Lisboa (Portugal).

DELLA SALA, Vincent. **Ontological security, crisis and political myth: the Ukraine war and the European Union.** *Journal of European integration*, v. 45, n. 3, p. 361-375, 2023.

DRENT, Margriet Ellen. **European strategic autonomy: Going it alone?.** Clingendael, Netherlands Institute of International Relations, 2018.

DO PRADO, Sherri Ladislau. A ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE (OTAN): Evolução e Perspectivas. **Revista da EGN**, v. 11, p. 55-78, 2008.

DUNN, Jonathan. **A Cooperação Estruturada Permanente da União Europeia: Implicações para a Segurança Transatlântica.** In: Fórum Estratégico. Imprensa da Universidade de Defesa Nacional, 2020. p. 1-12.

**“Estratégia Europeia em Matéria de Segurança: Uma Europa segura num mundo melhor”.** Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2009, in <https://www.consilium.europa.eu/media/30824/qc7809568ptc.pdf>. Acesso em: 29/01/2024

EUGÉNIO, António. O Yin e o Yang da OTAN: Desarmonias na Defesa da Europa. **Nação e Defesa**, n. 168, p. 92-125, 2024.

European External Action Service. (2022). **Ukraine crisis: UE sanctions against Russia**. Retrieved from [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/10423/ukraine-crisis-eu-sanctions-against-russia\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/10423/ukraine-crisis-eu-sanctions-against-russia_en). Acesso em: 21/03/2024

EVEDOVE, L. U. D. **A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN): um modelo de cooperação em defesa?** UNESP/Franca : [s.n.].

FERREIRA-PEREIRA, L. C. (2013). **A Política Europeia de Segurança e Defesa após o Tratado de Lisboa: estado da arte e perspectivas futuras**. Cadernos Adenauer XIV, 1, 65-71

FIOTT, Daniel. **In every crisis an opportunity? European Union integration in defence and the War on Ukraine**. Journal of European Integration, v. 45, n. 3, p. 447-462, 2023.

FIOTT, Daniel. **Strategic Autonomy: Towards' European Sovereignty'in Defence?** European Union Institute for Security Studies (UEISS), 2022.

GARCIA, Edgar Jimenez. **The European Army and the PESCO: OTAN or nothing**. 2019.  
GASPAR, Carlos. O estranho caso da autonomia estratégica. **Relações Internacionais**, n. 78, 2023.

HÉCTOR LUIS SAINT-PIERRE; MARINA GISELA VITELLI. **Dicionário de segurança e defesa**. São Paulo, Sp: Imprensa Oficial, Governo Do Estado De São Paulo, 2018.

HYDE-PRICE, Adrian. **Segurança europeia no século XXI: o desafio da multipolaridade**. Routledge, 2007.

LAU, Stuart – Record 23 countries hit 2 percent defense spending target, nato says. Politico. 18 de junho de 2024. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/defense-spending-target-nato--joe-biden-jens-stoltenberg/>.

LEPONIEMI, Enni. Da Política Comum de Segurança e Defesa para uma Força Armada Europeia Comum?—Explorando as Condições para Fundar um Exército Comum da UE. **The Elphinstone Review** , p. 7, 2022.

LOTH, Wilfried. Negociando o Tratado de Maastricht. **JEIH Journal of European Integration History** , v. 19, n. 1, p. 67-84, 2013.

MAJOR, Claudia, MOLLING, Christian, “**UE Battlegroups: What Contribution to European Defence?**”, In: *Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)*, 2011.

MARTINS, Mariana Lopes. **Da segurança na Europa: o paradigma securitário na União Europeia**. 2019. Tese de Doutorado.

MEARSHEIMER, John J. 2022. “On Why the West is Principally Responsible for the Ukrainian Crisis”. *The Economist*, 19 de março de 2022. <https://www.economist.com/by-invitation/2022/03/11/john-mearsheimer-on-why-the-west-is-principally-responsible-for-the-ukrainian-crisis>.

North Atlantic Treaty Organization. (2022). **OTAN and Ukraine**. Retrieved from [https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_37750.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_37750.htm). Acesso em: 21/03/2024

NUNES, Isabel Ferreira. Cooperação europeia em matéria de defesa. **Nação e Defesa**, 2018.

NUNES, Isabel Ferreira. **Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia**. National Defense Institute of Portugal., 2012.

PECK, Michael. **A Real European Army is Still a Long Ways Off**. Disponível em: <<https://nationalinterest.org/blog/reboot/real-european-army-still-long-ways-193588>>. Acesso em: 18 mar. 2025.

RAMOS, António Luciano Fontes. De Maastricht ao Congo. Quo Vadis Pesc?. **Nação e Defesa**, n. 109, p. 41-65, 2004.

RODRIGUES, Alexandre Reis. **A Nato e a política europeia de segurança e defesa: em colisão ou em convergência?** Grupo de estudos e reflexão de estratégica, Edições culturais da Marinha, 2006.

SHER, Nathaniel – Behind the scenes: China’s increasing role in Russia’s defense industry. Carnegie Politik. 6 de maio de 2024. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/russia-eurasia/politika/2024/05/behind-the-scenes-chinas-increasing-role-in-russias-defense-industry?lang=en>.

SILVA, António Martins. (2010). **História da Unificação Europeia: A integração comunitária (1945-2010)**. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

SILVA, Joana Good. (2021). A PESC e a PCSD. Disponível em EuroDefense-Portugal: <https://eurodefense.pt/a-pesc-e-a-pcsd/>. Acesso em: 17 de março de 2025.

SILVA, Tiago David Henriques; MILITAR, Academia. A Autonomia Estratégica e a Defesa Europeia. **REVISTA CIENTÍFICA DA ACADEMIA MILITAR**, 2018.

SLOAN, S. R. OTAN. **The European Union, and the Atlantic community: the transatlantic bargain challenged**. Rowman & Littlefield Publishers, 2005.

SOUSA, Pedro. “A Perspectiva Norte-Americana Nas Novas Relações UE-OTAN”. 2018. THE ECONOMIST. **Emmanuel Macron in his own words (English)**. Disponível em: <<https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-in-his-own-words-english>>.

THE NORTH ATLANTIC TREATY, de 04/04/49. Disponível em <http://www.nato.int/docu/basicxt/treaty.htm>. Acesso em 03/03/25.

The North Atlantic Treaty Organisation: Facts and Figures (OTAN Information Service Brussels 1984).

TOMÉ, Luis. **Relações OTAN-UE e divergências transatlânticas**. JANUS 2005-A guerra e a paz nos nossos dias, 2005.

Tratado da União Europeia. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e12c7011e6b49701aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e12c7011e6b49701aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF). Acesso em: 25 de jan. de 2025

UNITED NATIONS CHARTER. Disponível em <http://www.un.org/aboutun/charter/> acesso em 03/03/25.

VAZ, A. C. Autonomia estratégica. In: **Dicionário de segurança e defesa**. São Paulo, Sp: Imprensa Oficial, Governo do Estado de São Paulo, 2018. p. 120–131.

VIANA, V. R. (2010). Editorial. In **Dinâmicas da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia** (pp. 5-7). Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.

WAGNSSON, Charlotte; SPERLING, J.; HALLENBERG, J. **European Security Governance**. The European Union in a Westphalian World, London & New York: Routledge, 2009.

WICKETT, Xenia. **Transatlantic relations: converging or diverging?** Chatham House-The Royal Institute of International Affairs, 2018.