

RECENSÃO CRÍTICA

**BISCOP, SVEN (2019). EUROPEAN STRATEGY IN THE 21ST CENTURY –
NEW FUTURE FOR OLD POWER. LONDON / NEW YORK: ROUTLEDGE.
ISBN: 978-0-429-42744-2**

JOÃO FERREIRA

jfferreira@academiafa.edu.pt

Cadete Aluno no Mestrado Integrado na Especialidade de Piloto Aviador.
Centro de Investigação da Academia da Força Aérea, Academia da Força Aérea, Instituto
Universitário Militar (Portugal). ORCID: 0009-0009-9788-8432

Em 2019, Sven Biscop publica *European Strategy in the 21st Century*, defendendo que a UE precisa de pensar e agir estrategicamente num ambiente dominado pela competição entre grandes potências.

Biscop aborda sobretudo o estado de indecisão paralisante da Europa enquanto potência. Perante crises como o Brexit, a Ucrânia e a emergência de um sistema internacional mais volátil, a postura de Biscop aproxima-se de um Realismo Ofensivo moderado: a União Europeia se não estiver disposta a comportar-se como uma grande potência, estará passivamente condenada às decisões estratégicas assumidas pelas outras potências de alcance global [Estados Unidos da América (EUA) (a potência estabelecida), Rússia (a potência em declínio) e China (a potência ascendente)](p. 13)].

Biscop não defende que a União Europeia (UE) imite as restantes potências. Defende que a UE tem de reconhecer que as relações entre grandes potências baseiam-se no poder e que, por isso, não pode abdicar de o usar estrategicamente. O objetivo não seria abandonar princípios, mas usar poder como ferramenta política alinhada com os valores europeus, orientada para objetivos como a segurança do continente e a estabilidade internacional. É neste sentido que propõe uma estratégia unificada “a meio caminho entre o idealismo sonhador” e o “pragmatismo sem princípios” (pp.2, 12 e 13).

A estrutura do livro reflete uma progressão primeiramente relativa a questões cernes e basilares necessárias para o estabelecimento de uma grande estratégia europeia, progredindo ao longo dos seus oito capítulos para estudos mais pormenorizados da realidade concreta. Deste modo aposta-se fortemente na análise qualitativa via exemplificação histórica e discussão de documentos de política europeia com o objetivo de tornar a obra num auxílio concreto e pragmático à tomada de decisões políticas.

No Capítulo 1 (“Values and geopolitics”) é estabelecido o contraste entre tática e estratégia (distinção que a Europa tem dificuldade em fazer), ilustrando-o com a crise ucraniana: a Comissão Europeia conduz negociações comerciais de modo tecnicamente impecável, mas como se decorressem num vazio geopolítico, ignorando que Moscovo as



interpretaria como um desafio estratégico e como parte de um jogo de soma-zero. Biscop identifica uma “narrativa forte” europeia, assente num otimismo pós-2003 (Estratégia Europeia de Segurança) que vê a difusão liberal de boa governação e democracia como a via principal para a segurança. O problema, para o autor, não é a sinceridade dos valores, mas a inconsistência entre retórica idealista e prática inevitavelmente pragmática, geradora de incoerência e perda de credibilidade europeia.

“Strategy” é o segundo capítulo do livro, no qual Biscop se debruça sobre 3 questões fulcrais à formulação de uma estratégia:

- i) Os valores fundamentais da nossa sociedade são universais?
- ii) Se sim, é do nosso interesse promovê-los ao resto do mundo?
- iii) Novamente, se sim, na prática o que é que é promovido? De que forma se dá a promoção e quais os objetivos finais?

Relativamente à primeira questão, Biscop argumenta que a igualdade nas suas três dimensões: segurança (proteção física), económica (bem-estar material) e política (liberdades e direitos individuais) - constitui o valor universal fundamental sobre o qual a sociedade europeia se construiu. Embora a aspiração à igualdade seja universal, o autor reconhece que a forma de implementação pode variar entre sociedades.

Quanto à segunda questão, defende que promover estes valores é do interesse europeu porque estados democráticos bem governados não fazem guerra entre si e são internamente estáveis, constituindo parceiros mais previsíveis.

Sobre a terceira questão, o autor critica a abordagem europeia pós-2003, identificando uma lacuna entre o idealismo explícito da retórica e o pragmatismo implícito da prática. A “condicionalidade positiva” funcionou na Europa de Leste (onde relações próximas com a UE são vistas como regresso à normalidade democrática), mas fracassou na periferia sul, onde evoca memórias coloniais. Biscop propõe então uma “realpolitik com características europeias” ou “pragmatismo com princípios”: cooperar como parceiros iguais, independentemente do regime político, nas dimensões onde existam benefícios mútuos, apostando que o aumento da igualdade económica e de segurança induzirá, com o tempo, exigências de igualdade política (p.42).

No terceiro capítulo (“Europe and the (other) great powers”) realiza-se uma análise ao posicionamento Europeu face ao paradigma multipolar previamente mencionado (EUA, China e Rússia), com um foco acrescido na administração Trump, amplamente transparente no estilo confrontacional e simultaneamente imprevisível e volátil. Na política contemporânea coexistem ambos a cooperação e competição empregues de acordo com os interesses e não com os valores. A grande mudança no paradigma é que os interesses Norte Americanos deixam de coincidir naturalmente com os interesses Europeus (o autor sustenta que esta foi a norma até ao final da Guerra Fria). Em termos de centro de gravidade para a segurança dos EUA, a Europa passa de um papel vital para um papel (somente) essencial.

A postura protecionista Americana oferece uma nova vulnerabilidade à China que poderá ser instrumentalizada pela Europa por forma a estabelecer novas relações comerciais



recíprocas, forçando Pequim a atuar conforme interesses mútuos com a Europa nomeadamente a modelação do comportamento da Rússia, procurando estabilizar as suas políticas externas, que embora para o autor não representem uma ameaça militar direta para a Europa são persistentemente subversivas à esfera de influência da UE nos países previamente soviéticos, procurando alcançar o enfraquecimento da coesão e determinação Europeias.

No Capítulo 4 ("Europe and its neighbours"), Biscop sustenta que a UE deve abandonar políticas gerais e separar claramente a vizinhança oriental e meridional. A Leste (Ucrânia, Moldávia, Bielorrússia, Geórgia, excetuando Arménia e Azerbaijão), a periferia é "europeia": há maior proximidade ao modelo europeu e esta condicionalidade tem melhor probabilidade de produzir convergência, sobretudo quando existe (ou existiu) perspetiva de adesão. Ainda assim, o autor recomenda avançar com prudência ("*festina lente*") e enquadra o espaço intermédio entre UE e Rússia como "*Zwischeneuropa*" (p.81), onde a prioridade deve ser salvaguardar a soberania dos parceiros (capacidade de escolha sem coerção, tanto Europeia como Russa), sem aceitar a pretensão russa de exclusividade.

No Sul, o diagnóstico é mais cético. Biscop argumenta que a condicionalidade europeia é frequentemente percecionada como continuidade de colonialismo/imperialismo, o que reduz legitimidade e tração política. Neste contexto, critica o recurso crescente à "resiliência" como princípio orientador: por ser defensivo e pouco preciso, pode deslizar para uma lógica de "Estado-tampão" (buffer state) e deixa ambígua a pergunta "resiliência de quem" (sociedade, Estado ou regime), arriscando que "estabilização" signifique, na prática, reforço de aparelhos coercitivos potencialmente usados contra o próprio governo (p.84).

No Capítulo 5 ("Europe, military power, and NATO"), Biscop defende uma doutrina de intervenção mínima: usar força fora do território europeu apenas quando indispensável e quando outros instrumentos não bastem, orientada por três prioridades (bens comuns globais, prevenção de *spillover* e defesa da soberania de parceiros).

Intervenção mínima não é sinónimo de indiferença, implica diplomacia e coerção económica e uma leitura não automática da *Responsability to Protect* (R2P). Em termos de capacidades, o problema europeu está menos no efetivo e mais nos strategic enablers (projeção, *Intelligence*, *Surveillance*, reabastecimento, comunicações). Na relação UE-NATO, o autor destaca a dependência de *enablers* norte-americanos como fator limitativo à autonomia europeia.

Para o Capítulo 6 ("European Defence and maybe even a European army"), a hipótese de um "exército europeu" serve para expor o problema central: a fragmentação das forças nacionais produz duplicações e reduz capacidade operacional. Biscop critica o *benchmark* dos 2% do PIB se não houver orientação para lacunas prioritárias e contributo efetivo para operações conjuntas. Defende igualmente a integração (não apenas interoperabilidade), começando por *enablers* e por um planeamento comum "como se" existisse uma força única. O European Defense Fund (EDF) é apontado como incentivo para projetos multinacionais e para orientar esforços nacionais, mas o autor reconhece potenciais entraves político-industriais (nomeadamente o protecionismo comercial de cada país) e o risco de se criarem mais rótulos burocráticos sem integração efetiva.



Sucedese o Capítulo 7 ("Brexit, Strategy, and the EU / Britain takes leave") no qual o autor esclarece que o Brexit foi prejudicial para a UE, mas muito mais impactante para o Reino Unido a nível de política externa e de defesa. O Brexit é antitético em relação ao historial estratégico Inglês após a segunda guerra (onde a promoção de uma Europa forte era encarado como pré-requisito para a segurança da própria Grã-Bretanha). Biscop critica fortemente a posição Inglesa, explicitando que qualquer oportunidade de a Grã-Bretanha voltar a atuar numa anglosfera ou como um "deputy sheriff" (p.159) dos EUA é numa posição de menor interesse defensivo dado a partilha das ameaças com o continente Europeu. Recomenda minimizar o impacto do afastamento da Grã-Bretanha através de uma parceria estratégica no Common Foreign and Security Policy (CFSP) através de um assento sem voto com o compromisso prévio a posições comuns com potencial contribuição orçamental. Para a Common Security and Defense Policy (CSDP) a participação poderia ser caso a caso.

No Capítulo 8, Biscop liga fragilidades internas à capacidade externa da UE. A ansiedade perante as eleições francesas de 2017 serve para ilustrar como choques políticos e domésticos podem condicionar a ação externa. Paralelamente, o avanço do populismo e a erosão do Estado de direito (ex.: Hungria) abrem fissuras exploráveis por potências externas (salienta-se a intrusão da energia russa e do capital chinês).

Perante uma EU insuficientemente coesa propõe a admissão de um grupo-núcleo de países [o eixo Franco-Alemão mais quaisquer estados dispostos a esforços conjuntos em várias áreas (económicas, financeiras, sociais e defesa)] como segunda melhor opção, caso os 27 não trabalhem com a união pretendida. Reconhece que realisticamente, nem todos os estados avançarão ao mesmo ritmo, existindo o risco de alimentar ressentimentos nos países que não partilhem das mesmas visões estratégicas (ênfase no Leste Europeu). Deverá ser uma escolha inclusiva (permitindo que outros se juntem posteriormente) e não exclusiva (abandonando os hesitantes). Este modelo só valerá a pena perante medidas suficientemente grandes.

Finalmente, critica a implementação da Estratégia Global: opera ao nível de grande estratégia ("Política com P maiúsculo"), mas a UE tem-se focado em procedimentos ("p minúsculo")(p.164). Cita o estratega britânico Liddell Hart na menção à aquiescência hesitante como travão constante ao progresso.

Os estados-membros subscrevem propostas sabendo que não têm intenção real de implementá-las. A UE hesita em usar o poder que possui. O objetivo não é copiar outras grandes potências, mas usar poder europeu para prosseguir uma grande estratégia distintiva e uma agenda positiva para política mundial.

O principal mérito de Sven Biscop reside na clareza do diagnóstico e na praticidade que impõe ao debate europeu sobre "autonomia estratégica". O autor conduz o tema à articulação entre fins, meios e prioridades e mostra que a incoerência europeia não decorre de falta de recursos, mas de falhas de vontade, organização e tradução política. Essa abordagem tem valor pedagógico e utilidade para decisores políticos (assim era pretendido, evitou criar "arte por arte"). Evita tanto o moralismo como o cinismo e, ao fazê-lo, oferece uma ponte robusta entre valores e interesses: os primeiros delimitam o aceitável e conferem legitimidade, enquanto os segundos ordenam prioridades e exigem capacidade de execução.



Um segundo ponto forte é a orientação operacional e concreta das propostas. Biscop não apela a abstratos irrestritos, procura os pontos chave para corrigir o problema recorrente da fragmentação europeia resultante na conversão da despesa em capacidades inferiores ao potencial agregado. A insistência nos *strategic enablers* é particularmente relevante porque desloca o debate do número de tropas para as condições reais de projeção e sustentação onde a dependência externa é mais penalizadora. A mesma lógica está presente na doutrina de intervenção mínima: ao recusar automatismos (incluindo no quadro da R2P), Biscop introduz prudência estratégica num espaço político frequentemente tentado por respostas simbólicas (que por vezes são custosas).

Adicionalmente, o interligar da coesão interna à credibilidade externa é um tema pertinente e bem explicado pelo autor. A base social e institucional é o que fundamentalmente permite sustentar escolhas externas difíceis, custos de defesa e a capacidade de decisão coletiva. Ao explorar a relação de dependência que o meio externo tem do meio interno, Biscop mostra que o poder europeu não é apenas militar, é também legitimidade política e resiliência institucional.

Posto isto, o livro apresenta fragilidades relevantes. A primeira prende-se com a subestimação das restrições políticas à integração: embora o autor reconheça que soberania e interesses nacionais bloqueiam a ação europeia, por vezes trata estes obstáculos como problemas de racionalidade ou de desenho institucional. Na prática, integração em defesa e política externa envolve custos redistributivos (industriais, orçamentais e decisórios) que criam vencedores e perdedores, gerando resistências estruturais. A proposta de integração gradual é plausível, mas o livro poderia aprofundar mais como alinhar incentivos domésticos e ultrapassar os mecanismos que reproduzem a fragmentação.

Em segundo lugar, embora o diagnóstico geopolítico seja consistente, a análise das estratégias das grandes potências rivais tende, por vezes, a funcionar sobretudo como pano de fundo para a reforma europeia. Isso reduz a granularidade com que o leitor percebe *trade-offs* concretos (por exemplo, riscos de escalada com a Rússia ou dependências económicas/tecnológicas), deixando a sensação de que o comportamento dos rivais aparece “explicado” em função das insuficiências europeias (isto pode gerar uma atribuição excessiva de causalidade à variável “Europa”, subestimando determinantes autónomos nas estratégias de Rússia/China/EUA). Uma terceira limitação está no equilíbrio entre valores e interesses. A fórmula “a meio caminho entre idealismo sonhador e pragmatismo sem princípios” é intelectualmente apelativa, mas o livro deixa relativamente em aberto o problema mais difícil: como hierarquizar valores quando entram em rota de colisão direta com interesses vitais, sobretudo nas relações com regimes autoritários que controlam recursos, rotas ou mercados críticos. Biscop é claro ao recusar o abandono dos valores, mas a tradução dessa compatibilização em critérios, linhas vermelhas e custos aceitáveis poderia ser mais desenvolvida para evitar que a proposta permaneça parcialmente programática.

Por fim, a própria opção metodológica - qualitativa e orientada para *policy*, ancorada em documentos e casos - é simultaneamente uma vantagem e um limite. A vantagem é a legibilidade e utilidade para decisores; o limite é a menor ambição demonstrativa: a seleção de casos ilustra bem o argumento, mas discute menos hipóteses alternativas. A estrutura também reforça a coerência do argumento ao progredir de fundamentos para



capacidades, mas cria algum desequilíbrio, com maior densidade nos capítulos de defesa e meios (capítulos 5 e 6).

Em avaliação final, “European Strategy in the 21st Century” cumpre com sucesso o objetivo de reintroduzir pensamento estratégico no debate europeu e de traduzir “autonomia” em escolhas concretas e verificáveis. O valor fulcral do livro está na combinação entre clareza conceptual e propostas operacionais, mesmo quando algumas enfrentam obstáculos políticos substanciais. A crítica de Biscop ao intervalo entre proclamação e execução é bem sintetizada na citação de Liddell Hart sobre a “aquiescência hesitante” que trava o progresso: Estados-membros subscrevem objetivos sem intenção real de os implementar. Por isso, a obra é particularmente útil como instrumento de orientação e debate, não por oferecer uma solução simples, mas por clarificar o que está em jogo quando a UE prefere procedimentos à implementação efetiva de uma grande estratégia e hesita em usar o poder que possui.

Como citar esta revisão crítica

Ferreira, João (2026). Biscop, Sven (2019). *European Strategy in The 21st Century – New Future for old Power*. London / New York: Routledge. ISBN: 978-0-429-42744-2. *Janus.net, e-journal of international relations*. Thematic Dossier - European Union Security Governance: from Integration to Strategic Autonomy, VOL. 16, Nº. 2, TD4, Abril de 2026, pp. 110-115. DOI <https://doi.org/10.26619/1647-7251.01.DT03226>

