

SEGURANÇA E DEFESA NOS PAÍSES AFRICANOS DE LÍNGUA OFICIAL PORTUGUESA

Paulo Henrique Montini dos Santos Ribeiro e José Almir da Luz Júnior

A CPLP 3.0: Inteligência Artificial e Cibersegurança como Novos Domínios da Cooperação Lusófona

Nádia Loureiro Paramentos e Governação Democrática da Segurança nos PALOP:

A Cooperação na AP-CPLP

Roberto Fernandes Diplomacia Policial e Segurança Transnacional: A Rede de Oficiais de Ligação do MAI em África

Eduardo Pereira Correia, Leandro Berenguer e Ricardo Claro

Segurança, Lusofonia e Poder: A CPLP e o Policiamento nos PALOP

Milton Boma Articulação dos Setores do Sistema de Segurança Nacional na Garantia da Ordem Interna em Angola

António Gonçalves Alexandre Os Desafios da Segurança Marítima na Guiné-Bissau

João Paulo Madeira Cabo Verde e a Segurança Marítima: Cooperação e Perspetivas de Evolução

Margarida Coelho A Economia Azul como Instrumento de Segurança: Angola, Ameaças Marítimas e Governação no Golfo da Guiné

Mário Leston Guiné-Bissau: Segurança, Soberania e Cooperação no Espaço Lusófono

Ricardo J. Vieira O Dilema na Evolução do Potencial da CPLP (1996-2026)

Nuno Bilhó Bilateralismo Transacional e Soberania Híbrida em Moçambique:
Contraste Analítico a partir de São Tomé e Príncipe

Nathan Ramires Maia A Expansão do Primeiro Comando da Capital (PCC) no Corredor Lusófono Transnacional Atlântico: Dinâmicas Criminais e Implicações Estruturais

SEGURANÇA E DEFESA NOS PAÍSES AFRICANOS DE LÍNGUA OFICIAL PORTUGUESA

Paulo Henrique Montini dos Santos Ribeiro e José Almir da Luz Júnior

A CPLP 3.0: Inteligência Artificial e Cibersegurança como Novos Domínios da Cooperação Lusófona

Nádia Loureiro Paramentos e Governação Democrática da Segurança nos PALOP:

A Cooperação na AP-CPLP

Roberto Fernandes Diplomacia Policial e Segurança Transnacional: A Rede de Oficiais de Ligação do MAI em África

Eduardo Pereira Correia, Leandro Berenguer e Ricardo Claro

Segurança, Lusofonia e Poder: A CPLP e o Policiamento nos PALOP

Milton Boma Articulação dos Setores do Sistema de Segurança Nacional na Garantia da Ordem Interna em Angola

António Gonçalves Alexandre Os Desafios da Segurança Marítima na Guiné-Bissau

João Paulo Madeira Cabo Verde e a Segurança Marítima: Cooperação e Perspetivas de Evolução

Margarida Coelho A Economia Azul como Instrumento de Segurança: Angola, Ameaças Marítimas e Governação no Golfo da Guiné

Mário Leston Guiné-Bissau: Segurança, Soberania e Cooperação no Espaço Lusófono

Ricardo J. Vieira O Dilema na Evolução do Potencial da CPLP (1996-2026)

Nuno Bilhó Bilateralismo Transacional e Soberania Híbrida em Moçambique:
Contraste Analítico a partir de São Tomé e Príncipe

Nathan Ramires Maia A Expansão do Primeiro Comando da Capital (PCC) no Corredor Lusófono Transnacional Atlântico: Dinâmicas Criminais e Implicações Estruturais

NAÇÃO E DEFESA

Diretora: Isabel Ferreira Nunes

Editor: Luís Cunha

Assistente Editorial: Filipa Teles

Estatuto Editorial

<https://www.idn.gov.pt/publicacoes/nacao>

Conselho de Redação

Isabel Ferreira Nunes, Luís Cunha, Rui Garrido, Patrícia Daehnhardt, Pedro Seabra

Conselho Editorial Nacional

André Barrinha (Universidade de Bath), Ana Paula Brandão (Universidade do Minho), Ana Santos Pinto (FCSH, Universidade Nova de Lisboa), António Horta Fernandes (FCSH, Universidade Nova de Lisboa), Armando Marques Guedes (Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa), Bruno Cardoso Reis (Iscte – Instituto Universitário de Lisboa), Carlos Branco (IPRI), Daniel Pinéu (Universidade de Amsterdão), Francisco Proença Garcia (Universidade Católica Portuguesa), João Vieira Borges (Comissão Portuguesa de História Militar), José Luís Pinto Ramalho (Exército Português), José Manuel Freire Nogueira (Universidade Autónoma de Lisboa), Luís Leitão Tomé (Universidade Autónoma de Lisboa), Manuel Ennes Ferreira (ISEG), Maria do Céu Pinto (Universidade do Minho), Maria Francisca Saraiva (Instituto da Defesa Nacional e Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa), Mendo Castro Henriques (Universidade Católica Portuguesa), Miguel Monjardino (Universidade Católica Portuguesa), Paulo Jorge Canelas de Castro (Universidade de Macau), Paulo Viegas Nunes (Academia Militar), Raquel Freire (Universidade de Coimbra), Sandra Balão (Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa), Teresa Ferreira Rodrigues (FCSH, Universidade Nova de Lisboa), Vasco Rato (Universidade Lusíada), Vítor Rodrigues Viana (Exército Português).

Conselho Consultivo Nacional

Abel Cabral Couto (Exército Português), António Martins da Cruz (Universidade Lusíada), António Vitorino, António Silva Ribeiro (Armada Portuguesa), Carlos Gaspar (IPRI), Celso Castro (Fundação Getúlio Vargas), José Manuel Durão Barroso (Goldman Sachs International), Luís Valença Pinto (Universidade Autónoma de Lisboa), Manuel Braga da Cruz (Universidade Católica Portuguesa), Nuno Severiano Teixeira (FCSH, Universidade Nova de Lisboa).

Conselho Consultivo Internacional

Bertrand Badie (Sciences Po, Paris), Christopher Dandeker (King's College, London), Christopher Hill (University of Cambridge), Josef Joffe (Hoover Institution), Ken Booth (Aberystwyth University), Lawrence Freedman (King's College, London), Robert Kennedy (US Army War College), Todd Sandler (University of Texas at Dallas).

Editorial Board

André Barrinha (University of Bath), Ana Paula Brandão (University of Minho), Ana Santos Pinto (Faculty of Social and Human Sciences, Nova University of Lisbon), António Horta Fernandes (Faculty of Social and Human Sciences, Nova University of Lisbon), Armando Marques Guedes (Law Faculty, Nova University of Lisbon), Bruno Cardoso Reis (ISCTE-University Institute of Lisbon), Carlos Branco (Portuguese Institute of International Relations), Daniel Pinéu (University of Amsterdam), Francisco Proença Garcia (Portuguese Catholic University), João Vieira Borges (Portuguese Commission of Military History), José Luís Pinto Ramalho (Portuguese Army), José Manuel Freire Nogueira (Autónoma University), Luís Leitão Tomé (Autónoma University), Manuel Ennes Ferreira (Lisbon School of Economics and Management), Maria do Céu Pinto (University of Minho), Maria Francisca Saraiva (National Defence Institute and Institute of Social and Political Sciences), Mendo Castro Henriques (Portuguese Catholic University), Miguel Monjardino (Portuguese Catholic University), Paulo Jorge Canelas de Castro (University of Macau), Paulo Viegas Nunes (Military Academy), Raquel Freire (University of Coimbra), Sandra Balão (Institute of Social and Political Sciences), Teresa Ferreira Rodrigues (Faculty of Social Sciences, Nova University of Lisbon), Vasco Rato (Lusíada University), Vítor Rodrigues Viana (Portuguese Army).

National Advisory Board

Abel Cabral Couto (Portuguese Army), António Martins da Cruz (Lusiada University), António Vitorino, António Silva Ribeiro (Portuguese Navy), Carlos Gaspar (Portuguese Institute of International Relations), Celso Castro (Foundation Getúlio Vargas), José Manuel Durão Barroso (Goldman Sachs International), Luís Valença Pinto (Autónoma University), Manuel Braga da Cruz (Portuguese Catholic University), Nuno Severiano Teixeira (Faculty of Social and Human Sciences, Nova University of Lisbon).

International Advisory Board

Bertrand Badie (Sciences Po, France), Christopher Dandeker (King's College, UK), Christopher Hill (University of Cambridge, UK), Josef Joffé (Hoover Institution, USA), Ken Booth (University of Aberystwyth, UK), Lawrence Freedman (King's College, UK), Robert Kennedy (US Army War College, USA), Todd Sandler (University of Texas at Dallas, USA).

Capa

Nuno Fonseca/nfdesign

Normas de Colaboração

Consultar final da revista

Propriedade, Edição e Sede da Redação

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

NIPC: 600014002

Tel.: 21 392 46 00 Fax: 21 392 46 58 E-mail: idn.publicacoes@defesa.pt Sítio eletrónico: www.idn.gov.pt

Pré-Impressão, Impressão e Acabamento

EUROPRESS – Indústria Gráfica

Rua João Saraiva, 10-A – 1700-249 Lisboa – Portugal

Tel.: 218 444 340 Fax: 218 492 061 E-mail: geral@europress.pt Sítio eletrónico: www.europress.pt



Esta publicação está licenciada sob a Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. Para ver uma cópia desta licença, visite <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

This publication is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

ISSN 0870-757X Publicação Eletrónica ISSN 2183-9662

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 400 exemplares

ERC 127872 Registada na Latindex – Sistema Regional de Informação em Linha para Revistas Científicas da América Latina, Caraíbas, Espanha e Portugal; MIAR, RedAlyC e JSTOR.

Disponível no RCAAP – Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal

As opiniões livremente expressas nas publicações do Instituto da Defesa Nacional vinculam apenas os seus autores, não podendo ser vistas como refletindo uma posição oficial do Instituto da Defesa Nacional ou do Ministério da Defesa Nacional de Portugal.

Editorial	5
<i>Luís Cunha</i>	
A CPLP 3.0: Inteligência Artificial e Cibersegurança como Novos Domínios da Cooperação Lusófona <i>Paulo Henrique Montini dos Santos Ribeiro e José Almir da Luz Júnior</i>	9
Parlamentos e Governação Democrática da Segurança nos PALOP: A Cooperação na AP-CPLP <i>Nádia Loureiro</i>	31
Diplomacia Policial e Segurança Transnacional: A Rede de Oficiais de Ligação do MAI em África <i>Roberto Fernandes</i>	57
Segurança, Lusofonia e Poder: A CPLP e o Policiamento nos PALOP <i>Eduardo Pereira Correia, Leandro Berenguer e Ricardo Claro</i>	79
Articulação dos Setores do Sistema de Segurança Nacional na Garantia da Ordem Interna em Angola <i>Milton Boma</i>	97
Os Desafios da Segurança Marítima na Guiné-Bissau <i>António Gonçalves Alexandre</i>	121
Cabo Verde e a Segurança Marítima: Cooperação e Perspetivas de Evolução <i>João Paulo Madeira</i>	149
A Economia Azul como Instrumento de Segurança: Angola, Ameaças Marítimas e Governação no Golfo da Guiné <i>Margarida Coelho</i>	167
Guiné-Bissau: Segurança, Soberania e Cooperação no Espaço Lusófono <i>Mário Leston</i>	187
O Dilema na Evolução do Potencial da CPLP (1996-2026) <i>Ricardo J. Vieira</i>	207
Bilateralismo Transaccional e Soberania Híbrida em Moçambique: Contraste Analítico a partir de São Tomé e Príncipe <i>Nuno Bilhó</i>	231
A Expansão do Primeiro Comando da Capital (PCC) no Corredor Lusófono Transnacional Atlântico: Dinâmicas Criminais e Implicações Estruturais <i>Nathan Ramires Maia</i>	257

Este número temático da revista *Nação e Defesa* é subordinado ao tema “Segurança e Defesa nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa”, resultando de um estudo de investigação intitulado “Segurança e Defesa nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP): agentes e atores de segurança e defesa”, coordenado por Rui Garrido e Francisca Saraiva. O objetivo deste projeto foi mapear as dinâmicas e os desafios de segurança contemporâneos nestes países. Assim, os desafios em matéria de segurança e defesa são o denominador comum dos doze artigos selecionados a partir de uma chamada de artigos, a que responderam mais de duas dezenas de autores nacionais e estrangeiros, demonstrando a vitalidade científica dos estudos de segurança nestes países, mas também no quadro da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).

O conjunto de artigos tem início com os desafios da inteligência artificial e segurança, no artigo intitulado “A CPLP 3.0: Inteligência Artificial e Cibersegurança como Novos Domínios da Cooperação Lusófona”, assinado por Paulo Henrique Montini dos Santos Ribeiro e José Almir da Luz Júnior. De acordo com os autores, a emergência do ciberespaço como domínio operacional constitui, simultaneamente, uma oportunidade e um desafio para os Estados-membros da CPLP.

Numa visão complementar, Nádia Loureiro aborda a dimensão parlamentar da governação democrática da segurança, com especial atenção para a cooperação interparlamentar desenvolvida no âmbito da Assembleia Parlamentar da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (AP-CPLP).

Por sua vez, Roberto Fernandes reflete sobre o exercício da diplomacia no domínio da segurança, a segurança transnacional e a rede de oficiais de ligação do MAI em África. O artigo analisa a rede de oficiais de ligação do Ministério da Administração Interna de Portugal (ROLMAI), enquanto instrumento estratégico de diplomacia no domínio da segurança interna e mecanismo de reforço da arquitetura de segurança lusófona.

No mesmo enquadramento, Eduardo Pereira Correia, Leandro Berenguer e Ricardo Claro, sob o título “Segurança, Lusofonia e Poder: A CPLP e o Policiamento nos PALOP”, analisam os desafios estruturais associados à fragilidade institucional, à criminalidade transnacional, à mobilidade humana e às limitações da governação democrática.

Neste âmbito, Milton Boma oferece uma análise do caso de Angola, debruçando-se sobre a articulação interna do Sistema de Segurança Nacional de Angola, com um enfoque na forma como os diferentes setores se integram para garantir a ordem interna.

Os desafios da segurança marítima no contexto geopolítico da Guiné-Bissau é o tema explorado por António Gonçalves Alexandre. Ainda no campo da segurança marítima, João Paulo Madeira introduz uma análise sobre o panorama vivido em

Cabo Verde e as perspectivas de evolução da cooperação internacional. Margarida Coelho examina a economia azul como instrumento de segurança, tomando como exemplos Angola, as ameaças marítimas e a governação no Golfo da Guiné, e Mário Leston, no artigo “Guiné-Bissau: Segurança, Soberania e Cooperação no Espaço Lusófono”, considera que aquele país constitui um caso paradigmático de fragilidade estatal na África Ocidental.

Ricardo J. Vieira aborda o dilema da evolução do potencial da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) e Nuno Bilhó o bilateralismo transaccional e a soberania híbrida em Moçambique, numa análise comparada com São Tomé e Príncipe.

Finalmente, Nathan Ramires Maia examina a expansão do Primeiro Comando da Capital (PCC) no corredor lusófono transaccional atlântico, com especial atenção aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), analisando as dinâmicas criminais que sustentam a sua inserção em cadeias ilícitas globais e as consequências estruturais decorrentes desse contexto.

Luís Cunha

SEGURANÇA E DEFESA
NOS PAÍSES AFRICANOS DE
LÍNGUA OFICIAL PORTUGUESA

A CPLP 3.0: Inteligência Artificial e Cibersegurança como Novos Domínios da Cooperação Lusófona*

Paulo Henrique Montini dos Santos Ribeiro

Membro do grupo SOCIATOS (Sociabilidades e Conflitos Contemporâneos) – UFCG.

José Almir da Luz Júnior

Laboratório de Estudos e Pesquisas em Direito Internacional Ambiental (LEPADIA).

Resumo

A emergência do ciberespaço como domínio operacional constitui simultaneamente uma oportunidade e um desafio para os Estados-membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). O presente artigo argumenta que a partilha linguística representa um ativo estratégico singular para a construção de capacidades conjuntas em cibersegurança e inteligência artificial (IA), conferindo ao espaço lusófono uma vantagem competitiva diante de outras comunidades linguísticas. Partindo de uma análise crítica do estado atual da cooperação no ciberespaço na CPLP, identifica-se um conjunto de lacunas estruturais que comprometem a eficácia da resposta coletiva às ciberameaças transnacionais. Propõe-se um modelo integrado de

cooperação designado “CPLP 3.0”, baseado em quatro pilares: (i) um Centro de Cibersegurança Lusófono; (ii) uma Academia de Ciberdefesa comum; (iii) um laboratório de IA em Português; (iv) e um quadro normativo harmonizado. Portugal, por sua inserção em estruturas europeias e atlânticas e pelo capital relacional acumulado no espaço lusófono, surge como catalisador natural dessa arquitetura de cooperação. Analisa-se ainda o caso particular da Guiné Equatorial, cuja adesão à CPLP em 2014 representa uma oportunidade estratégica para a expansão da língua portuguesa e o aprofundamento da cooperação no Golfo da Guiné.

Palavras-chave: Ciberespaço; CPLP; IA; PALOP.

* Este artigo está redigido na norma linguística do português do Brasil (PB).

Abstract

The emergence of cyberspace as an operational domain presents both opportunities and challenges for the member states of the Community of Portuguese Language Countries (CPLP). This article argues that linguistic sharing represents a unique strategic asset for building joint capabilities in cybersecurity and artificial intelligence (AI), giving the Lusophone space a competitive advantage over other linguistic communities. Based on a critical analysis of the current state of cyberspace cooperation in the CPLP, a set of structural gaps that compromise the effectiveness of the collective response to transnational cyber threats is identified. An integrated cooperation model designated "CPLP 3.0" is proposed, based

on four pillars: (i) a Lusophone Cybersecurity Centre; (ii) a common Cyberdefense Academy; (iii) a Portuguese Language AI Laboratory; and (iv) a harmonized normative framework. Portugal, due to its integration in European and Atlantic structures and the relational capital accumulated in the Lusophone space, emerges as a natural catalyst for this cooperation architecture. The particular case of Equatorial Guinea is also analyzed, whose accession to the CPLP in 2014 represents a strategic opportunity for the expansion of the Portuguese language and the deepening of cooperation in the Gulf of Guinea.

Keywords: AI; CPLP; cyberspace; Lusophone PALOP.

Introdução

A revolução tecnológica que marca as primeiras décadas do século XXI redesenha profundamente os contornos da segurança internacional. O ciberespaço, reconhecido como o “quinto domínio” das operações militares pela OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) em 2016, tornou-se simultaneamente um teatro de conflito e um multiplicador de ameaças tradicionais, do terrorismo ao crime organizado transnacional (Kello, 2017). Nesse contexto, garantir a segurança das infraestruturas que sustentam o ciberespaço tornou-se um imperativo estratégico. Isso vale para o desenvolvimento de tecnologias soberanas, especialmente no campo da inteligência artificial, condição cada vez mais relevante para a preservação da autonomia estatal no sistema internacional contemporâneo.¹

Para os países de língua portuguesa, essa transformação traz uma oportunidade singular. Pela primeira vez na história, a partilha de um idioma comum transcende a dimensão meramente cultural ou diplomática para se tornar um ativo estratégico operacional. Num domínio no qual a velocidade de comunicação, a confiança entre parceiros e a capacidade de compartilhar informações sensíveis são determinantes, a homogeneidade linguística oferece vantagens competitivas que outras potências – a China, a Rússia ou mesmo a França e a Turquia – dificilmente conseguem replicar junto dos Estados lusófonos (Moreira, 2020).

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), que em 2026 celebra três décadas de existência, tem vindo a consolidar, de forma progressiva, mecanismos de cooperação em diversos domínios, entre os quais se destaca a defesa.² A adesão da Guiné Equatorial em 2014 – único país membro em que o português não constitui a língua materna predominante – evidencia o potencial de alargamento e de afirmação da comunidade lusófona e levanta questões pertinentes sobre o papel da língua portuguesa como vetor de integração regional no Golfo da Guiné.³ Contudo, o ciberespaço permanece amplamente inexplorado como vetor de cooperação estruturada. Essa lacuna é ainda mais significativa considerando que os Estados-membros enfrentam ciberameaças crescentes – do cibercrime financeiro que afeta economias frágeis às campanhas de desinformação que ameaçam processos democráticos – sem dispor de capacidades de resposta proporcionais ou de mecanismos eficazes de assistência mútua.

1 União Europeia (2019) *Regulamento (UE) 2019/881 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019, relativo à ENISA (Agência da União Europeia para a Cibersegurança) e à certificação da cibersegurança das tecnologias da informação e comunicação*. Jornal Oficial da União Europeia.

2 Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (1996) *Declaração Constitutiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. Lisboa, 17 de julho.

3 Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (2014) *Resolução sobre a Adesão da República da Guiné Equatorial à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. Díli, 23 de julho de 2014.

O presente artigo busca responder à seguinte pergunta de investigação: de que forma Portugal pode liderar uma estratégia integrada de cibersegurança e inteligência artificial no espaço lusófono, transformando a partilha linguística em vantagem competitiva diante de outras potências? Para responder a essa questão, adota-se uma metodologia qualitativa baseada na análise documental de fontes primárias, incluindo legislação nacional e instrumentos jurídicos da CPLP, e na revisão crítica da literatura especializada em cibersegurança, relações internacionais e cooperação lusófona. O artigo estrutura-se em cinco seções principais: após esta introdução, procede-se ao enquadramento teórico que sustenta a análise; segue-se um diagnóstico do estado atual da cooperação no ciberespaço na CPLP; examina-se posteriormente o papel de Portugal como potencial catalisador; apresentam-se propostas concretas para uma estratégia integrada; e, finalmente, discutem-se os desafios e formulam-se as considerações finais.

Importa sublinhar que o presente artigo adota a terminologia consolidada na doutrina estratégica, distinguindo rigorosamente o ciberespaço – enquanto domínio operacional – dos conceitos de digital (codificação binária), virtual (categoria ontológica) e informacional (fluxos de dados e dimensão cognitiva). Essa precisão terminológica, frequentemente negligenciada na literatura não especializada, reveste-se de importância analítica, visto que cada conceito remete a problemáticas e respostas políticas distintas.

A relevância deste estudo justifica-se não somente pela atualidade do tema, mas também pela escassez de produção acadêmica que articule, de forma sistemática, as questões da cibersegurança e da inteligência artificial com as dinâmicas específicas da cooperação lusófona. Pretende-se, assim, contribuir para o debate estratégico em curso e oferecer pistas concretas aos decisores políticos dos Estados-membros da CPLP.⁴

1. Enquadramento teórico-conceitual

1.1. O ciberespaço como domínio estratégico

O conceito de cibersegurança evoluiu significativamente desde as primeiras formulações, centradas na proteção de sistemas informáticos, até às conceituações contemporâneas que o enquadram como dimensão fundamental da segurança nacional e internacional (Nye, 2011). Essa evolução reflete, por um lado, a crescente dependência dos Estados face a infraestruturas que sustentam o espaço cibernético e a

4 Portugal (2019) *Resolução do Conselho de Ministros n.º 92/2019, de 5 de junho, que aprova a Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço 2019-2023.*

proliferação de agentes, estatais ou não estatais, capazes de explorar vulnerabilidades e sensibilidades nesse domínio para fins hostis, políticos e económicos (Krepinevich, 2012).

Cabe aqui uma distinção conceptual importante. O ciberespaço constitui um domínio operacional, designadamente o ambiente formado por redes interdependentes de infraestruturas de tecnologia da informação, incluindo a Internet, redes de telecomunicações e sistemas computacionais. Distingue-se, portanto, do conceito de digital, que se refere especificamente à codificação binária da informação, ou seja, à representação de dados em sequências de zeros (0) e uns (1). Embora as infraestruturas do ciberespaço sejam predominantemente digitais, os termos não são sinónimos: o ciberespaço é um domínio estratégico de atuação, ao passo que o digital é uma característica técnica de codificação. Da mesma forma, o termo informacional remete aos fluxos de dados e à dimensão cognitiva das operações, incluindo a guerra de informação, constituindo categoria analítica distinta das anteriores.⁵

A literatura identifica três características distintivas do ciberespaço que o diferenciam dos teatros tradicionais de conflito (Libicki, 2009). A primeira delas é a assimetria estrutural, pela qual atores com recursos limitados podem infligir danos significativos a adversários tecnologicamente superiores, reduzindo as barreiras de entrada no campo da conflitualidade internacional (Devanny e Stevens 2024). A segunda característica consiste no problema da atribuição, ou seja, a dificuldade em identificar inequivocamente a origem de um ataque cibernético, complicando a aplicação dos mecanismos tradicionais de dissuasão e resposta (Hoffman, 2007). A terceira diz respeito à velocidade operacional, uma vez que os ataques cibernéticos se desenvolvem numa escala temporal que frequentemente ultrapassa a capacidade de reação das estruturas de decisão convencionais (Grant, 2008).⁶

Para os países em desenvolvimento – categoria que abrange a maioria dos Estados-membros da CPLP, com exceção de Portugal e, em certa medida, do Brasil – essas características traduzem-se em vulnerabilidades acrescidas. A rápida informatização de serviços públicos e sistemas financeiros, frequentemente desacompanhada de investimentos proporcionais em segurança, cria superfícies de ataque extensas e mal protegidas. Ao mesmo tempo, a escassez de recursos humanos qualificados e a dependência de tecnologias estrangeiras limitam a capacidade de resposta autónoma a incidentes (Calandro e Berglund, 2019).

5 A distinção entre ciberespaço, digital, virtual e informacional é desenvolvida em Libicki (2009) e consolidada em documentos doutrinários da OTAN. O ciberespaço é definido como domínio operacional; digital refere-se à codificação binária; informacional remete aos fluxos de dados e à dimensão cognitiva das operações.

6 União Europeia (2016) *Diretiva (UE) 2016/1148 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de julho de 2016, relativa a medidas destinadas a garantir elevado nível comum de segurança das redes e da informação em toda a União (Diretiva NIS)*.

O reconhecimento do ciberespaço como “quinto domínio” pela OTAN, em 2016, formalizou uma realidade que a prática internacional já evidenciava: os ataques cibernéticos podem constituir atos de guerra e, como tal, justificar respostas no âmbito da defesa coletiva.⁷ Esse desenvolvimento doutrinário tem implicações significativas para Estados que, como os membros da CPLP, não integram a Aliança Atlântica, mas mantêm relações de cooperação com países que dela fazem parte.

1.2. A língua como ativo estratégico

A literatura sobre *soft power* tem tradicionalmente enfatizado a dimensão cultural e diplomática das línguas internacionais (Nye, 2004). Contudo, no contexto específico da cibersegurança e da inteligência artificial, a partilha linguística assume uma relevância operacional que transcende essas funções convencionais.

A homogeneidade linguística facilita, em primeiro lugar, o compartilhamento de informações sensíveis entre serviços de *intelligence* e centros de resposta a incidentes. Num domínio no qual a velocidade de comunicação pode determinar a eficácia da resposta a uma ameaça, a eliminação de barreiras linguísticas representa uma vantagem competitiva significativa. Diferentemente do que ocorre em fóruns multilaterais genéricos, nos quais a tradução é prática rotineira, a cooperação em cibersegurança exige frequentemente comunicação em tempo real e acesso a documentação técnica que perderia precisão se traduzida (Klimburg, 2012).

Em segundo lugar, o desenvolvimento de tecnologias de inteligência artificial – particularmente no campo do processamento de linguagem natural – depende criticamente da disponibilidade de comandos linguísticos de qualidade. A língua portuguesa, falada por mais de 250 milhões de pessoas em quatro continentes, constitui um mercado linguístico de dimensão suficiente para justificar investimentos em pesquisa e desenvolvimento. Contudo, a fragmentação dos esforços entre os países lusófonos tem resultado numa sub-representação do português no panorama global da IA, comparativamente a línguas com número semelhante ou inferior de falantes (Pires et al., 2019).⁸

Em terceiro lugar, a partilha linguística potencializa a formação conjunta de recursos humanos especializados. Num contexto de escassez global de profissionais de cibersegurança, a possibilidade de desenvolver programas de formação em português, acessíveis sem barreiras linguísticas a nacionais de nove países, representa economia de escala com implicações estratégicas significativas.

7 NATO (2016) Warsaw Summit Communiqué, 8-9 de julho, para. 70. Reconhecimento do ciberespaço como domínio de operações.

8 Portugal (2021) Decreto-Lei n.º 65/2021, de 30 de julho, que estabelece o regime jurídico da segurança do ciberespaço.

1.3. O caso particular da Guiné Equatorial

A adesão da Guiné Equatorial à CPLP, formalizada na Cimeira de Díli em 2014, constitui um caso singular que merece análise aprofundada no contexto da cooperação lusófona no ciberespaço.⁹ Trata-se do único Estado-membro no qual o português não é a língua materna da maioria da população, embora tenha sido adotado como terceira língua oficial, ao lado do espanhol e do francês.¹⁰

A singularidade equato-guineense reside em múltiplos fatores. Do ponto de vista histórico, o território da atual Guiné Equatorial – compreendendo a região continental de Río Muni e a ilha de Bioco (antiga ilha de Fernando Pó) – esteve sob soberania portuguesa entre 1471 e 1778, quando foi cedido à Espanha pelo Tratado de El Pardo.¹¹ Esse legado histórico, ainda que distante, confere uma legitimidade simbólica à presença da Guiné Equatorial no espaço lusófono que transcende considerações meramente pragmáticas.

Do ponto de vista geopolítico, a Guiné Equatorial ocupa uma posição estratégica no Golfo da Guiné, região que concentra reservas significativas de hidrocarbonetos e enfrenta desafios crescentes de segurança marítima, incluindo pirataria e tráfico ilícito. A sua integração na arquitetura de cooperação lusófona poderia facilitar a articulação entre os PALOP do Golfo da Guiné – São Tomé e Príncipe, especialmente – e estruturas regionais mais amplas, como a Comissão do Golfo da Guiné.¹²

No domínio específico da cibersegurança, a Guiné Equatorial apresenta um perfil particular. A economia petrolífera gerou recursos financeiros que permitiram investimentos significativos em infraestruturas de telecomunicações, conferindo ao país um nível de conectividade superior ao de vários PALOP. Entretanto, a dependência de tecnologia estrangeira – predominantemente chinesa e europeia – e a escassez de recursos humanos qualificados criam vulnerabilidades que poderiam ser mitigadas através da cooperação lusófona.

A promoção da língua portuguesa na Guiné Equatorial, compromisso assumido quando da adesão à CPLP, abre perspectivas interessantes para a cooperação no ciberespaço.¹³ A formação de quadros equato-guineenses em cibersegurança, utilizando o português como língua de instrução, poderia simultaneamente reforçar as

9 Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (2014) *Resolução sobre a Adesão da República da Guiné Equatorial à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. Díli.

10 Guiné Equatorial (2012) *Ley Fundamental de Guinea Ecuatorial (Constitución)*, artigo 4.º. Alterações que consagraram o português e o francês como línguas co-oficiais.

11 Espanha e Portugal (1778) *Tratado Preliminar de Límites en América Meridional entre España y Portugal (Tratado de El Pardo)*, 11 de março.

12 Comissão do Golfo da Guiné (2001) *Tratado da Comissão do Golfo da Guiné*. Libreville, 3 de julho.

13 Nações Unidas, Conselho de Direitos Humanos (2017) *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders on his mission to Equatorial Guinea*, A/HRC/34/52/Add.2.

capacidades nacionais e consolidar os laços com a comunidade lusófona. Iniciativas como a criação de um centro de formação técnica em Malabo, com o apoio de Portugal e do Brasil, permitiriam materializar essa visão.

Importa, contudo, reconhecer os desafios que essa integração enfrenta. A situação dos direitos humanos no país tem sido objeto de críticas por parte de organizações internacionais, suscitando reservas quanto ao aprofundamento de certas dimensões da cooperação.¹⁴ O compartilhamento de informações sensíveis em matéria de cibersegurança exige níveis de confiança mútua que se constroem progressivamente e que dependem, em última instância, da convergência em torno de valores fundamentais.

Não obstante essas reservas, o potencial estratégico da Guiné Equatorial para a comunidade lusófona permanece significativo. A sua posição como ponte entre o espaço lusófono e o espaço hispanófono, na África Central, a disponibilidade de recursos financeiros e a vontade política demonstrada em promover a língua portuguesa constituem ativos que não devem ser negligenciados. Uma estratégia inteligente de cooperação no ciberespaço deveria contemplar mecanismos diferenciados que permitam à Guiné Equatorial participar progressivamente nas iniciativas lusófonas, à medida que se consolidem os requisitos de confiança e a capacidade institucional.

1.4. Modelos de cooperação multilateral no ciberespaço

A análise comparada oferece pontos relevantes para a conceituação de uma estratégia lusófona de cooperação no ciberespaço. A *Commonwealth*, que agrupa 56 Estados, com uma população cuja soma ascende a 2,5 bilhões de pessoas, desenvolveu desde 2002 abordagem estruturada à cibersegurança, consubstanciada na *Commonwealth Cybergovernance Model (CCM)* e em programas de assistência técnica aos Estados-membros menos desenvolvidos (*Commonwealth Secretariat*, 2020). A criação do *Commonwealth Cybercrime Initiative (CCI)*, em 2014, ilustra a possibilidade de articular esforços entre países com níveis de desenvolvimento muito díspares, em torno de objetivos comuns de segurança no ciberespaço.

A Organização Internacional da Francofonia (OIF), por sua vez, tem privilegiado uma abordagem centrada na soberania e no desenvolvimento de conteúdos em língua francesa, com menor ênfase nas dimensões securitárias. A *Stratégie de la Francophonie Numérique*, adotada em 2012 e atualizada em 2022, estabelece objetivos ambiciosos em matéria de literacia e governança da Internet, mas revela lacunas significativas no que se refere à cooperação em ciberdefesa (OIF, 2022).

14 Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (2018) *Plano de Ação de Lisboa para a Promoção, Difusão e Projeção da Língua Portuguesa*. Lisboa, 17 de julho.

A União Africana constitui uma referência incontornável para os PALOP e para a Guiné Equatorial, funcionando como principal enquadramento regional para seis dos dez Estados-membros e Estados com o *status* de observadores da CPLP no continente africano. A Convenção da União Africana sobre Cibersegurança e Proteção de Dados Pessoais, adotada em Malabo em 2014, coincidentemente na capital equato-guineense, estabelece um quadro normativo ambicioso, cuja implementação, contudo, permanece incipiente.¹⁵ Apenas 15 dos 55 Estados-membros ratificaram a Convenção até 2026, evidenciando os desafios de coordenação que caracterizam a cooperação africana nesse domínio.

A análise desses modelos sugere que a eficácia da cooperação multilateral no ciberespaço depende de três fatores críticos. O primeiro é a existência de um Estado-âncora com capacidades técnicas e financeiras para liderar os esforços. O segundo consiste na definição de objetivos concretos e mensuráveis que transcendam declarações de intenções. O terceiro reside na articulação com estruturas regionais e globais que potencializem sinergias e evitem duplicações.

2. A cooperação no ciberespaço na CPLP: estado da arte

2.1. Iniciativas existentes

O quadro institucional da cooperação em defesa e segurança na CPLP assenta em dois instrumentos fundamentais: o Protocolo de Cooperação da CPLP no Domínio da Defesa, assinado em 2006, e os Programas-Quadro de Cooperação que dele decorrem.¹⁶ Esses instrumentos estabelecem um enquadramento genérico para a cooperação militar e de segurança, mas não contemplam disposições específicas relativas ao ciberespaço como domínio operacional.

No plano bilateral, Portugal tem desenvolvido acordos de cooperação no domínio de defesa (CDD) com todos os PALOP, incluindo componentes de formação que, em alguns casos, abrangem aspectos de segurança da informação. O Instituto da Defesa Nacional (IDN), o Instituto Universitário Militar (IUM) e a Academia Militar (AM) têm acolhido oficiais dos países lusófonos em cursos nos quais as temáticas da cibersegurança são abordadas, ainda que de forma não sistemática.¹⁷ O Centro

15 União Africana (2014) Convenção da União Africana sobre Cibersegurança e Proteção de Dados Pessoais (Convenção de Malabo). Malabo, 27 de junho.

16 Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (2006) *Protocolo de Cooperação da CPLP no Domínio da Defesa*. Bissau, 17 de julho.

17 Portugal (1996) Decreto-Lei n.º 238/96, de 13 de dezembro, que cria o Instituto da Defesa Nacional.

Nacional de Cibersegurança (CNCS), criado em 2014, tem igualmente participado em ações pontuais de cooperação com congêneres lusófonos.¹⁸

O Brasil, por sua vez, desenvolveu capacidades significativas em ciberdefesa, materializadas no Comando de Defesa Cibernética, criado em 2010, e na Escola Nacional de Defesa Cibernética.¹⁹ A cooperação bilateral Brasil-Portugal nesse domínio tem se intensificado, incluindo a participação conjunta em exercícios de cibersegurança e intercâmbio de experiências doutrinárias. Contudo, a extensão sistemática dessa cooperação aos demais membros da CPLP permanece incipiente.

No plano multilateral, a CPLP tem abordado as questões do ciberespaço, sobretudo na perspectiva da inclusão e do desenvolvimento, com menor ênfase nas dimensões securitárias. A Declaração de Brasília sobre a Sociedade da Informação, adotada em 2002, e iniciativas subsequentes como a Rede de Conhecimento de Língua Portuguesa centram-se no acesso às tecnologias e na promoção de conteúdos em português, sem articular uma visão integrada de cibersegurança.²⁰

2.2. Lacunas identificadas

O diagnóstico do estado atual da cooperação no ciberespaço, na CPLP, revela conjunto de lacunas estruturais que comprometem a eficácia da resposta coletiva às ciberameaças. A primeira e mais evidente dessas lacunas é a fragmentação institucional. A ausência de órgão especializado em cibersegurança no seio da CPLP resulta na dispersão de esforços e na impossibilidade de coordenar respostas a incidentes transnacionais. Diferentemente do que ocorre na União Europeia, onde a Agência Europeia para a Segurança das Redes e da Informação (European Union Agency for Cybersecurity – ENISA) desempenha funções de coordenação e apoio técnico, a CPLP carece de uma estrutura equivalente que possa centralizar informações, padronizar procedimentos e mobilizar recursos de forma ágil.²¹

A segunda lacuna diz respeito às assimetrias de capacidade entre os Estados-membros. Enquanto Portugal dispõe de um ecossistema relativamente maduro,

18 Portugal (2014) Decreto-Lei n.º 69/2014, de 9 de maio, que cria o Centro Nacional de Cibersegurança.

19 Brasil (2020) Decreto n.º 10222, de 5 de fevereiro de 2020, que aprova a Estratégia Nacional de Segurança Cibernética (Brasil); Brasil (2012) Portaria Normativa n.º 3389/MD, de 21 de dezembro de 2012, que dispõe sobre a Política Cibernética de Defesa.

20 Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (2002) Declaração de Brasília sobre a Sociedade da Informação, adotada pela IV Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, Brasília, 1 de agosto.

21 União Europeia (2019) *Regulamento (UE) 2019/881 (Regulamento Cibersegurança)*, artigos 3.º a 12.º. Artigos relativos às atribuições da ENISA.

com Computer Security Incident Response Team (CSIRT) nacional, quadro legislativo desenvolvido e integração em estruturas europeias, vários PALOP carecem das capacidades mínimas para detetar e responder a incidentes básicos. A Guiné Equatorial, não obstante os recursos financeiros disponíveis, apresenta igualmente défices significativos nesse domínio, refletindo a ausência de tradição institucional e de massa crítica de profissionais qualificados.

A terceira lacuna consiste na ausência de doutrina comum que oriente a cooperação lusófona em cibersegurança. Conceitos fundamentais como a definição de incidente de segurança, os limiares para compartilhamento de informações ou os procedimentos de assistência mútua carecem de harmonização, dificultando a interoperabilidade entre os diferentes sistemas nacionais e comprometendo a eficácia de eventuais respostas coordenadas.

Por fim, o défice de recursos humanos constitui um problema transversal que afeta de forma particularmente aguda os PALOP. A escassez de profissionais qualificados em cibersegurança é um fenómeno global, mas assume contornos dramáticos em países onde os sistemas de ensino superior ainda não desenvolveram programas específicos nessa área. A inexistência de oferta formativa de nível internacional em língua portuguesa obriga os quadros africanos a buscar qualificação no estrangeiro, frequentemente em língua inglesa, com custos financeiros e de integração significativos.

2.3. Ameaças compartilhadas

A análise das ameaças cibernéticas que afetam o espaço lusófono evidencia padrões comuns que reforçam a racionalidade de uma resposta coordenada. O cibercrime financeiro constitui talvez a ameaça mais disseminada. Os países lusófonos têm sido alvo de campanhas de *phishing*, fraude bancária e *ransomware* frequentemente operadas por grupos criminosos que exploram a língua portuguesa para conferir credibilidade às suas comunicações. O fato de esses ataques utilizarem o português como vetor sugere uma especialização criminosa que transcende fronteiras nacionais e que, paradoxalmente, poderia ser melhor combatida através de cooperação lusófona.²²

As campanhas de desinformação em língua portuguesa representam uma ameaça crescente à integridade dos processos democráticos no espaço lusófono. Operações de influência, frequentemente originadas em plataformas estrangeiras, têm afetado eleições e polarizado o debate público em vários Estados-membros. A dificuldade em monitorar e responder a essas campanhas de forma isolada reforça a

22 Portugal (2009) *Lei n.º 109/2009, de 15 de setembro (Lei do Cibercrime)*.

necessidade de mecanismos compartilhados de detecção e alerta que permitam respostas coordenadas em tempo útil.

A crescente informatização de setores críticos como energia, transportes e telecomunicações expõe infraestruturas essenciais a ataques cibernéticos potencialmente devastadores. Essa vulnerabilidade é particularmente preocupante nos PALOP e na Guiné Equatorial, onde a concentração de investimentos chineses em infraestruturas de tecnologia da informação suscita questões quanto à segurança das cadeias de fornecimento e à eventual existência de vulnerabilidades deliberadamente inseridas em equipamentos críticos.²³

3. Portugal como catalisador

3.1. Ecossistema nacional de cibersegurança

Portugal desenvolveu, na última década, um ecossistema de cibersegurança que, embora modesto em termos de dimensão absoluta, apresenta níveis de maturidade comparáveis aos dos seus parceiros europeus. O Centro Nacional de Cibersegurança, criado pelo Decreto-Lei n.º 69/2014, de 9 de maio, constitui a autoridade nacional nessa matéria.²⁴ Essa estrutura coordena a implementação da Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço, atualizada em 2019, que estabelece objetivos em matéria de proteção das infraestruturas críticas, capacitação de recursos humanos e cooperação internacional.²⁵

No plano acadêmico, várias instituições de ensino superior portuguesas desenvolveram competências de relevo em cibersegurança. O Instituto Superior Técnico, a Universidade do Minho, a Universidade de Coimbra e a Universidade Nova de Lisboa oferecem programas de formação avançada e desenvolvem pesquisa em áreas como criptografia, segurança de redes e análise de *malware*. Essa capacidade instalada poderia ser mobilizada para programas de formação em benefício de nacionais dos demais países da CPLP.

Para além das capacidades institucionais e acadêmicas, o ecossistema português de cibersegurança pode ser diferenciado por um modelo de governação relativamente integrado, que articula estruturas civis e militares sob coordenação central, favorecendo a interoperabilidade entre a defesa, segurança interna e administração

23 Portugal (2014) *Decreto-Lei n.º 69/2014, de 9 de maio (criação do CNCS)*; Portugal (2021) *Decreto-Lei n.º 65/2021, de 30 de julho (regime jurídico da segurança do ciberespaço)*.

24 Portugal (2014) *Decreto-Lei n.º 69/2014, de 9 de maio (criação do CNCS)*; Portugal (2021) *Decreto-Lei n.º 65/2021, de 30 de julho (regime jurídico da segurança do ciberespaço)*.

25 Portugal (2019) *Resolução do Conselho de Ministros n.º 92/2019, de 5 de junho, que aprova a Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço 2019-2023*.

pública. Essa arquitetura permite respostas mais coordenadas a incidentes e maior alinhamento com os padrões europeus em matéria de segurança cibernética, conforme definido na Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço de 2019-2023 (Portugal, 2019).

Não obstante esses avanços, o ecossistema nacional apresenta limitações estruturais. A escassez de recursos humanos altamente especializados, a dependência de tecnologias e fornecedores estrangeiros e a capacidade limitada de projeção externa constituem desafios persistentes. Em paralelo, essas restrições reforçam o racional da cooperação lusófona, já que tornam essa articulação com parceiros membros da CPLP mais estratégicas.

O setor privado português inclui igualmente empresas com capacidades relevantes em cibersegurança, desde multinacionais com operações no país até *startups* especializadas. Essas empresas poderiam desempenhar papel relevante na transferência de conhecimento para o espaço lusófono, mediante incentivos adequados e enquadramento institucional apropriado.

3.2. Inserção em estruturas europeias e atlânticas

A pertença de Portugal à União Europeia e à OTAN confere-lhe acesso a capacidades, conhecimentos e recursos que podem ser mobilizados – dentro dos limites legais aplicáveis – em benefício da cooperação lusófona. No âmbito europeu, Portugal participa das estruturas da ENISA e beneficia dos programas de capacitação e de financiamento disponíveis aos Estados-membros.²⁶ A transposição da Diretiva Network and Information Security (NIS) e, mais recentemente, a implementação do Regulamento relativo à Cibersegurança conferiram robustez ao quadro normativo nacional.²⁷

No contexto atlântico, Portugal integra a OTAN através do *Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence*, sediado em Tallinn, e participa em exercícios de ciberdefesa da Aliança como o *Locked Shields*.²⁸ Essa inserção confere acesso a doutrina, melhores práticas e capacidades de treino que não estão disponíveis a Estados não membros da OTAN, mas que poderiam ser parcialmente transferidas para parceiros lusófonos no âmbito de programas de cooperação bilaterais (Štrucl, 2021).

26 União Europeia (2019) *Regulamento (UE) 2019/881 (Regulamento de Cibersegurança)*, Cap. III.

27 União Europeia (2022) *Diretiva (UE) 2022/2555 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2022 (Diretiva NIS 2)*.

28 NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (2017) *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*. Cambridge: Cambridge University Press.

3.3. Legitimidade e capital relacional no espaço lusófono

Para além das capacidades técnicas, Portugal dispõe de capital relacional no espaço lusófono que lhe confere legitimidade para liderar iniciativas de cooperação. A tradição diplomática portuguesa, caracterizada por uma abordagem não hegemônica e pelo respeito à soberania dos parceiros, constitui um ativo intangível de valor significativo.

A rede de CDD estabelecida ao longo de décadas criou laços de confiança entre as Forças Armadas portuguesas e as dos PALOP que facilitam a cooperação em domínios sensíveis. Os milhares de oficiais africanos formados em Portugal constituem uma rede de contatos e reserva de boa vontade que podem ser mobilizadas para a cooperação em cibersegurança. No que se refere especificamente à Guiné Equatorial, Portugal tem desenvolvido iniciativas de promoção da língua portuguesa que constituem uma base para um relacionamento mais amplo. O estabelecimento de um Camões – Centro de Língua Portuguesa em Malabo, na Universidade Nacional da Guiné Equatorial, e a oferta de bolsas de estudo a estudantes equato-guineenses ilustram uma abordagem pragmática, que reconhece as especificidades desse membro mais recente da CPLP.²⁹

4. Propostas para uma estratégia integrada: CPLP 3.0

4.1. Centro de cibersegurança lusófono

A criação de um Centro de Cibersegurança Lusófono constitui a pedra angular da proposta de cooperação avançada no ciberespaço. Esse centro, que se propõe seja sediado em Lisboa, desempenharia funções de coordenação, apoio técnico e capacitação em benefício de todos os Estados-membros da CPLP.

O referido centro teria como missão reforçar a resiliência do espaço lusófono no ciberespaço através da partilha de informações sobre ameaças, da coordenação de respostas a incidentes transnacionais e do apoio à capacitação dos Estados-membros com menores recursos. A sua estrutura contemplaria três divisões principais: uma voltada à inteligência de ameaças, responsável pela recolha, análise e disseminação de informações sobre ameaças cibernéticas relevantes para o espaço lusófono; outra dedicada à resposta a incidentes, funcionando como um CSIRT regional que prestaria apoio técnico aos Estados-membros na resposta a incidentes significativos; e uma terceira, focada na capacitação, coordenando os programas de formação e assistência técnica em benefício dos PALOP e da Guiné Equatorial.

29 Portugal e Guiné Equatorial (2015) *Memorando de Entendimento entre a República Portuguesa e a República da Guiné Equatorial no Domínio do Ensino da Língua Portuguesa*.

A governança do Centro seria assegurada por um Conselho de Administração composto por representantes de todos os Estados-membros, com presidência rotativa. O financiamento seria baseado em contribuições proporcionais às capacidades de cada Estado, complementadas por financiamento europeu mobilizado por Portugal. A escolha de Lisboa como sede justifica-se pela concentração de competências técnicas, pela facilidade de acesso a partir de todos os países lusófonos e pela possibilidade de articulação com as estruturas europeias de cibersegurança.³⁰

4.2. Academia de defesa cibernética lusófona

A formação de recursos humanos qualificados constitui, porventura, o investimento com maior potencial de retorno a longo prazo. A criação de uma Academia de Ciberdefesa Lusófona ofereceria formação de excelência em língua portuguesa, acessível a nacionais de todos os Estados-membros. A oferta formativa da Academia abrangeria desde sensibilização básica para usuários finais até formação técnica avançada para especialistas. Seriam privilegiados cursos em áreas como análise de *malware* e engenharia reversa, resposta a incidentes e análise forense, segurança de redes e infraestruturas, criptografia aplicada, e governança e gestão de riscos no espaço cibernético.

A formação seria ministrada em modalidade híbrida, combinando módulos *on-line* – acessíveis a partir de qualquer localização – com períodos presenciais intensivos em Lisboa ou noutras capitais lusófonas. Essa abordagem maximizaria o alcance da formação enquanto minimiza os custos de deslocação. Os certificados emitidos pela Academia seriam reconhecidos mutuamente por todos os Estados-membros, criando um padrão lusófono de qualificação em cibersegurança.

A inclusão de quadros equato-guineenses nos programas de formação da Academia constituiria instrumento poderoso para a consolidação dos laços linguísticos e técnicos. A formação em português desses profissionais contribuiria para o objetivo mais amplo de difusão da língua no país, simultaneamente criando rede de especialistas familiarizados com as práticas e a doutrina lusófonas.³¹

30 Modelo inspirado no Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence da Organização do Tratado do Atlântico Norte e no European Cybersecurity Competence Centre da União Europeia (2021).

31 European Union Agency for Cybersecurity (2022) *European Cybersecurity Skills Framework*. Atenas: ENISA.

4.3. Laboratório de IA em português

O desenvolvimento de capacidades próprias em inteligência artificial, particularmente no processamento de linguagem natural, reveste-se de importância estratégica para a soberania do espaço lusófono no ciberespaço. A criação de um laboratório de IA em português coordenaria esforços de pesquisa e desenvolvimento nesse domínio.

O laboratório teria como objetivos principais o desenvolvimento de modelos de linguagem otimizados para o português, contemplando as variantes brasileira, europeia e africanas; a criação de comandos linguísticos de qualidade para treinamento de modelos de IA; a aplicação de técnicas de IA à análise de ciberameaças em língua portuguesa; e o desenvolvimento de ferramentas de detecção de desinformação adaptadas ao contexto lusófono. O laboratório funcionaria em rede, articulando centros de pesquisa em Portugal, Brasil e outras instituições lusófonas que desenvolvam capacidades nesse domínio. A coordenação seria assegurada por uma secretaria técnica sediada em Lisboa. Para além das contribuições dos Estados-membros, o laboratório buscaria financiamento junto a programas europeus e fundações privadas interessadas no desenvolvimento de IA multilíngue.

O controle sobre as tecnologias de processamento de linguagem natural tem implicações que transcendem o domínio técnico. Modelos de IA treinados exclusivamente em dados anglófonos ou sinófonos incorporam inevitavelmente vieses culturais e linguísticos que podem afetar a sua utilidade – ou mesmo a sua segurança – quando aplicados ao contexto lusófono. O desenvolvimento de capacidades próprias mitiga essa dependência e cria oportunidades econômicas significativas.³²

4.4. Quadro normativo harmonizado

A cooperação eficaz em cibersegurança exige um quadro normativo harmonizado que facilite a assistência mútua, o compartilhamento de informações e a persecução transnacional de cibercrimes. A negociação de uma Convenção da CPLP sobre Cibersegurança e Cibercrime estabeleceria esse enquadramento.

A Convenção regularia a definição harmonizada de cibercrimes e as respectivas penas, os procedimentos de consultoria jurídica mútua em matéria de cibercrime, os mecanismos de compartilhamento de informações sobre ameaças entre autoridades competentes, as obrigações de notificação de incidentes de segurança, a proteção de infraestruturas críticas de informação e as salvaguardas para proteção de dados pessoais e direitos fundamentais.

³² União Europeia (2024) *Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho*, de 13 de junho (Regulamento da IA).

A Convenção da CPLP articular-se-ia com instrumentos já em vigor, nomeadamente a Convenção de Budapeste sobre Cibercrime, à qual Portugal aderiu, e a Convenção de Malabo da União Africana.³³ Para os Estados que não são parte desses instrumentos, a Convenção da CPLP poderia constituir um primeiro passo de aproximação a padrões internacionais. Um Comitê de Peritos seria responsável pelo acompanhamento da implementação e pela formulação de recomendações aos Estados-Partes.

A inclusão da Guiné Equatorial nesse quadro normativo suscita questões delicadas, tendo em conta as preocupações relativas ao estado de direito e aos direitos humanos no país. Uma abordagem pragmática poderia contemplar mecanismos de integração progressiva, condicionada ao cumprimento de salvaguardas específicas em matéria de proteção de dados e garantias processuais.³⁴

5. Desafios e considerações finais

5.1. Obstáculos à implementação

A materialização da visão proposta para uma “CPLP 3.0” enfrenta obstáculos significativos que importa identificar e endereçar. As assimetrias de desenvolvimento constituem o primeiro e mais evidente desses obstáculos. As disparidades entre Portugal e o Brasil, por um lado, e os demais Estados-membros, por outro, em matéria de capacidades no ciberespaço são substanciais. A implementação de estratégia comum exigirá investimentos significativos em capacitação que transcendem, em muito, os recursos atualmente disponíveis para a cooperação lusófona. A mobilização de financiamento externo – europeu, mas também de outras fontes – será condição necessária para o sucesso das iniciativas propostas.

O financiamento sustentável representa desafio adicional. A criação de estruturas permanentes como o Centro de Cibersegurança Lusófono ou a Academia de Ciberdefesa exige compromissos financeiros de longo prazo que colidem com as restrições orçamentárias da maioria dos Estados-membros. Modelos de financiamento inovadores, que combinem contribuições estatais, financiamento europeu e parcerias com o setor privado, deverão ser explorados.

As questões de soberania também não podem ser negligenciadas. O compartilhamento de informações sensíveis sobre vulnerabilidades e incidentes de segurança suscita reservas legítimas por parte de Estados que zelam por sua autonomia.

33 Conselho da Europa (2001) *Convenção sobre o Cibercrime (Convenção de Budapeste)*, CETS n.º 185, Budapeste, 23 de novembro.

34 Regulamento (UE) 2016/679 (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados – RGPD).

A construção de confiança entre parceiros – pré-requisito para uma cooperação eficaz – é um processo necessariamente gradual que não pode ser acelerado por decretos ou tratados. A experiência da cooperação técnico-militar lusófona, construída ao longo de décadas, oferece lições valiosas sobre a gestão de expectativas e a consolidação progressiva de relações de confiança.

5.2. Competição de potências externas

O espaço lusófono não é imune às dinâmicas de competição geopolítica que caracterizam o sistema internacional contemporâneo. A presença crescente de potências externas, nomeadamente a China, mas também a Rússia e, em menor escala, a Turquia, nos países lusófonos africanos e na Guiné Equatorial, suscita desafios específicos para a cooperação em cibersegurança. A China tem desenvolvido uma estratégia de investimento em infraestruturas de telecomunicações na África que inclui a construção de redes, centros de dados e sistemas de cidades inteligentes. Empresas chinesas detêm posições dominantes em vários mercados africanos, incluindo nos PALOP e na Guiné Equatorial.³⁵ Essa presença suscita preocupações quanto à segurança das cadeias de fornecimento e à eventual existência de vulnerabilidades em equipamentos críticos.

A Rússia, embora com presença econômica mais limitada, desenvolve parcerias em matéria de segurança com vários Estados africanos, incluindo capacidades de operações no ciberespaço. Campanhas de desinformação em língua portuguesa, algumas com ligações documentadas a atores russos, afetam o espaço lusófono, particularmente o Brasil.

Face a essa competição, a cooperação lusófona em cibersegurança não deve ser conceituada como jogo de soma zero contra potências terceiras. Uma abordagem mais inteligente passa por oferecer aos Estados-membros opções credíveis que diversifiquem as suas dependências e reforcem a sua autonomia estratégica. A proposta de “CPLP 3.0” inscreve-se nessa lógica: não se trata de substituir a presença chinesa ou a russa, mas de complementá-las com capacidades próprias que confirmem aos Estados lusófonos maior margem de manobra e resiliência.

35 União Europeia, Comissão Europeia (2019) *Recomendação da UE 2019/534 da Comissão, de 26 de março, sobre a cibersegurança das redes 5G*. Jornal da União Europeia. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0534&from=PT> [Acesso em: 01 de janeiro de 2026].

Conclusões

O presente artigo procurou demonstrar que a cooperação em cibersegurança e inteligência artificial constitui um domínio promissor, mas amplamente inexplorado, para o aprofundamento das relações entre os países de língua portuguesa. A partilha linguística, tradicionalmente valorizada sobretudo por suas dimensões culturais e diplomáticas, revela-se um ativo estratégico operacional num contexto no qual a velocidade de comunicação, a confiança entre parceiros e a capacidade de desenvolvimento tecnológico conjunto assumem relevância crítica.

O diagnóstico apresentado evidencia um conjunto de lacunas estruturais na cooperação lusófona no ciberespaço: fragmentação institucional, assimetrias de capacidade, ausência de doutrina comum e défice de recursos humanos qualificados. Essas lacunas comprometem a capacidade de resposta coletiva às ciberameaças transnacionais que afetam o espaço lusófono e impedem a exploração das sinergias potenciais entre Estados que compartilham um idioma comum.

Portugal, por sua inserção em estruturas europeias e atlânticas, pelas capacidades técnicas desenvolvidas na última década e pelo capital relacional acumulado junto aos parceiros lusófonos, surge como catalisador natural de estratégia integrada de cooperação no ciberespaço. O modelo proposto – designado “CPLP 3.0” – assenta em quatro pilares complementares: um Centro de Cibersegurança Lusófono, uma Academia de Ciberdefesa comum, um laboratório de IA em Português e um quadro normativo harmonizado.

O caso particular da Guiné Equatorial ilustra simultaneamente as oportunidades e os desafios dessa estratégia. A integração desse membro mais recente da CPLP na arquitetura de cooperação no ciberespaço exigirá abordagens diferenciadas que reconheçam as suas especificidades – a ausência de tradição linguística portuguesa, a disponibilidade de recursos financeiros, a posição geopolítica estratégica no Golfo da Guiné – sem comprometer os requisitos de confiança e a convergência de valores que a cooperação em matéria de segurança necessariamente pressupõe.

A materialização dessa visão enfrentará obstáculos significativos, desde as assimetrias de desenvolvimento entre Estados-membros até às dinâmicas de competição geopolítica que atravessam o espaço lusófono. Contudo, os custos da inação afiguram-se superiores aos custos da ação. Num mundo no qual o ciberespaço se tornou arena de conflito e a inteligência artificial emerge como tecnologia transformadora, os países que não desenvolverem capacidades próprias ficarão inexoravelmente dependentes de terceiros – frequentemente de potências cujos valores e interesses divergem dos seus (Black et al., 2024).

A língua portuguesa, falada por mais de 250 milhões de pessoas em quatro continentes, constitui um ativo singular que nenhuma outra comunidade linguística comparável pode reivindicar na mesma medida. Cabe aos Estados lusófonos – e,

em particular, a Portugal, pelas razões expostas – mobilizar esse ativo para a construção de um espaço mais seguro, mais autônomo e mais próspero no ciberespaço. O tempo para agir é agora.

Bibliografia

- Black, J. et al. (2024) *Strategic competition in the age of AI: emerging risks and opportunities from military use of artificial intelligence*. Disponível em: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA3295-1.html (Acedido em: 1 de janeiro de 2026).
- Brasil (2012) *Portaria normativa n.º 3389/MD, de 21 de dezembro*. Diário Oficial da União, 26 de dezembro de 2012.
- Brasil (2019) *Linha do tempo: do eletrônico ao digital*, Gov.br. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital> (Acedido em: 1 de janeiro de 2026).
- Brasil (2020) *Decreto n.º 10222, de 5 de fevereiro*. Diário Oficial da União, 6 de fevereiro de 2020.
- Calandro, E. e Berglund, N. (2019) *Cybersecurity in Africa: an assessment*, *Research ICT Africa Policy Brief*, n.º 2, pp. 1-12.
- Comissão do Golfo da Guiné (2001) *Tratado da Comissão do Golfo da Guiné*. Libreville, 3 de julho de 2001.
- Commonwealth Secretariat (2020) *Commonwealth cyber declaration: implementation plan 2018-2020*. Londres: Commonwealth Secretariat.
- Conselho da Europa (2001) *Convenção sobre o cibercrime (Convenção de Budapeste)*. CETS n.º 185. Budapeste, 23 de novembro de 2001.
- CPLP (1996) *Declaração constitutiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. Lisboa, 17 de julho de 1996.
- CPLP (2002) *Declaração de Brasília sobre a sociedade da informação*. Brasília, 1 de agosto de 2002.
- CPLP (2006) *Protocolo de cooperação da CPLP no domínio da defesa*. Bissau, 17 de julho de 2006.
- CPLP (2014) *Resolução sobre a adesão da República da Guiné Equatorial à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. Díli, 23 de julho de 2014.
- CPLP (2018) *Plano de ação de Lisboa para a promoção, difusão e projeção da língua portuguesa*. Lisboa, 17 de julho de 2018.
- ENISA (2022) *European cybersecurity skills framework*. Atenas: European Union Agency for Cybersecurity.
- Espanha e Portugal (1778) *Tratado preliminar de limites en América Meridional (Tratado de El Pardo)*. El Pardo, 11 de março de 1778.

- Grant, R. (2008) *Rise of cyber war*. Mitchell Institute Special Report, novembro de 2008.
- Guiné Equatorial (1991) *Ley fundamental de Guinea Ecuatorial (Constitución)*. Malabo.
- Hoffman, F. G. (2007) *Conflict in the 21st century: the rise of hybrid wars*. Arlington: Potomac Institute for Policy Studies.
- Kello, L. (2017) *The virtual weapon and international order*. New Haven: Yale University Press.
- Klimburg, A. (2012) *National cyber security framework manual*. Tallinn: NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence.
- Krepinevich, A. F. (2012) *Cyber warfare: a “nuclear option”?* Washington, DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments.
- Libicki, M. (2009) *Cyberdeterrence and cyberwar*. Santa Mónica: RAND Corporation.
- Moreira, A. (2020) A CPLP e os desafios da segurança no espaço lusófono, *Nação e Defesa*, n.º 156, pp. 45-67.
- NATO (2016) *Warsaw Summit communiqué*. Varsóvia, 8-9 de julho de 2016.
- NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (2017) *Tallinn manual 2.0 on the international law applicable to cyber operations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nye, J. S. (2004) *Soft power: the means to success in world politics*. Nova Iorque: Public Affairs.
- Nye, J. S. (2011) *The future of power*. Nova Iorque: Public Affairs.
- OIF (2022) *Stratégie de la Francophonie numérique 2022-2026*. Paris: Organisation internationale de la Francophonie.
- Pires, T. et al. (2019) “How multilingual is multilingual BERT?”, *Proceedings of the 57th Annual Meeting of the Association for Computational Linguistics*, pp. 4996-5001.
- Portugal (1996) *Decreto-Lei n.º 238/96, de 13 de dezembro*. Diário da República, 13 de dezembro de 1996.
- Portugal (2009a) *Decreto-Lei n.º 231/2009, de 15 de setembro*. Diário da República, 15 de setembro de 2009.
- Portugal (2009b) *Decreto do Presidente da República n.º 91/2009, de 15 de setembro*. Diário da República, 15 de setembro de 2009.
- Portugal (2009c) *Lei n.º 109/2009, de 15 de setembro*. Diário da República, 15 de setembro de 2009.
- Portugal (2012) *Decreto-Lei n.º 21/2012, de 30 de janeiro*. Diário da República, 30 de janeiro de 2012.
- Portugal (2014) *Decreto-Lei n.º 69/2014, de 9 de maio*. Diário da República, 9 de maio de 2014.
- Portugal (2019a) *Decreto-Lei n.º 88/2019, de 3 de julho*. Diário da República, 3 de julho de 2019.

- Portugal (2019b) *Resolução do Conselho de Ministros n.º 92/2019, de 5 de junho*. Disponível em: <https://www.incode2030.gov.pt/estrategia-nacional-de-seguranca-do-ciberespaco/> (Acedido em: 1 de janeiro de 2026).
- Portugal (2021) *Decreto-Lei n.º 65/2021, de 30 de julho*. Diário da República, 30 de julho de 2021.
- Portugal e Guiné Equatorial (2015) *Memorando de entendimento no domínio do ensino da língua portuguesa*. Lisboa.
- Štruel, D. (2021) *Comparative study on the cyber defence of NATO member states*. Tallinn: NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence.
- União Africana (2014) *Convenção sobre cibersegurança e proteção de dados pessoais (Convenção de Malabo)*. Malabo, 27 de junho de 2014.
- União Europeia (2016a) *Diretiva (UE) 2016/1148 do Parlamento Europeu e do Conselho*. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 194, pp. 1-30.
- União Europeia (2016b) *Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho*. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 119, pp. 1-88.
- União Europeia (2019a) *Recomendação (UE) 2019/534 da Comissão*. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 88, pp. 42-47.
- União Europeia (2019b) *Regulamento (UE) 2019/452 do Parlamento Europeu e do Conselho*. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 79 I, pp. 1-14.
- União Europeia (2019c) *Regulamento (UE) 2019/881 do Parlamento Europeu e do Conselho*. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 151, pp. 15-69.
- União Europeia (2021) *Regulamento (UE) 2021/887 do Parlamento Europeu e do Conselho*. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 202, pp. 1-31.
- União Europeia (2022) *Diretiva (UE) 2022/2555 do Parlamento Europeu e do Conselho*. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 333, pp. 80-152.
- União Europeia (2024) *Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho*. *Jornal Oficial da União Europeia*.
- United Nations Human Rights Council (2017) *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders on his mission to Equatorial Guinea*. Geneva: United Nations.

Parlamentos e Governação Democrática da Segurança nos PALOP: A cooperação na AP-CPLP

Nádia Loureiro
IPRI/NOVA

Resumo

A segurança e a defesa nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) têm sido maioritariamente analisadas a partir de perspetivas centradas na ação governamental, na cooperação militar e nos enquadramentos regionais e internacionais. O presente estudo introduz uma leitura complementar ao privilegiar a dimensão parlamentar da governação democrática da segurança, com especial atenção à cooperação interparlamentar desenvolvida no âmbito da Assembleia Parlamentar da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (AP-CPLP). Com base numa abordagem qualitativa assente na análise documental e na revisão

crítica da literatura, o estudo examina os limites e o potencial da intervenção parlamentar em contextos caracterizados por fragilidade institucional e forte concentração decisória. Sustenta-se que, embora a AP-CPLP não disponha de instrumentos vinculativos nem de capacidade decisória, a sua relevância reside na partilha de referências políticas sobre legalidade constitucional, responsabilidade política e controlo do uso da força, contribuindo para o enquadramento político da segurança no espaço lusófono africano.

Palavras-Chave: Governação democrática da segurança; PALOP; cooperação parlamentar; AP-CPLP; segurança e defesa.

Abstract

Security and defence in the Portuguese-speaking African countries have been predominantly examined through perspectives centred on governmental action, military cooperation, and regional and international frameworks. This study introduces a complementary analytical perspective by privileging the parliamentary dimension of democratic security governance, with particular attention to interparliamentary cooperation developed within the Parliamentary Assembly of the Community of Portuguese-Speaking Countries. Drawing on a qualitative approach that combines documentary analysis and a critical review of the literature, the study examines the limits and potential of parliamentary involvement in con-

texts characterized by institutional fragility and concentrated decision-making. It argues that, although the Parliamentary Assembly of the Community of Portuguese-Speaking Countries lacks binding instruments and decision-making authority, its relevance lies in the circulation of shared political references concerning constitutional legality, political accountability, and control over the use of force, thereby contributing to the political framing of security within the Lusophone African space.

Keywords: *democratic security governance; Portuguese-speaking African countries; parliamentary cooperation; Parliamentary Assembly of the Community of Portuguese-Speaking Countries; security and defence.*

Artigo recebido: 07.01.2026

Aprovado: 23.03.2026

<https://doi.org/10.47906/ND2026.173.02>

1. Introdução

A segurança e a defesa colocam desafios estruturais aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), num contexto marcado por diferenças significativas quanto à estabilidade política, às capacidades institucionais e à exposição a ameaças internas e externas. Em vários Estados, estes desafios incluem fragilidades no controlo democrático dos sectores da segurança, dificuldades na resposta ao terrorismo, ao tráfico ilícito e à criminalidade organizada, bem como riscos associados à segurança marítima, em particular no Golfo da Guiné. Estas dinâmicas coexistem frequentemente com situações de instabilidade política e com o recurso a regimes jurídicos de exceção, colocando em evidência a importância do enquadramento democrático das políticas de segurança e defesa.

A análise académica e a reflexão estratégica sobre segurança nos PALOP têm privilegiado a análise da ação governamental, das forças armadas e das organizações inter-governamentais, bem como das dimensões operacionais da cooperação internacional. Estes contributos aprofundaram a compreensão das arquiteturas de segurança, das missões internacionais e dos quadros regionais de cooperação, sobretudo no âmbito da União Africana (UA) e da Organização das Nações Unidas (ONU) (Born, Fluri e Johnsson, 2003). Em contraste, o papel dos parlamentos enquanto instâncias de fiscalização política, legitimação democrática e enquadramento normativo das políticas de segurança e defesa permanece relativamente pouco explorado. Mesmo nos estudos dedicados às reformas do sector da segurança, a dimensão parlamentar surge de forma limitada e, em regra, circunscrita ao contexto nacional (Hänggi, 2005).

No contexto africano, a governação democrática das estruturas de segurança debate-se sobretudo no quadro dos processos de consolidação institucional e de prevenção de ciclos de instabilidade e violência política, com particular atenção às políticas de defesa e de segurança interna (OCDE, 2007). O envolvimento parlamentar nestes processos tem recebido atenção reduzida, em especial no que respeita às dinâmicas de cooperação interparlamentar e ao papel das organizações parlamentares internacionais na circulação de princípios associados ao controlo democrático da segurança. No espaço lusófono, esta tendência é particularmente visível, dado que a análise da cooperação política e institucional tem incidido sobretudo sobre a ação governamental no contexto da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) (PNUD, 2018).

Neste contexto, a Assembleia Parlamentar da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (AP-CPLP) surge como um objeto empírico pertinente para analisar a dimensão parlamentar da cooperação política em matéria de segurança e defesa. O foco não incide sobre a CPLP enquanto organização intergovernamental, mas sobre a sua dimensão parlamentar, entendida como espaço específico de interação entre representantes eleitos dos parlamentos nacionais. A AP-CPLP desenvolve

atividades regulares de debate político, aprova resoluções e acompanha temas relevantes para os Estados-membros, incluindo matérias relacionadas com segurança, defesa e direitos fundamentais, justificando a sua seleção para análise.

O interesse analítico desta Organização Parlamentar Internacional (OPI) não reside na definição de políticas de segurança nem na produção de decisões vinculativas, mas nas práticas institucionais que promove e nos referenciais políticos partilhados entre os parlamentos dos PALOP. A interação parlamentar regular permite observar aproximações graduais relativamente a temas sensíveis da agenda de segurança e defesa, bem como a circulação de experiências legislativas e de enquadramentos políticos. Esta perspetiva complementa leituras centradas nos níveis governamental e militar, integrando a dimensão parlamentar no conjunto institucional que estrutura a governação da segurança.

Do ponto de vista conceptual, a análise recorre à noção de comunidade de valores desenvolvida por Emanuel Adler como referência analítica para interpretar processos de cooperação institucional baseados na partilha de entendimentos políticos. Segundo Adler, estas comunidades assentam em “entendimentos e práticas partilhados” que moldam perceções de legitimidade política ao longo do tempo, mesmo na ausência de integração formal ou de convergência plena de interesses (Adler, 1997, p. 249; Adler, 2005). Aplicada à cooperação interparlamentar, esta perspetiva permite analisar a circulação de referências políticas comuns em matéria de segurança e defesa sem pressupor homogeneidade institucional nem impactos diretos sobre as políticas nacionais.

Em termos metodológicos, a análise assenta numa estratégia qualitativa baseada na análise documental e na revisão crítica da literatura sobre governação da segurança, cooperação interparlamentar e construtivismo. O *corpus* empírico inclui estatutos, regimentos, resoluções, declarações finais e relatórios de atividades da AP-CPLP, bem como documentação institucional relevante da CPLP. A delimitação temporal abrange o período entre 2017 e 2025, permitindo acompanhar desenvolvimentos recentes da atividade parlamentar e enquadrar a análise no contexto político e institucional contemporâneo.

2. Governação democrática da segurança nos PALOP: o lugar dos parlamentos

Nos PALOP, as políticas de segurança e defesa tendem a desenvolver-se em contextos de forte concentração decisória, com efeitos diretos na visibilidade do debate político e no envolvimento das instituições representativas. Em vários Estados, esta configuração limita a participação dos parlamentos no acompanhamento regular das opções em matéria de segurança interna e defesa, sobretudo em situações de instabilidade política prolongada ou de resposta a ameaças persistentes (OCDE, 2007).

A literatura sobre segurança no espaço lusófono africano privilegia as dimensões estratégicas e institucionais associadas à ação governamental e à cooperação regional, relegando frequentemente para segundo plano o papel dos parlamentos na legitimação política e no enquadramento jurídico das políticas de segurança e defesa (Hänggi, 2005; Born, Fluri e Johnsson, 2003).

Reconhecer o lugar dos parlamentos não implica atribuir-lhes uma centralidade que não detêm, mas sublinhar que a sua marginalização condiciona a compreensão da governação democrática da segurança nos PALOP. Enquanto espaços institucionais de debate político, os parlamentos introduzem questões de legalidade, direitos fundamentais e responsabilidade política que não se esgotam na lógica governamental. Neste enquadramento, a cooperação interparlamentar, em particular através da AP-CPLP, assume interesse analítico enquanto espaço complementar de circulação de referências políticas e de partilha de experiências institucionais relevantes para a segurança e a defesa.

2.1. Reformas da segurança nos PALOP e o papel dos parlamentos

As reformas da segurança nos PALOP têm sido moldadas por contextos de instabilidade política, fragilidade institucional e exposição desigual a ameaças internas e externas, condicionando os equilíbrios entre decisão governamental, intervenção militar e escrutínio parlamentar. Entre 2007 e 2017, Portugal promoveu mais de 600 ações de cooperação técnico-policia, sobretudo nas áreas das migrações, do controlo de fronteiras e da proteção civil, concentrando Angola e Moçambique mais de metade dessas iniciativas¹ (SGMAI, 2018). Estes dados evidenciam diferenças significativas nas capacidades institucionais nacionais e graus distintos de dependência externa nos processos de reforma da segurança.

Em Estados como a Guiné-Bissau, a instabilidade política recorrente e a interferência das forças de segurança no processo político condicionaram de forma duradoura a consolidação de mecanismos consistentes de governação democrática². No caso

1 Ministério da Administração Interna de Portugal (2018). *Promoting Peace and Security: Technical Police Cooperation with the PALOP (2007-2017)*. Lisboa: MAI. O relatório identifica mais de 600 ações de cooperação técnico-policia realizadas com os PALOP, envolvendo cerca de 40 000 formandos, com particular incidência em Angola e Moçambique (SGMAI, 2018).

2 Desde a independência, a Guiné-Bissau registou sucessivos golpes de Estado e intervenções militares no processo político, incluindo os episódios de 1980, 1998-1999, 2003 e 2012. O golpe de abril de 2012, ocorrido durante um processo eleitoral, conduziu à suspensão da ordem constitucional e à imposição de sanções internacionais. Em novembro de 2025, uma nova intervenção militar levou à suspensão do processo eleitoral e à formação de uma autoridade de transição, confirmando a persistência da interferência das forças de segurança na vida política (Conselho de Segurança da ONU, 2012; Cardoso e Figueira, 2025).

moçambicano, os conflitos armados internos e a atuação de grupos armados não estatais reforçaram a centralização das decisões em matéria de segurança, reduzindo o espaço para debate político sobre os respetivos enquadramentos legais e institucionais³ (PNUD, 2018). Estes exemplos ilustram contextos nos quais a pressão securitária tende a favorecer respostas concentradas e a limitar a intervenção das instituições representativas.

Nestes contextos, a definição das políticas de segurança interna e defesa tende a concentrar-se nos níveis governativos, com impacto direto na visibilidade e continuidade do escrutínio parlamentar. A aprovação de legislação relevante, a autorização de operações de segurança ou a ratificação de compromissos internacionais ocorre frequentemente sem condições adequadas para um acompanhamento parlamentar informado e sustentado (Born, Fluri e Johnsson, 2003). Esta configuração resulta não apenas de opções políticas conjunturais, mas também de constrangimentos institucionais estruturais que afetam o funcionamento dos parlamentos de PALOP⁴.

Em termos formais, os parlamentos dispõem de competências relevantes nos planos legislativo e orçamental, incluindo a aprovação de legislação sobre defesa nacional, segurança interna e estados de exceção, bem como a fiscalização da despesa associada às Forças Armadas e de Segurança e o acompanhamento político da participação em missões internacionais. Contudo, no campo da segurança e da defesa, o exercício efetivo dessas competências revela-se frequentemente limitado. A escassez de recursos técnicos especializados, a fragilidade das comissões parlamentares permanentes e o acesso restrito às informações sensíveis condicionam a capacidade de acompanhamento informado e continuado.

3 Desde 2017, Moçambique enfrenta um conflito armado no norte do país, na província de Cabo Delgado, protagonizado por grupos armados não estatais associados ao extremismo violento. A resposta do Estado assentou prioritariamente em operações militares e de segurança, com envolvimento das forças armadas nacionais, de contingentes regionais da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) e de parceiros bilaterais. Este contexto contribuiu para a centralização das decisões em matéria de segurança e para a redução do espaço de discussão política e parlamentar sobre os enquadramentos legais e institucionais das operações conduzidas (ICG, 2021).

4 Em Moçambique, relatórios internacionais sobre governação da segurança referem limitações persistentes das comissões parlamentares competentes em matéria de defesa e segurança, nomeadamente no acesso a informação classificada relativa às operações militares em Cabo Delgado e na capacidade de acompanhamento *ex post* dessas operações (PNUD, 2018a). Na Guiné-Bissau, missões das Nações Unidas e análises institucionais apontam para a fragilidade das estruturas parlamentares responsáveis pela fiscalização da segurança, marcada pela escassez de apoio técnico especializado, pela instabilidade política recorrente e pela elevada rotatividade dos deputados, fatores que dificultam um acompanhamento parlamentar consistente das decisões em matéria de segurança e defesa (Conselho de Segurança da ONU, 2012).

Em determinados contextos, estas limitações são agravadas por equilíbrios institucionais que reduzem a margem de autonomia parlamentar (Born, Fluri e Johnsson, 2003).

Relatórios do Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) e relatórios do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) assinalam dificuldades recorrentes na integração dos parlamentos nos processos de reorganização das forças armadas, das forças de segurança interna e dos regimes jurídicos aplicáveis a situações de exceção em contextos africanos (Born, Fluri e Johnsson, 2003; PNUD, 2018). A investigação sobre reformas da segurança indica que uma participação parlamentar limitada fragiliza a consolidação dessas reformas, ao reduzir a responsabilização política e a clareza do enquadramento legal da ação das estruturas de segurança (Hänggi, 2005). Nos PALOP, esta dinâmica torna-se particularmente visível quando as políticas de segurança implicam restrições de direitos fundamentais ou a adoção de medidas excepcionais, contextos nos quais a intervenção parlamentar tende a assumir um carácter reativo⁵.

Apesar destes constrangimentos, a intervenção parlamentar não é inexistente. Em Moçambique, o parlamento debate o enquadramento legal das operações no norte do país, ainda que com influência limitada sobre a sua condução⁶ (Assembleia da República de Moçambique, 2025). Em Cabo Verde, a estabilidade institucional permite um acompanhamento mais regular das políticas de segurança, sobretudo no domínio da segurança marítima e da cooperação internacional, ainda que sem interferência direta na definição operacional⁷ (Rádio e Televisão de Cabo Verde, 2024). Estas diferenças ilustram práticas parlamentares distintas, sem configurar padrões homogêneos no espaço lusófono africano.

5 Em Moçambique, a presença da missão militar da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral, a SADC *Mission in Mozambique* (SAMIM), em Cabo Delgado começou em julho de 2021, na sequência de decisões tomadas aos níveis governamental e regional. A Assembleia da República apreciou posteriormente a participação de forças estrangeiras e o enquadramento político da intervenção, através de resolução aprovada já após o início das operações no terreno, num contexto marcado pela urgência securitária e por margens reduzidas para um debate parlamentar substantivo sobre o enquadramento legal da missão (Beula, 2021).

6 Em Moçambique, a Assembleia da República aprovou em 16 de maio de 2025 uma proposta de alteração do artigo 3.º da Lei Orgânica do Ministério Público, uma iniciativa que incluiu debate sobre implicações para a atuação das instituições de segurança e justiça, refletindo a participação parlamentar em matérias relacionadas com o enquadramento legal de respostas estatais às situações de segurança (Assembleia da República de Moçambique, 2025)

7 Em janeiro de 2024, o Movimento para a Democracia (MpD) levou ao Parlamento um debate sobre segurança no país, com intervenções sobre questões de criminalidade e medidas governamentais de reforço da presença policial e patrulhamento, refletindo a participação dos deputados na discussão pública de temas de segurança interna (Rádio e Televisão de Cabo Verde, 2024).

A comparação entre os PALOP confirma, assim, que a participação parlamentar nas reformas da segurança assume configurações variadas, mas raramente consolidadas. Em alguns contextos, a estabilidade institucional favorece um acompanhamento mais regular, enquanto noutros a instabilidade política e a interferência das forças de segurança restringem de forma significativa as funções parlamentares de fiscalização. Em ambos os casos, observa-se a ausência de procedimentos sistemáticos e continuados de acompanhamento das políticas de segurança. Acresce que, em vários PALOP, os processos de reforma institucional assentam em modelos concebidos externamente, frequentemente impulsionados por parceiros internacionais, cuja adaptação às realidades nacionais tem sido parcial, reduzindo a margem de intervenção parlamentar nas fases de definição e acompanhamento das reformas (OCDE, 2007).

2.2. Cooperação interparlamentar e governação democrática da segurança

A presença irregular e estruturalmente condicionada dos parlamentos nos processos nacionais de segurança e defesa coloca limites claros à compreensão da governação democrática da segurança nos PALOP quando analisada apenas a partir da ação governamental. Enquanto instituições representativas, os parlamentos introduzem dimensões de debate político associadas à legalidade, aos direitos fundamentais e à responsabilidade política que não se esgotam na decisão governativa (Šabič, 2008). É neste contexto que a cooperação interparlamentar assume relevância analítica, ao criar espaços complementares de contacto político e de circulação de referências normativas entre parlamentos confrontados com desafios securitários semelhantes.

A cooperação interparlamentar introduz uma dimensão específica na análise da governação democrática da segurança, ao criar espaços regulares de contacto político entre representantes eleitos de Estados confrontados com desafios semelhantes. No espaço lusófono africano, esta cooperação desenvolve-se em contextos marcados por assimetrias institucionais significativas, tanto no que respeita às capacidades parlamentares como à estabilidade política, condicionando o alcance e a densidade das iniciativas desenvolvidas. Ainda assim, as OPI constituem fóruns relevantes para a troca de experiências legislativas, a comparação de soluções jurídicas e a discussão política de matérias sensíveis associadas à segurança e à defesa (Cofelice, 2012).

Neste contexto, a AP-CPLP assume particular interesse analítico. Ao reunir parlamentares dos PALOP e de outros Estados-membros da CPLP, como o Brasil e Timor-Leste, a AP-CPLP oferece um espaço regular de diálogo político sobre temas como segurança interna, defesa, estabilidade institucional e proteção de direitos

fundamentais (Assembleia da República, 2025). As resoluções e recomendações aprovadas não produzem efeitos jurídicos vinculativos nem substituem os processos decisórios nacionais. Contribuem, todavia, para a afirmação de referências políticas partilhadas e para a consolidação de um vocabulário comum associado à governação da segurança, num espaço caracterizado por trajetórias políticas e institucionais diferenciadas.

O interesse desta cooperação não reside na definição direta de políticas públicas nem na coordenação operacional de respostas securitárias. Reside no reforço gradual das capacidades parlamentares e na ampliação das referências políticas disponíveis nos contextos nacionais (CPLP, 2026). A exposição a práticas legislativas distintas, a discussão de enquadramentos jurídicos adotados em diferentes Estados e o contacto com experiências comparáveis permitem aos deputados situar os seus próprios sistemas institucionais a partir de referências externas (Born, Fluri, e Johnsson, 2003). A cooperação interparlamentar permite ainda enquadrar a segurança e a defesa como matérias de interesse comum, sem reduzir a análise à lógica estritamente nacional. Questões como o terrorismo, a criminalidade organizada transnacional ou a segurança marítima colocam desafios semelhantes a diferentes Estados e exigem respostas que ultrapassam as fronteiras nacionais (Stavridis e Jančić, 2017). A discussão parlamentar destes temas em fóruns multilaterais contribui para a legitimação política das respostas adotadas e para a introdução de preocupações relacionadas com legalidade, direitos fundamentais e responsabilidade política nos debates sobre segurança, ainda que sem impacto direto na condução operacional dessas políticas (Šabič, 2008).

Neste sentido, a cooperação interparlamentar pode ser entendida como um espaço de socialização política entre parlamentares, no qual se afirmam expectativas comuns quanto ao papel dos parlamentos na fiscalização das políticas de segurança e defesa. Este processo não pressupõe convergência plena de interesses nem homogeneidade institucional. Desenvolve-se num contexto marcado por diferenças persistentes quanto às capacidades nacionais, às culturas políticas e aos equilíbrios institucionais. A sua relevância reside na possibilidade de articular essas diferenças num diálogo político continuado, centrado na discussão de princípios, limites e responsabilidades associadas à governação democrática da segurança (Šabič, 2008).

Neste ponto, o conceito de comunidade de valores, desenvolvido por Emanuel Adler, oferece um enquadramento interpretativo útil para analisar formas de cooperação institucional que não assentam em hierarquias formais nem em mecanismos vinculativos. Adler sustenta que determinadas modalidades de cooperação internacional se estruturam a partir da partilha gradual de práticas, expectativas normativas e entendimentos políticos, consolidados através da interação regular entre atores institucionais, sem pressupor um alinhamento automático de interesses

nem uma convergência plena de capacidades⁸ (Adler, 1997; 2005). A atenção incide, assim, menos nos resultados imediatos e mais na afirmação gradual de referências comuns sobre o que é considerado politicamente legítimo, apropriado ou aceitável em áreas específicas de ação.

Aplicada às relações entre parlamentos, esta perspectiva não circunscreve a análise de organizações como a AP-CPLP à sua capacidade decisória direta. Permite compreendê-las como espaços de construção gradual de entendimentos partilhados sobre o lugar dos parlamentos na governação democrática da segurança, assentes na circulação de argumentos, na comparação de práticas e na consolidação de expectativas relativas às funções de fiscalização, enquadramento jurídico e legitimação política. Este processo não elimina diferenças institucionais nem conduz a soluções uniformes, mas contribui para a formação de referências políticas comuns que enquadram a ação parlamentar nos contextos nacionais (Cofelice, 2012).

A governação democrática da segurança refere-se ao conjunto de princípios, práticas e mecanismos institucionais que enquadram a definição, execução e supervisão das políticas de segurança e defesa em sistemas políticos baseados na legalidade, na responsabilização política e no respeito pelos direitos fundamentais (OCDE, 2007; PNUD, 2018). O conceito parte do reconhecimento de que a segurança não constitui apenas um problema técnico ou operacional, mas um domínio político no qual se articulam autoridade estatal, uso legítimo da força e proteção dos cidadãos.

Nesta perspectiva, a governação democrática da segurança exige que decisões relativas à organização das forças armadas e das forças de segurança, ao recurso a medidas excepcionais, à participação em operações externas ou à cooperação internacional em matéria de defesa sejam enquadradas por normas jurídicas claras e sujeitas a mecanismos regulares de controlo político (Born, Fluri e Johnsson, 2003). A centralidade do poder governamental na condução destas políticas não dispensa a fiscalização parlamentar, o debate político informado nem níveis de transparência compatíveis com as exigências da segurança nacional.

8 Emanuel Adler descreve as comunidades de prática como estruturas sociais fundadas na partilha de práticas e na interação regular entre os seus membros, mais do que na convergência prévia de interesses ou valores. No seu artigo de referência, Adler afirma que as comunidades de prática são “constituídas por práticas partilhadas e por um envolvimento mútuo sustentado entre os atores, não por crenças ou valores abstratos comuns, nem apenas por interesses convergentes, mas pela aprendizagem social que ocorre através da interação regular e da participação em práticas comuns” (Adler, 1997, pp. 326-327). Esta perspectiva é aprofundada em *Communitarian International Relations*, onde o autor sustenta que estas comunidades “não exigem consenso quanto a interesses ou valores, nem pressupõem igualdade de poder ou de capacidades entre os seus membros”, sendo antes mantidas por padrões continuados de interação que, ao longo do tempo, produzem entendimentos e expectativas partilhados (Adler, 2005, p. 15).

O conceito não pressupõe modelos institucionais uniformes nem capacidades estatais equivalentes. Reconhece que a governação democrática da segurança resulta de trajetórias políticas, equilíbrios institucionais e experiências históricas diferenciadas, sendo particularmente exigente em contextos marcados por conflitos armados, transições políticas incompletas ou fragilidade institucional (Hänggi, 2005; PNUD, 2018). Nestes casos, os desafios tornam-se mais visíveis no acesso à informação, na delimitação de competências e no papel efetivo dos parlamentos.

Aplicada aos PALOP, esta noção permite analisar não apenas os resultados das políticas adotadas, mas também as formas de legitimação, acompanhamento e avaliação dessas políticas. Neste contexto, os parlamentos adquirem significado analítico não como instâncias decisórias centrais, mas como espaços institucionais de confronto político e de enquadramento jurídico das políticas de segurança e defesa (Born, Fluri e Johnsson, 2003).

No espaço da CPLP, este enquadramento permite compreender a AP-CPLP como uma plataforma de interação parlamentar na qual se afirmam entendimentos partilhados sobre o papel dos parlamentos na governação democrática da segurança, preservando a diversidade institucional que caracteriza os PALOP (Assembleia da República, 2025). A interação regular entre deputados favorece a circulação de referências normativas associadas à fiscalização parlamentar, ao enquadramento legal das políticas de segurança e à articulação entre segurança e direitos fundamentais, sem eliminar diferenças nacionais nem conduzir a resultados homogêneos. Trata-se de um processo marcado por avanços desiguais e por limitações estruturais, mas com significado político próprio (Finnemore e Sikkink, 1998).

A análise desta dimensão interparlamentar não substitui a consideração das decisões adotadas ao nível nacional, nem das condições políticas e institucionais que moldam os processos de reforma da segurança. Também não atribui à AP-CPLP capacidade de intervenção direta nesses processos. Permite, contudo, identificar padrões discursivos, práticas recorrentes e enquadramentos políticos que estruturam a forma como a segurança e a defesa são debatidas em contexto parlamentar no espaço da CPLP.

É a partir deste enquadramento conceptual que a análise se desloca, no capítulo seguinte, para o exame das áreas prioritárias da agenda parlamentar em matéria de segurança e defesa nos PALOP, com atenção às modalidades concretas de intervenção desenvolvidas no seio da AP-CPLP.

3. A Assembleia Parlamentar da CPLP na segurança e na defesa

A AP-CPLP reúne parlamentos inseridos em contextos políticos, institucionais e securitários diversos, o que a torna um espaço relevante para a observação das

dinâmicas parlamentares no espaço lusófono. Sem assumir funções decisórias em matéria de segurança e defesa, esta OPI tem integrado de forma progressiva estas matérias na sua agenda política, em paralelo com a crescente visibilidade estratégica das questões ligadas à estabilidade institucional, à criminalidade organizada, ao terrorismo e à segurança marítima no espaço da CPLP⁹ (AP-CPLP, 2014).

A análise da AP-CPLP não parte da premissa de que este fórum substitui ou condiciona decisões governamentais. O interesse analítico centra-se nas práticas parlamentares desenvolvidas, na linguagem política presente nos documentos adotados e na forma como a interação entre delegações contribui para a afirmação de referências comuns relativas à segurança, à defesa e aos direitos fundamentais, em linha com leituras institucionais da governação democrática da segurança (Born, Fluri e Johnsson, 2003). Esta atividade decorre num contexto marcado por assimetrias significativas entre Estados-membros, que influenciam o alcance da cooperação parlamentar e os entendimentos políticos que nela emergem (SGMAI, 2018).

3.1. Mandato, estrutura e práticas relevantes da Assembleia Parlamentar da CPLP

O mandato da AP-CPLP, conforme definido no respetivo Estatuto, centra-se na promoção do diálogo político interparlamentar, no acompanhamento das grandes orientações da CPLP e no reforço da cooperação entre os parlamentos dos Estados-membros¹⁰ (AP-CPLP, 2014). Este enquadramento corresponde a uma função deliberativa e consultiva, materializada na adoção de resoluções, recomendações e declarações políticas, sem efeitos jurídicos diretos sobre as políticas nacionais em matéria de segurança e defesa.

9 Um exemplo desta incorporação progressiva encontra-se nas resoluções e declarações finais adotadas em reuniões plenárias da AP-CPLP realizadas a partir de meados da década de 2010, nas quais se registam referências explícitas à segurança marítima no Golfo da Guiné, ao combate à criminalidade organizada transnacional e à necessidade de enquadramento jurídico e político das respostas a ameaças securitárias. A Declaração Final da IX Assembleia Parlamentar da CPLP inclui menções à estabilidade institucional, à cooperação em matéria de segurança e ao respeito pelos princípios do Estado de direito, sem definir orientações operacionais nem compromissos vinculativos (AP-CPLP, 2019).

10 A AP-CPLP é composta pelas delegações parlamentares de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste, correspondendo aos Estados-membros da CPLP com parlamentos nacionais em funcionamento. Nos termos do respetivo Estatuto, cada delegação parlamentar é composta por até sete deputados, designados pelos parlamentos nacionais de acordo com os respetivos regimentos internos. A chefia de cada delegação cabe ao Presidente do respetivo parlamento nacional, que assume funções de Chefe de Delegação, assegurando a representação política da delegação nos trabalhos da Assembleia Parlamentar, incluindo nas sessões plenárias e nas comissões especializadas (AP-CPLP, 2014).

Em termos organizacionais, a AP-CPLP estrutura-se em comissões especializadas permanentes, cujos trabalhos têm incluído recorrentemente temas com implicações para a segurança e a defesa. As comissões dedicadas a assuntos políticos, direitos humanos, cidadania e cooperação¹¹ abordam questões como estabilidade institucional, reforma das forças de segurança, combate ao terrorismo e segurança marítima, frequentemente articuladas com referências à legalidade constitucional e à proteção dos direitos fundamentais. Esta articulação é coerente com a literatura sobre fiscalização parlamentar do setor da segurança, que sublinha a importância do enquadramento jurídico e político das políticas securitárias (Born, Fluri e Johnsson, 2003).

As resoluções e declarações aprovadas pela AP-CPLP revelam uma atenção progressiva às implicações políticas e institucionais das questões de segurança e defesa, em particular na sua relação com a governação democrática e o papel dos parlamentos nacionais¹². Sem formularem orientações operacionais nem definirem políticas públicas, estes documentos afirmam expectativas políticas quanto às funções parlamentares de acompanhamento, fiscalização e enquadramento jurídico das opções governamentais relacionadas com o uso da força, a cooperação securitária e a estabilidade institucional.

A análise das agendas e dos trabalhos desenvolvidos nas sessões plenárias e nas reuniões das comissões permanentes indica que temas como segurança interna, criminalidade organizada, terrorismo, segurança marítima e cooperação internacional em defesa surgem de forma recorrente associados a referências ao Estado de direito, à legitimidade democrática e à exigência de enquadramentos legais claros.

11 A AP-CPLP organiza os seus trabalhos através de comissões especializadas permanentes, designadamente a Comissão de Assuntos Políticos, Defesa e Segurança, a Comissão de Direitos Humanos, Cidadania e Igualdade de Género, a Comissão de Assuntos Económicos, Ambientais e Sociais e a Comissão de Educação, Cultura, Juventude e Desporto. Entre estas, a Comissão de Assuntos Políticos, Defesa e Segurança assume particular relevância no tratamento de matérias relacionadas com estabilidade institucional, cooperação em defesa, segurança regional e desafios transnacionais, frequentemente articuladas com preocupações relativas aos direitos fundamentais e ao Estado de direito (AP-CPLP, 2014).

12 Um exemplo concreto desta orientação pode ser identificado na Declaração Final da Reunião da Comissão de Assuntos Políticos, Defesa e Segurança da AP-CPLP, realizada em Lisboa, em abril de 2014, na qual se reafirma o papel dos parlamentos nacionais no acompanhamento das políticas de segurança e defesa e na necessidade de enquadramento constitucional e democrático das formas de cooperação técnico-militar e policial no espaço da CPLP. Formulações semelhantes constam igualmente da Declaração Final da Reunião da mesma Comissão, realizada em Lisboa, em maio de 2016, onde se sublinha explicitamente que a cooperação em matéria de segurança deve respeitar os princípios do Estado de direito, os direitos fundamentais e os compromissos internacionais assumidos pelos Estados-membros, cabendo aos parlamentos nacionais funções de fiscalização política e enquadramento jurídico destas opções (Assembleia da República, 2025).

Esta associação é particularmente visível nos debates da Comissão de Assuntos Políticos, Defesa e Segurança e nas declarações finais adotadas em assembleias plenárias realizadas entre 2017 e 2021. As reuniões plenárias realizadas em Bissau, Luanda¹³ e Lisboa, nesse período, incluem referências explícitas à legalidade constitucional, ao papel das instituições representativas e à proteção dos direitos fundamentais no contexto das políticas de segurança e defesa, sem que tal corresponda à definição de orientações operacionais ou a posições vinculativas (Assembleia da República, 2025).

Neste sentido, os documentos produzidos pela dimensão parlamentar não devem ser lidos como instrumentos normativos vinculativos, mas como expressões de entendimentos políticos partilhados sobre o lugar dos parlamentos nas políticas de segurança e defesa no espaço lusófono. A repetição destas referências ao longo do tempo contribui para a consolidação de uma linguagem política comum, que enquadra a segurança como matéria sujeita a escrutínio parlamentar e a princípios de governação democrática, mesmo em contextos nacionais marcados por constrangimentos institucionais.

A articulação com a dimensão governamental da CPLP ocorre sobretudo através da convergência temática das agendas e da referência a programas de cooperação em segurança desenvolvidos no âmbito intergovernamental¹⁴. A cooperação promovida por Portugal com os PALOP em áreas como formação policial, controlo de fronteiras e proteção civil constitui um exemplo de iniciativas governamentais frequentemente evocadas no discurso parlamentar como enquadramento político mais amplo das discussões sobre segurança e defesa (SGMAI, 2018).

13 A Declaração Final da IX Assembleia Parlamentar da CPLP, aprovada em Luanda a 10 de julho de 2019, inclui referências explícitas ao papel das instituições representativas e aos processos democráticos nos Estados-membros. O documento regista que foi “saudado o facto de os Parlamentares da CPLP estarem envolvidos na observação dos processos eleitorais nos Estados Membros da CPLP” e faz referência aos desenvolvimentos políticos na Guiné-Bissau “com vista à constituição do governo e à realização de eleições presidenciais” (AP-CPLP, 2019, p. 3). Estas menções não configuram orientações operacionais nem posições vinculativas em matéria de segurança e defesa.

14 Esta articulação é visível, por exemplo, nas referências parlamentares a programas de cooperação em matéria de segurança desenvolvidos no quadro intergovernamental da CPLP, em particular no domínio da formação policial e da segurança marítima no Golfo da Guiné. As Declarações Finais da AP-CPLP aprovadas ao longo da década de 2010 fazem menção recorrente às iniciativas de cooperação técnica promovidas pela CPLP e pelos Estados-membros, incluindo ações enquadradas nos programas de cooperação técnico-policial e de capacitação institucional desenvolvidos por Portugal com os PALOP, frequentemente apresentados como instrumentos de reforço da estabilidade institucional e da capacidade do Estado. Estas referências não traduzem uma coordenação operacional entre os níveis parlamentar e governamental, mas revelam a convergência temática das agendas e a incorporação, no discurso parlamentar, de programas definidos no plano intergovernamental.

3.2. A Assembleia Parlamentar como espaço de convergência normativa

A análise da cooperação interparlamentar no domínio da segurança e da defesa permite identificar a coexistência entre a afirmação discursiva de princípios associados à governação democrática e as limitações estruturais que condicionam a intervenção efetiva dos parlamentos nacionais. Nas OPI, referências à legalidade constitucional, à fiscalização política e à proteção dos direitos fundamentais surgem frequentemente associadas a matérias de segurança, num contexto marcado por diferenças significativas entre parlamentos quanto a competências, recursos institucionais e capacidade de influência nos processos decisórios nacionais (Cofelice, 2012). No caso da AP-CPLP, os debates e documentos produzidos permitem acompanhar esta coexistência entre expectativas normativas partilhadas e realidades institucionais desiguais, oferecendo um plano de observação adequado para analisar os limites e os alcances da cooperação interparlamentar neste domínio, sem pressupor convergência prática nem efeitos imediatos sobre as políticas nacionais (Assembleia da República, 2025a).

A análise dos documentos produzidos pela AP-CPLP indica o uso reiterado de uma linguagem política assente em noções como legalidade constitucional, Estado de direito e responsabilidade política das forças de segurança (Assembleia da República, 2025). Este vocabulário enquadra a segurança como matéria sujeita a princípios de governação democrática, mesmo quando os contextos nacionais apresentam limitações persistentes ao escrutínio parlamentar das políticas de segurança e defesa. A repetição destas referências não corresponde à adoção de modelos normativos uniformes nem à convergência efetiva das práticas institucionais, devendo ser entendida como expressão de entendimentos políticos mínimos partilhados entre os parlamentos participantes.

A leitura destes padrões discursivos pode ser articulada com a noção de comunidade de valores proposta por Emanuel Adler, não enquanto modelo explicativo fechado¹⁵, mas como referência analítica para compreender formas de cooperação institucional assentes na partilha gradual de entendimentos políticos. Como refere o autor, estas comunidades estruturam-se a partir de “entendimentos e práticas partilhados” que moldam perceções de legitimidade política ao longo do tempo (Adler, 1997, p. 249; 2005). Neste sentido, a cooperação interparlamentar no espaço da CPLP sugere a afirmação de expectativas comuns quanto ao enquadramento democrático das

15 Modelo explicativo fechado remete para quadros teóricos formulados com pretensão de explicação causal abrangente e de previsibilidade dos resultados empíricos. Neste estudo, essa opção é deliberadamente evitada, privilegiando-se uma utilização analítica flexível de conceitos, compatível com abordagens construtivistas que reconhecem a contingência, a contextualidade e a natureza não linear dos processos políticos e institucionais (Adler, 1997; 2005).

políticas de segurança e defesa, sem que isso implique convergência normativa nem transformação direta das práticas nacionais.

A convergência observável neste âmbito apresenta ritmos lentos e permanece fortemente condicionada pela centralidade dos governos na definição e execução das políticas de segurança e defesa. A capacidade dos parlamentos nacionais para dar seguimento às referências discutidas em sede interparlamentar depende de condições institucionais internas, como o acesso a informação relevante em matéria de segurança e defesa, o grau de especialização das comissões parlamentares competentes e os equilíbrios existentes na relação entre parlamento e governo. Nestes termos, a AP-CPLP não atua como mecanismo de coordenação normativa nem como instrumento de correção das assimetrias institucionais entre Estados, limitando-se à circulação, entre parlamentares, de argumentos e à afirmação de expectativas políticas quanto ao escrutínio parlamentar da segurança interna, da cooperação militar e policial e do uso da força (Assembleia da República, 2025a).

Esta leitura crítica, enquadrada na corrente construtivista das relações internacionais, privilegia a análise dos processos de formação de entendimentos partilhados, sem antecipar impactos diretos ou lineares no âmbito das políticas públicas. A relevância analítica da AP-CPLP reside menos na produção de resultados mensuráveis e mais na possibilidade de identificar como matérias tradicionalmente associadas à decisão governamental passam a ser enquadradas, no plano parlamentar, por exigências de legitimidade democrática, enquadramento jurídico e proteção de direitos fundamentais, ainda que de forma desigual e frequentemente contestada nos contextos nacionais (Adler, 2005). É a partir deste enquadramento que a análise se desloca, na secção seguinte, para áreas concretas da agenda de segurança e defesa nos PALOP, analisando os contributos parlamentares em domínios específicos nos quais estas referências ganham maior densidade política.

4. Segurança e defesa nos PALOP: o papel da dimensão parlamentar

Nos PALOP, a segurança e a defesa constituem áreas nas quais a necessidade de resposta a ameaças concretas convive com limitações persistentes no controlo político das decisões adotadas. A gestão da instabilidade interna, o combate à criminalidade organizada, a resposta a fenómenos de violência armada e a cooperação securitária regional colocam pressões significativas sobre os sistemas institucionais, frequentemente resolvidas através de mecanismos de decisão concentrados nos órgãos governativos¹⁶. Neste contexto, o envolvimento parlamentar tende a assumir

16 Um exemplo recente pode ser observado em Moçambique, na gestão da violência armada na província de Cabo Delgado. Em 2023, foi decidido o prolongamento da presença de forças militares do Ruanda e da Missão da SADC, no âmbito de acordos bilaterais e regionais negociados ao nível governamental, com envolvimento parlamentar circunscrito à apreciação genérica de

uma natureza intermitente, mais visível em momentos de crise ou de aprovação formal de enquadramentos legais, do que no acompanhamento continuado das políticas de segurança e defesa, como tem sido amplamente assinalado na literatura sobre governação da segurança em contextos africanos e pós-conflito (Cawthra e Luckham, 2003).

A análise desta secção centra-se no contributo da dimensão parlamentar para o enquadramento político destas matérias nos PALOP, com atenção aos limites e às possibilidades do controlo democrático da defesa e da segurança interna. O objetivo não é aferir a eficácia operacional das respostas adotadas, mas identificar padrões de intervenção parlamentar e modalidades de legitimação política das políticas de segurança e defesa, em linha com leituras institucionais da governação democrática da segurança (Born, Fluri e Johnsson, 2003).

4.1. Defesa nacional, forças armadas e controlo democrático

A organização da defesa nacional e o papel das forças armadas nos PALOP refletem trajetórias históricas distintas, frequentemente associadas a processos de independência armada, conflitos internos prolongados ou missões de estabilização pós-conflito. Estes percursos moldaram de forma duradoura as relações civis-militares e os equilíbrios institucionais, condicionando a capacidade de os sistemas políticos integrarem plenamente na defesa nacional práticas estáveis de controlo democrático (Matei, Halladay, e Bruneau, 2022; Williams, 2005). Em vários Estados, a centralidade política e simbólica das forças armadas nos momentos fundacionais do Estado contribuiu para a consolidação de margens de autonomia significativas no setor da defesa, com impacto direto na definição das prioridades estratégicas e na distribuição de autoridade entre instituições civis e militares¹⁷.

enquadramentos legais e ao debate político posterior. A definição estratégica da resposta securitária, incluindo decisões relativas à cooperação militar externa e às operações no terreno, manteve-se concentrada em circuitos governativos restritos, num contexto de ameaça armada persistente (Lusa, 2023).

17 Esta dinâmica é particularmente visível em Angola e Moçambique. Em Angola, o papel central das Forças Armadas Angolanas (FAA) no processo de independência e na guerra civil contribuiu para a manutenção de uma forte autonomia institucional do setor da defesa após 2002, com influência duradoura na definição das prioridades estratégicas e na concentração da decisão em matéria militar no núcleo político-militar do Estado, apesar da normalização constitucional do controlo civil (Vines, 2004; Cramer, 2008). Em Moçambique, a herança da luta armada da FRELIMO e o envolvimento prolongado das Forças Armadas de Defesa de Moçambique (FADM) em conflitos internos, mais recentemente no norte do país, reforçaram a centralidade político-estratégica das forças armadas e a gestão predominantemente governamental das opções de defesa, com participação parlamentar limitada na definição do enquadramento político e estratégico dessas operações (PNUD, 2018; Kaldor, 2012)

Em termos formais, na maioria dos PALOP os parlamentos detêm competências constitucionais que incidem sobre aspetos centrais da política de defesa, incluindo a aprovação de leis orgânicas das forças armadas, a autorização da participação em operações militares no exterior, a ratificação de acordos de cooperação em matéria de defesa e o controlo orçamental da despesa militar. Contudo, a definição das orientações estratégicas da defesa, a condução dos processos de reforma militar e a estruturação da cooperação com parceiros externos permanecem maioritariamente circunscritas aos níveis governativos e às hierarquias militares, com participação parlamentar limitada e escassa continuidade do debate político (Born, Fluri e Johnsson, 2003).

A experiência da Guiné-Bissau ilustra de forma particularmente clara estes limites. A instabilidade política recorrente e a interferência histórica das forças armadas no processo político dificultaram a consolidação de mecanismos estáveis de acompanhamento parlamentar da defesa, com efeitos diretos na continuidade das políticas e na credibilidade das reformas institucionais (Lawal, 2025). Em Moçambique, o envolvimento das forças armadas em operações internas, associado ao conflito armado no norte do país, reforçou a centralização das decisões estratégicas e operacionais, restringindo o espaço parlamentar na definição dos enquadramentos políticos e jurídicos dessas operações (ADF, 2025). Esta dinâmica é frequentemente observada em contextos de conflito armado não internacional, nos quais a pressão securitária favorece soluções de comando concentrado e reduz a visibilidade do controlo político civil (Kaldor, 2013).

Apesar destes constrangimentos estruturais, observa-se uma crescente incorporação discursiva de referências ao controlo democrático das forças armadas no debate parlamentar, tanto a nível nacional como em fóruns interparlamentares. No espaço da CPLP, a dimensão parlamentar tem contribuído para enquadrar a defesa nacional como matéria sujeita à legalidade constitucional, à subordinação ao poder político civil e à responsabilidade política, em consonância com princípios consolidados na literatura sobre relações civis-militares (Matei, Halladay e Bruneau, 2022). As resoluções e declarações adotadas no âmbito da AP-CPLP enaltecem, de forma reiterada, a importância do enquadramento jurídico das missões militares, da transparência orçamental e da cooperação em defesa, ainda que sem efeitos vinculativos, destacando a “necessidade de enquadramento jurídico claro das missões de cooperação em matéria de defesa e segurança” e a subordinação das forças armadas ao poder político civil (AP-CPLP, 2019). Este tipo de formulações não altera, por si só, os equilíbrios institucionais existentes, mas introduz referências políticas que contribuem para a normalização discursiva do controlo democrático da defesa num espaço marcado por assimetrias institucionais persistentes (AP-CPLP, 2019; Assembleia da República, 2025).

4.2. Segurança interna, instabilidade e respostas regionais

As respostas estatais a episódios de violência armada, criminalidade transnacional e instabilidade interna nos PALOP têm colocado sob pressão os equilíbrios institucionais existentes, em particular quando implicam o recurso a medidas excepcionais ou à intervenção das forças armadas em funções de segurança interna. Nestes contextos, as opções adotadas tendem a privilegiar a eficácia imediata e a cooperação securitária externa, relegando para segundo plano o debate parlamentar sobre enquadramento jurídico, proporcionalidade e salvaguarda de direitos fundamentais (OCDE, 2007; Hänggi, 2005).

Como referido ao longo desta análise, a intervenção parlamentar em matérias de segurança interna revela-se particularmente condicionada quando estão em causa decisões tomadas em contextos de urgência política. A aprovação de regimes jurídicos de emergência, a ratificação de acordos de cooperação policial ou a autorização de operações de segurança decorre frequentemente sob pressão temporal e com acesso restrito a informação substantiva, dificultando um acompanhamento parlamentar continuado e favorecendo soluções decisórias concentradas nos níveis governativos responsáveis pela segurança interna e pela defesa.¹⁸ (Born, Fluri e Johnsson, 2003).

A dimensão parlamentar não está ausente do debate sobre segurança interna. Em Cabo Verde, a título ilustrativo, a estabilidade institucional permite um acompanhamento mais regular das políticas de segurança, em particular no que respeita à segurança marítima e à cooperação regional, associando estas matérias a preocupações com legalidade e compromissos internacionais, ainda que sem interferência na condução operacional (Rádio e Televisão de Cabo Verde, 2024). Este tipo de envolvimento parlamentar é frequentemente identificado como um fator de diferenciação positiva em contextos africanos mais estáveis (Williams, 2005; PNUD, 2018).

Nas reuniões plenárias e das Comissões da AP-CPLP, a segurança interna surge de forma recorrente associada a desafios partilhados, como o combate ao terrorismo, a criminalidade transnacional e a segurança marítima no Golfo da Guiné (Assembleia da República, 2025). A OPI tem funcionado como espaço de discussão política destas questões, permitindo a troca de experiências entre parlamentos confrontados com problemas semelhantes. As declarações finais e os debates nas comissões especializadas evidenciam uma associação consistente entre segurança interna,

18 Em Moçambique, a gestão do conflito armado em Cabo Delgado fornece um exemplo recente das limitações do acompanhamento parlamentar em contextos de pressão securitária. Em fevereiro de 2024, a extensão da presença de forças militares estrangeiras, incluindo contingentes do Ruanda e da Missão da SADC, foi decidida no quadro de entendimentos bilaterais e regionais já existentes, com o debate político a ocorrer sobretudo após a definição das opções estratégicas relativas à cooperação militar externa e à condução das operações no terreno (ADF, 2025).

Estado de direito e proteção de direitos fundamentais, sem avançar para modelos uniformes de resposta, característica típica das organizações parlamentares internacionais (Šabič, 2008; Cofelice, 2012).

A relevância da dimensão parlamentar reside, assim, menos na capacidade de condicionar diretamente as políticas adotadas e mais na introdução de uma leitura política da segurança interna que não se reduz à lógica da emergência. Ao enquadrar estas matérias em termos de legalidade, responsabilidade política e direitos fundamentais, as OPI contribuem para alargar o espaço do debate securitário, mesmo quando a influência direta sobre a ação governamental permanece limitada, em linha com abordagens construtivistas sobre a circulação de normas e expectativas políticas em contextos multilaterais (Finnemore e Sikkink, 1998; Stavridis e Jančić, 2017).

5. Potencial e limites da cooperação parlamentar lusófona

Em termos práticos, a cooperação parlamentar lusófona não alterou de forma substantiva os equilíbrios decisórios em matéria de segurança e defesa. A existência da AP-CPLP introduziu um nível mínimo de previsibilidade institucional no contacto entre parlamentos com capacidades muito desiguais e inseridos em contextos políticos e securitários distintos. Esse contacto regular permite a circulação de referências comuns associadas à legalidade constitucional, à responsabilidade política e ao enquadramento jurídico das políticas de segurança e defesa, contribuindo para uma estabilização discursiva num espaço marcado por constantes fragilidades institucionais (Born, Fluri e Johnsson, 2003; Cofelice, 2012). Trata-se de um efeito limitado e indireto, sem impacto na capacidade decisória ou na definição das políticas nacionais, mas que configura um patamar elementar de socialização parlamentar relevante para a análise.

Os limites da AP-CPLP são, contudo, evidentes e de natureza estrutural. A organização não dispõe de instrumentos vinculativos nem de mecanismos próprios de acompanhamento das decisões adotadas pelos Estados-membros. A sua relevância depende da disponibilidade política dos parlamentos e da margem efetiva de intervenção que estes detêm nos respetivos sistemas institucionais. Nos contextos em que o debate parlamentar em matéria de segurança e defesa é irregular ou residual, a projeção externa dessa função permanece necessariamente reduzida, como tem sido amplamente assinalado na literatura sobre fiscalização parlamentar do setor da segurança (Born e Hänggi, 2004). A AP-CPLP não corrige estas fragilidades nem altera os equilíbrios nacionais existentes. O alcance da sua intervenção depende, em larga medida, de fatores externos ao próprio fórum, em particular da margem de atuação dos parlamentos nacionais nos respetivos sistemas institucionais.

As assimetrias entre parlamentos constituem um dos principais constrangimentos à cooperação parlamentar lusófona. Diferenças significativas quanto a recursos técnicos, especialização das comissões, acesso a informação sensível e autonomia institucional condicionam a participação efetiva de várias delegações. Estas assimetrias reproduzem-se nos trabalhos da AP-CPLP, influenciando o peso relativo das intervenções e a seleção dos temas debatidos, fenómeno recorrente em fóruns parlamentares multilaterais com composição institucional heterogénea (Cofelice, 2012). A cooperação desenvolve-se, assim, de forma desigual, com alguns parlamentos a assumirem maior capacidade de iniciativa e outros a ocuparem posições mais reativas.

A dependência estrutural face às agendas governamentais representa outro limite relevante. Em matérias associadas à segurança e à defesa, os parlamentos atuam frequentemente em contextos de informação incompleta e sob forte pressão política. Esta condição reflete-se também na dimensão interparlamentar, na qual os debates tendem a acompanhar prioridades definidas noutros espaços decisórios, em particular no plano governamental e intergovernamental (Stavridis e Jančić, 2017). As OPI, *lato sensu*, não dispõem de instrumentos que lhes permitam inverter esta lógica, sendo o seu contributo mais visível no enquadramento político e simbólico das questões de segurança do que na definição substantiva das opções adotadas.

A estas limitações acrescem tensões históricas e legados pós-coloniais que continuam a atravessar a cooperação lusófona. A assimetria entre Portugal e vários PALOP, tanto em termos de capacidade institucional como de projeção internacional, influencia a perceção e a receção das iniciativas parlamentares. A cooperação pode ser entendida simultaneamente como espaço de partilha e como prolongamento de relações históricas marcadas por dependência e desigualdade, exigindo prudência analítica e evitando leituras acríicas da lusofonia enquanto espaço político homogéneo (Teixeira, 2010).

Apesar destes constrangimentos, a cooperação parlamentar com os PALOP revela um potencial político específico que reside menos na eficácia imediata e mais na sua função enquadradora. A repetição de referências à legalidade constitucional, ao controlo político das forças de segurança e à necessidade de enquadramentos jurídicos claros contribui para manter estas questões presentes no debate parlamentar, mesmo quando o impacto prático permanece limitado. Este efeito cumulativo corresponde ao que a literatura identifica como um dos contributos centrais da diplomacia parlamentar, aqui materializada pela AP-CPLP, sobretudo em contextos marcados por fragilidades institucionais persistentes (Šabič, 2008; Stavridis e Jančić, 2017).

Uma leitura crítica da AP-CPLP exige, assim, um equilíbrio entre reconhecimento e contenção analítica. A cooperação não constitui um instrumento de transformação estrutural das políticas de segurança e defesa nem um contrapeso efetivo às

dinâmicas decisórias nacionais. O seu contributo situa-se num plano intermédio, no qual se afirmam referências políticas comuns, se reforçam práticas de diálogo institucional e se mantêm abertas possibilidades de articulação futura. Este potencial permanece condicionado por assimetrias profundas, dependência das agendas governamentais e tensões históricas não resolvidas, mas constitui, ainda assim, um elemento relevante para a compreensão da dimensão política da segurança no espaço lusófono (Born, Fluri e Johnsson, 2003; Teixeira, 2010).

6. Conclusão

A análise da segurança e da defesa nos PALOP evidencia a persistência de modelos decisórios fortemente concentrados, sobretudo em contextos de instabilidade política, violência armada ou pressão securitária. Esta configuração não constitui uma exceção conjuntural, mas antes uma característica estrutural dos sistemas de governação da segurança em vários Estados lusófonos africanos, amplamente identificada na literatura sob controlo democrático do setor da segurança formal de enquadramentos legais e orçamentais previamente definidos.

Neste âmbito, a dimensão parlamentar não surge como vetor de transformação direta das políticas de segurança e defesa. O seu contributo situa-se num plano distinto, menos visível, mas politicamente relevante. Ao introduzir referências recorrentes à legalidade constitucional, à responsabilidade política e ao enquadramento jurídico do uso da força, os parlamentos participam nos processos de legitimação das opções adotadas, mesmo quando a sua capacidade de influência material é reduzida. Esta função revela-se relevante em contextos nos quais o debate parlamentar tende a ser reativo e condicionado por constrangimentos institucionais profundos, amplamente identificados na literatura sobre governação da segurança em África.

A cooperação interparlamentar lusófona, observada através da AP-CPLP, pode ser interpretada de forma produtiva, considerando a noção de comunidade de valores desenvolvida por Emanuel Adler, ao contemplar que determinadas modalidades de cooperação internacional não assentam em hierarquias formais nem em instrumentos vinculativos, mas na sedimentação gradual de entendimentos e expectativas partilhadas que moldam perceções de legitimidade política ao longo do tempo (Adler, 1997; 2005). Neste sentido, a AP-CPLP não atua como instância decisória nem como mecanismo de coordenação normativa em matéria de segurança e defesa. A sua relevância reside, portanto, na criação de condições mínimas de previsibilidade institucional e de contacto político regular entre parlamentos.

Este contacto favorece a circulação de referências políticas comuns relativas ao controlo político da força, à legalidade democrática e à articulação entre segurança

e direitos fundamentais. Tal dinâmica aproxima-se das leituras construtivistas sobre difusão normativa, segundo as quais a circulação de ideias e expectativas políticas precede, e nem sempre determina, alterações nas práticas institucionais (Finnemore e Sikkink, 1998). No caso desta OPI, não implica convergência normativa nem homogeneização das políticas nacionais, mas contribui para estabilizar uma linguagem política partilhada sobre segurança e defesa num espaço marcado por assimetrias persistentes.

Do ponto de vista estratégico, este efeito não deve ser sobrevalorizado. A AP-CPLP não corrige desigualdades estruturais entre parlamentos, nem reduz a dependência face às agendas governamentais em matéria de segurança. Diferenças em recursos, especialização técnica e autonomia institucional continuam a moldar o alcance efetivo da cooperação. A estas limitações somam-se legados históricos e pós-coloniais que introduzem ambiguidades adicionais na cooperação lusófona, exigindo prudência analítica e evitando interpretações normativas excessivamente otimistas da cooperação parlamentar lusófona.

Excluir a dimensão parlamentar conduziria a uma leitura incompleta da segurança nos PALOP. Mesmo sem capacidade decisória direta, os parlamentos contribuem para manter abertas referências normativas associadas à legalidade democrática e à responsabilidade política do uso da força. É entre a limitação estrutural e a relevância política indireta que a cooperação parlamentar lusófona evidencia o seu principal contributo analítico e estratégico, oferecendo referências úteis para futuras agendas de investigação e de política pública em matéria de segurança.

Referências

- ADF (2025) *Eight Years on, Cabo Delgado Insurgency Persists*. 25 de outubro. Disponível em: ADF: <https://adf-magazine.com/2025/10/eight-years-on-cabo-delgado-insurgency-persists/> (Acedido em: 7 de janeiro de 2026)
- Adler, E. (1997) *Imagined Security Communities: Cognitive Regions in International Relations*. *Millennium: Journal of International Studies*, 26(2), 249-277. doi:10.1177/03058298970260021101
- Adler, E. (2005) *Communitarian International Relations: The Epistemic Foundations of International Relations*. Londres: Routledge.
- AP-CPLP (2014) *Estatuto da Assembleia Parlamentar da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. Lisboa: AP-CPLP. Disponível em: https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/EstatutoAssembleiaParlamentarComunidadePaisesLinguaPortuguesa.pdf (Acedido em: 7 de janeiro de 2026)

- AP-CPLP (2019) *Declaração Final da IX Assembleia Parlamentar da CPLP*. Disponível em: <https://secretariadoexecutivo.cplp.org/media/kzdkpdrs/declaracao-final-da-ix-assembleia-parlamentar-da-cplp.pdf> (Acedido em: 7 de janeiro de 2026)
- Assembleia da República (2025a) *Reuniões – Relatórios AP-CPLP*. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/RelacoesInternacionais/Paginas/DelegacoesPermanentes.aspx?t=51584e7a5a573169624756705953425159584a735957316c626e52686369426b5953424462323131626d6c6b5957526c4947526c494642687736317a5a584d675a475567544d4f74626d64315953425162334a306> (Acedido em: 7 de janeiro de 2026)
- Assembleia da República (2025b) *Assembleia Parlamentar da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (AP-CPLP)*. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/RelacoesInternacionais/Paginas/DelegacoesPermanentes.aspx> (Acedido em: 7 de janeiro de 2026)
- Assembleia da República de Moçambique (2025) *Resolução: Proposta de Lei de Alteração do Artigo 3 da Lei Orgânica do Ministério Público aprovada pela Assembleia da República*. 16 de maio. Disponível em: <https://www.parlamento.mz/>
- Beula, E. (2021) Presidente da República não tem competência de decidir sobre a entrada de militares estrangeiros sem a autorização da Assembleia da República, *CDD – Centro para Democracia e Desenvolvimento*, 14 de julho. Disponível em: <https://cddmoz.org/wp-content/uploads/2021/07/Presidente-da-Republica-nao-tem-competencia-de-decidir-sobre-a-entrada-de-militares-estrangeiros-sem-a-autorizacao-da-Assembleia-da-Republica.pdf> (Acedido em: 7 de janeiro de 2026)
- Born, H., Fluri, P. e Johnsson, A. (2003) *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices*. Genebra: DCAF.
- Cardoso, I. d. e Figueira, R. (2025) Guiné-Bissau nas mãos dos militares: “Todas as instituições da República encerradas”. *Euronews*, 26 de novembro. Disponível em: <https://pt.euronews.com/2025/11/26/militares-da-guine-bissau-assumem-controlo-total-do-pais-presidente-embalo-tera-sido-detid> (Acedido em: 7 de janeiro de 2026)
- Cawthra, G. e Luckham, R. (2003) *Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies*. Londres: Zed Books.
- Cofelice, A. (2012) *International Parliamentary Institutions: Some Preliminary Findings and Setting a Research Agenda*. Bruges: UNU-CRIS Working Papers.
- Conselho de Segurança da ONU (2012) *Report of the Secretary-General on developments in Guinea-Bissau, S/2012/280, United Nations, New York*. Nova Iorque: ONU. Disponível em: https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2012-12/guinea_bissau_1.php
- CPLP (2026) *Assembleia Parlamentar*. 4 de janeiro. Disponível em: <https://www.cplp.org/organizacao/orgaos/assembleia-parlamentar/> (Acedido em: 7 de janeiro de 2026)
- Cramer, C. (2008) Angola and the Theory of War. Em P. Chabal, U. Engel e a. A.-M. Gentili (eds.) *Is Violence Inevitable in Africa? Theories of Conflict and Approaches to Conflict Prevention*. Leiden: Brill, pp. 17-34. doi:10.1163/9789047407782_004

- Finnemore, M. e Sikkink, K. (1998) *International Norm Dynamics and Political Change*. *International Organization*, 52(4), pp. 887-917. doi:10.1162/002081898550789
- Hänggi, H. (2005) *Approaching Peacebuilding from a Security Governance Perspective*. Em Hänggi, H. (ed.), *Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding*. Geneva: DCAF, pp. 3-19. Geneva: DCAF.
- International Crisis Group (2021) *Report 303 / Africa: Stemming the Insurrection in Mozambique's Cabo Delgado*. 11 de junho. Disponível em: <https://www.crisisgroup.org/africa/mozambique/303-stemming-insurrection-mozambiques-cabo-delgado> (Acedido em: 7 de janeiro de 2026)
- Kaldor, M. (2012) *New and Old Wars: Organised Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity Press.
- Lawal, S. (2025) *Guinea-Bissau coup: What happened, why it matters, what happens next?* *Aljazeera*, 27 de novembro. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2025/11/27/guinea-bissau-coup-what-happened-why-it-matters-what-happens-next>
- Lusa (2023) *Governo destaca “progressos assinaláveis” desde chegada das forças estrangeiras*. 24 notícias. Disponível em: <https://24noticias.sapo.pt/noticias/governo-destaca-progressos-assinalaveis-desde> (Acedido em: 7 de janeiro de 2026)
- Matei, F. C., Halladay, C. e Bruneau, T. C. (2022) *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations*. Londres: Routledge.
- OCDE (2007) *Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*. Paris: OECD Publishing.
- PNUD (2018a) *Governance, Peacebuilding and Crisis Prevention*. Nova Iorque: United Nations Development Programme.
- PNUD (2018b) *Inclusive Governance, Justice, Human Rights, Peace and Social Cohesion*. Disponível em: <https://www.undp.org/mozambique/inclusive-governance-justice-human-rights-peace-and-social-cohesions> (Acedido em: 7 de janeiro de 2026)
- Rádio e Televisão de Cabo Verde (2024) *MpD leva ao Parlamento o debate à volta da segurança no país e reitera o compromisso do Governo com o assunto*, 9 de janeiro. Disponível em: rtc.cv/tcv/video-details/mpd-leva-ao-parlamento-o-debate-a-volta-da-seguranca-no-pais-e-reitera-o-compromisso-do-governo-com-o-assunto-39820 (Acedido em: 7 de janeiro de 2026)
- Šabič, Z. (2008) *Building Democratic and Responsible Global Governance: The Role of International Parliamentary Institutions*. *Parliamentary Affairs*, 61(2), pp. 255-271.
- SGMAI (2018) *Promoting Peace and Security: The Technical Police and Electoral Cooperation of the MAI (2007-2017)*. Lisboa: SGMAI. Disponível em: <https://www.sg.mai.gov.pt/InternationalRelations/TechnicalPoliceCooperation/Documents/Promoting%20Peace%20and%20Security.pdf> (Acedido em: 7 de janeiro de 2026)
-

- Stavridis, S. e Jančić, D. (2017) *Parliamentary Diplomacy in European and Global Governance*. Leiden/Boston: Brill Nijhoff.
- Teixeira, N. S. (2010) Breve ensaio sobre política externa portuguesa. *Relações Internacionais*, 28, pp. 51-60.
- Vines, A. (2004) Angola: Forty Years of War. Em P. Batchelor, P. e Kingma, K. (eds.), *Demilitarisation and Peace-Building in Southern Africa*. Aldershot: Ashgate, pp. 74-105.
- Williams, R. (2005) African armed forces and the challenges of Security Sector Reform. *Journal of Security Sector Management*, Rocky Williams Tribute Issue, pp. 1-35. Disponível em: https://ciaotest.cc.columbia.edu/olj/jssm/jssm_3_2/jssm_3_2_001.pdf (Acedido em: 7 de janeiro de 2026)

Diplomacia Policial e Segurança Transnacional: A Rede de Oficiais de Ligação do MAI em África

Roberto Fernandes

Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI). Police Research Center (ICPOL).

Resumo

O panorama de segurança dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) encontra-se crescentemente condicionado por ameaças transnacionais complexas, incluindo o terrorismo, a criminalidade organizada, o tráfico de drogas e de armas, a pirataria e a migração irregular. Este artigo analisa a rede de oficiais de ligação do Ministério da Administração Interna de Portugal (ROLMAI) enquanto instrumento estratégico de diplomacia policial e mecanismo de reforço da arquitetura de segurança lusófona. O estudo incide sobre três dimensões centrais: a identificação das principais ameaças à segurança e defesa dos PALOP; a função dos oficiais de ligação na promoção da cooperação policial bilateral e multilateral; e a interação desta rede com atores regionais e internacionais,

como a CPLP, a União Africana, a CEDEAO e a SADC. Com base em análise documental, relatórios oficiais e estudos de caso selecionados, os resultados indicam que a ROLMAI atua como um vetor duplo: reforça os mecanismos de segurança cooperativa entre os países lusófonos e projeta, simultaneamente, o *soft power* e a influência estratégica de Portugal nos espaços atlântico e índico-africanos. Não obstante, o estudo sublinha que a sustentabilidade deste modelo depende de estratégias estruturadas e de longo prazo, capazes de integrar eficácia operacional com legitimidade política e a salvaguarda dos direitos humanos.

Palavras-chave: Cooperação internacional; CPLP; diplomacia policial; PALOP; segurança transnacional.

Abstract

The security landscape of the Portuguese-Speaking African Countries (PALOP) is increasingly shaped by complex transnational threats, including terrorism, organised crime, drug and arms trafficking, piracy, and irregular migration. This article examines Portugal's Ministry of Internal Administration liaison officers' network (ROLMAI) as both a strategic instrument of police diplomacy and a mechanism for strengthening the Lusophone security architecture. The study focuses on three core dimensions: the identification of the principal threats to the security and defence of the PALOP; the function of the liaison officers in promoting bilateral and multilateral police cooperation; and the interaction of the network with regional and

international actors, such as the CPLP, the African Union, ECOWAS, and SADC. Drawing on document analysis, official reports, and selected case studies, the findings indicate that ROLMAI operates as a dual vector: it reinforces cooperative security mechanisms among Lusophone countries while simultaneously projecting Portugal's soft power and strategic influence across the Atlantic and Indo-African spaces. Nevertheless, the study highlights that the sustainability of this model depends on structured, long-term strategies capable of integrating operational effectiveness with political legitimacy and the safeguarding of human rights.

Keywords: *International cooperation; CPLP; police diplomacy; PALOP; transnational security.*

Artigo recebido: 15.01.2026

Aprovado: 15.03.2026

<https://doi.org/10.47906/ND2026.173.03>

1. Introdução

A segurança e a defesa dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) defrontam, com particular ênfase nas últimas duas décadas, uma crescente complexidade estratégica rubricada por ameaças transnacionais, fragilidades institucionais e pressões geopolíticas de origem variada. A atual conjuntura securitária africana está profundamente interligada aos conflitos prolongados às portas da Europa – como a agressão militar da Rússia à Ucrânia e o conflito entre Israel e o Hamas na faixa de Gaza –, num “efeito dominó” que transfere a instabilidade de um continente para o outro, perante a indiferença norte-americana.

Na verdade, a guerra na Ucrânia intensificou o tráfico de armas, a presença de mercenários e de empresas militares privadas, como o Grupo Wagner, e agravou crises alimentares que fragilizam os regimes africanos. Paralelamente, a instabilidade persistente no Mediterrâneo e no Médio Oriente, em particular na Líbia, mantém abertas rotas de armas, de combatentes e da migração irregular através do Sahel, fortalecendo redes criminosas e grupos terroristas. Este cenário é agravado pela expansão de economias ilícitas – designadamente o tráfico de drogas, armas, espécies protegidas e hidrocarbonetos –, da pirataria marítima e do extremismo violento no Sahel, no Golfo da Guiné e em Moçambique, que se alimenta da corrupção e da fragilidade institucional. A retração europeia em missões internacionais de estabilização, segurança e desenvolvimento sustentável abriu espaço à crescente presença russa, marcada por ações militares e campanhas de desinformação, a par da penetração estratégica da China, centrada no controlo de infraestruturas críticas.

O resultado é um ambiente securitário volátil, amplificado por crises sanitárias, económicas e alimentares, que impulsiona fluxos migratórios irregulares e riscos transnacionais. Esta retroalimentação demonstra como a instabilidade europeia e africana se entrelaçam, consolidando uma cadeia de repercussões de insegurança global (Duffy, 2019; Greminger e Al-Rodhan, 2022; UNODC, 2025; Fernandes, 2025b). Esta intrincada cena internacional enfatiza a emergência de uma ordem global multipolar. O “desastre do projeto do mundo único”, conforme concebido por Adriano Moreira, trouxe de volta o paradoxo da guerra provável e da paz impossível, cadenciando e suplantando as capacidades de resposta estritamente nacionais, exigindo abordagens multinível, interdependentes e multidimensionais que combinem a cooperação bilateral, regional e internacional (Moreira e Cardoso, 1992; Buzan e Wæver, 2003; Peoples e Vaughan-Williams, 2021; Fernandes, 2024b).

A reação a estas hiperperplexidades tem evoluído no quadro da governação de segurança africana, envolvendo uma panóplia de atores nacionais, regionais e internacionais. Nos PALOP, coexistem esforços internos de reforma do setor da

segurança e defesa através de iniciativas regionais, estimuladas pela Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO)¹ e a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC)², a par de mecanismos multilaterais como os da União Africana (UA)³, União Europeia (UE) e da Organização das Nações Unidas (NU) (Besada, 2010; Babarinde, 2013; Hentz, 2014; Makinda et al., 2015; Nathan, 2016; Olaniyan, 2023). Em paralelo, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)⁴ tem procurado afirmar-se como plataforma de cooperação em segurança e defesa, privilegiando o intercâmbio de informação, formação e exercícios conjuntos, apesar das compressões desencadeadas por atores regionais e por grandes potências mundiais de ímpetos imperialistas (Galito, 2011; Cahen, 2017; CPLP, 2022, 2025). É neste profuso ambiente de conflitualidade global e de competição permanente que a Rede de Oficiais de Ligação do Ministério da Administração Interna (ROL-MAI) de Portugal intervém junto de diversas nações e potências internacionais, enquanto instrumento singular da diplomacia policial⁵ e da cooperação securitária

-
- 1 A CEDEAO, fundada em 1975 pelo Tratado de Lagos, reúne 15 Estados com o propósito de fomentar a integração económica, a cooperação política e o desenvolvimento sustentável na região. Para além da vertente comercial, assume um papel central na segurança regional, através da prevenção e gestão de conflitos, operações de paz e combate a ameaças transnacionais, contribuindo para a estabilidade e consolidação do Estado de Direito na África Ocidental (Olaniyan, 2023).
 - 2 A SADC, criada pelo Tratado de Windhoek em 1992, é uma organização regional intergovernamental sediada em Gaborone, que congrega 16 Estados da África Austral. Para além da sua missão de integração económica e desenvolvimento sustentável, assume um papel relevante na segurança regional, nomeadamente na prevenção e resolução de conflitos, manutenção da paz e combate a ameaças transnacionais, como o terrorismo e o tráfico ilícito (Hentz, 2014; Nathan, 2016).
 - 3 A UA, organização continental criada em 2002 e sediada em Adis Abeba, reúne todos os Estados africanos com o objetivo de promover a unidade continental, a paz, a segurança e o desenvolvimento socioeconómico. Destaca-se pelo seu papel na prevenção e gestão de conflitos, no combate a ameaças transnacionais e na promoção da boa governação e do Estado de Direito, contribuindo para a estabilidade e resiliência dos seus Estados-membros (Babarinde, 2013; Makinda et al., 2015).
 - 4 A CPLP, fundada em 1996, reúne Estados que partilham o português como língua oficial, promovendo a concertação político-diplomática, a cooperação multissetorial e a projeção internacional da língua. Estruturada em quatro órgãos principais, destaca-se como plataforma estratégica de articulação lusófona, com especial enfoque na mobilidade, na segurança alimentar e ambiental, e na cooperação em defesa e segurança (Cahen, 2017; CPLP, 2022).
 - 5 A diplomacia policial constitui uma vertente especializada da diplomacia, centrada na cooperação internacional entre Forças e Serviços de Segurança, através da partilha de informações, da coordenação operacional e da representação institucional em organismos bilaterais e multilaterais. No contexto português, esta prática é desenvolvida por Oficiais de Ligação da GNR e da PSP, integrados nas estruturas externas do Ministério dos Negócios Estrangeiros, contribuindo para o reforço da segurança internacional e para o combate a ameaças transnacionais (Stevanović et al., 2012; Fernandes, 2024a).

no espaço lusófono. Esta rede compósita, multidisciplinar, versátil e de extensão global constitui uma interface operacional, técnica e diplomática entre Portugal e os países africanos que emergiram como Estados soberanos em 1975 – Angola, Moçambique, Cabo Verde, Guiné-Bissau (formalmente reconhecida) e São Tomé e Príncipe –, facilitando o diálogo e o intercâmbio de inteligência policial, o apoio a investigações criminais, a capacitação técnico-policial de Forças de Segurança e a articulação com as arquiteturas regionais de segurança, proteção civil, prevenção rodoviária e inteligência, compatibilizando-as com as referências dos valores europeus e do primado dos direitos humanos (Elias, 2019; Dias et al., 2021). A amplitude do seu protagonismo no plano da cooperação policial internacional permite compreender como a externalização da segurança portuguesa se articula com a estabilização regional, bem como evidencia o potencial da concertação de atores regionais em favor da segurança cooperativa no Atlântico e no Índico, em particular em relação aos PALOP, com os quais nutre uma especial relação de confiança e amizade secular (Bigo, 2000; Elias, 2013; Moreira, 2018a; Fernandes, 2024a).

Com enfoque nestas problemáticas geopolíticas e securitárias, a investigação adota uma abordagem qualitativa, de natureza descritivo-analítica e exploratória, orientada para compreender o papel da ROLMAI na segurança dos PALOP. A análise concentra-se no período compreendido entre 1999 e 2025, correspondente à fase de consolidação da presença da ROLMAI em África, permitindo captar tendências e transformações recentes no quadro da segurança transnacional. Para atingir os objetivos delineados – *i.e.*, identificar as principais ameaças transnacionais que afetam os PALOP; analisar o contributo da ROLMAI na cooperação bilateral e multilateral; e avaliar a sua interação com atores regionais e internacionais –, recorreu-se a um estudo de caso múltiplo, que integra diferentes fontes documentais e científicas.

As fontes primárias incluem relatórios e comunicados oficiais do Ministério da Administração Interna (MAI), da Guarda Nacional Republicana (GNR), da Polícia de Segurança Pública (PSP) e da CPLP, bem como de legislação estruturante da diplomacia policial portuguesa, designadamente o vetusto Decreto-Lei n.º 139/94, de 23 de maio e respetivas alterações. Complementarmente, sempre que viável, consideraram-se depoimentos e informações provenientes de antigos ou atuais Oficiais de Ligação, obtidos em contexto de divulgação pública ou entrevistas exploratórias autorizadas noutras investigações académicas. As fontes secundárias abarcam literatura académica sobre segurança transnacional, diplomacia policial e estudos de segurança africana, bem como vários relatórios internacionais de referência, como os produzidos pela United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), pelo Geneva Centre for Security Policy e pelo US Department of State.

A seleção dos dados obedeceu a critérios de relevância temática, autenticidade e atualidade, privilegiando documentos oficiais e publicações científicas indexadas.

A validação da informação foi assegurada mediante a triangulação de fontes, cruzando dados provenientes de relatórios oficiais, literatura académica e análises de organismos internacionais (Patton, 2002). Para tratamento da informação, aplicou-se a análise de conteúdo temática, que permitiu identificar padrões, convergências e divergências relacionadas com três eixos sob escrutínio, a saber: a identificação das principais ameaças à segurança e defesa dos PALOP; o papel dos Oficiais de Ligação na cooperação bilateral e multilateral; e a interação da ROLMAI com atores regionais e internacionais.

Esta abordagem multidimensional e interdisciplinar apresenta, todavia, limitações inerentes ao acesso restrito a dados classificados, o que condiciona uma avaliação quantitativa direta da eficácia operacional da Rede. Ainda assim, a combinação de fontes documentais e análise comparativa longitudinal assegura robustez científica e credibilidade interpretativa, em consonância com os princípios éticos de investigação, garantindo confidencialidade e uso exclusivo de dados públicos (Fernandes, 2024a, 2024b, 2024c, 2024d, 2025a, 2025b, 2025c).

2. Os desafios securitários contemporâneos na África de língua portuguesa

Os PALOP enfrentam, hodiernamente, uma confluência de desafios em matéria de segurança e defesa, que se caracterizam pela crescente transnacionalização das ameaças e por condicionamentos estruturais internos. A diluição dos limites da segurança interna em favor da expansão da sua dimensão externa, muito para além das fronteiras pátrias, apresentaram novas criticidades, mas também novas oportunidades. Esta complexidade agravou a fragilidade dos sistemas de segurança destes Estados africanos, afetando não só a estabilidade interna, mas também a segurança regional e global (Besada, 2010; UNODC, 2025).

As regiões do Atlântico e do Índico africanos, onde se situam os PALOP, têm sido afetadas por dinamismos de criminalidade organizada transnacional, terrorismo e outras ameaças à segurança coletiva. O neoterrorismo *jihadista*, embora concentrado sobretudo no Sahel, influencia indiretamente países como a Guiné-Bissau e Cabo Verde, vulneráveis a redes de financiamento ilícito e recrutamento extremista, subvertendo as fundações das democracias parceiras de Portugal (Greminger e Al-Rodhan, 2022; UNODC, 2025). Paralelamente, a coligação crime-terrorismo, nomeadamente ao nível do tráfico de entorpecentes, armas e contrabando de fauna e flora, utiliza as rotas marítimas e terrestres destes países, em especial no Golfo da Guiné, uma das regiões com maior índice de corrupção e pirataria marítima a nível global (Galito, 2011; Greminger e Al-Rodhan, 2022; UNODC, 2025). A pirataria e o crime marítimo constituem ameaças particularmente críticas, afetando não apenas o tráfico comercial, mas também os sistemas de segurança alimentar e económica

dos PALOP costeiros. O Golfo da Guiné destaca-se como um dos *hotspots* mais inseguros para a navegação internacional, o que impõe uma mobilização coordenada e congruente entre os países da região e os seus parceiros internacionais⁶. Além disso, as migrações irregulares e as redes de tráfico humano geram vulnerabilidades internas e internacionais de grande impacto, associadas à exploração e a violações de direitos humanos, afetando os países da cintura mediterrânica (Greminger e Al-Rodhan, 2022; UNODC, 2025).

Os sistemas nacionais de segurança interna e de defesa nacional dos PALOP paten-teiam fragilidades estruturais que comprometem a eficácia da resposta aos desafios mencionados. A escassez de recursos financeiros, tecnológicos e humanos, devidamente capacitados, limita a capacidade de vigilância, investigação e intervenção das forças policiais e militares (Galito, 2011; Elias, 2013). Acresce a dificuldade de interoperabilidade entre as várias Forças de Segurança e entre países vizinhos, criando lacunas na coordenação e partilha de informação crítica (Elias, 2013, 2019). Estas debilidades são agravadas por contextos políticos, institucionais e macroeco-nómicos que, por vezes, não favorecem a governação democrática eficaz dos setores da segurança e defesa, gerando desconfiança nas populações e enfraquecendo a legitimidade dos órgãos de segurança (Besada, 2010). A fragilidade e os proble-mas securitários dos PALOP repercutem-se muito para além das suas fronteiras. O Atlântico, crucial para as rotas comerciais entre África, Europa e América, torna-se um espaço vulnerável que pode servir de plataforma para a expansão do crime organizado e do terrorismo (Buzan e Wæver, 2003). A segurança dos PALOP está, portanto, diretamente ligada à segurança europeia, sobretudo à da UE, que mantém um interesse estratégico na estabilidade do Atlântico e Índico lusófonos (Galito, 2011). Pelo exposto, a articulação entre atores nacionais, regionais e internacionais assume uma relevância axial para garantir a implementação de medidas integradas e sustentáveis face às ameaças existenciais que os PALOP arrostam (Besada, 2010).

3. Atores relevantes na segurança e defesa dos PALOP

A complexidade dos desafios de segurança e defesa nos PALOP exige, pois, a atuação coordenada de múltiplos atores que operam em escalas nacionais, regionais e internacionais. Esta miríade de intervenientes configura um sistema multifacetado

6 Apesar dos progressos recentes, a segurança marítima no Golfo da Guiné continua dependente da superação de causas estruturais em terra, como a fraca presença estatal, o crime organizado e a instabilidade política. Dada a sua relevância estratégica para a segurança regional e para o comércio marítimo internacional, a erradicação da pirataria exige esforços sustentados e coordenados entre atores regionais e a comunidade internacional (Greminger e Al-Rodhan, 2022).

e complexo, onde se entrecruzam interesses, capacidades e modalidades de cooperação⁷ (Besada, 2010; Escorrega, 2012; Elias 2019).

No escopo da nossa investigação, as Forças de Segurança nos PALOP, *maxime* as polícias nacionais e os serviços de informações, constituem a primeira linha de defesa contra ameaças internas e transnacionais, em colaboração com as Forças Armadas. Contudo, enfrentam delimitações estruturais significativas, como a insuficiência de recursos técnicos e humanos, a baixa interoperabilidade entre órgãos e a falta de capacitação especializada (Elias, 2013). A multipolarização institucional e a necessidade de reformas orientadas para a governança democrática da segurança constituem desafios recorrentes, condicionando a eficácia operacional e a credibilidade destas instituições perante as populações (Galito, 2011).

Uma solução compreensiva às instigações transnacionais que afetam os PALOP envolve uma ampla gama de atores externos, que atuam tanto em apoio direto aos Estados como através de fóruns multilaterais. A CPLP assume um papel central, promovendo a cooperação intergovernamental em segurança, a partilha de boas práticas e a realização de exercícios conjuntos que visam a capacitação das forças locais (CPLP, 2025). No plano regional africano, organizações como a UA, a CEDEAO e a SADC, desempenham um papel relevante na articulação de estratégias comuns para a gestão de crises, segurança marítima e combate ao crime organizado. Estas instituições contribuem para a criação de arquiteturas regionais de segurança que complementam os esforços nacionais e proporcionam um espaço para concertação multilateral (Besada, 2010; Fernandes, 2025c). Já ao nível global, organismos como as NU e a UE estão presentes em múltiplas frentes, desde missões de manutenção da paz até programas de capacitação técnica e apoio financeiro. Parcerias bilaterais, especialmente com Portugal, França, Estados Unidos da América e China, também influenciam as dinâmicas securitárias na região, tanto pelo apoio material como pela dimensão diplomática (Elias, 2019; Fernandes, 2025c).

No âmbito da cooperação bilateral, o MAI de Portugal desenvolveu uma constelação estratégica de Oficiais de Ligação, ancorada na estrutura diplomática portuguesa dispersa pelo mundo, que atua como intermediário privilegiado entre as

7 O sistema regional de segurança em África estrutura-se em níveis continental, sub-regional e multinacional, articulando mecanismos formais como a UA e a sua Arquitetura Africana de Paz e Segurança (APSA), com instrumentos operacionais – como a Força Africana em Estado de Alerta (ASF), o Mecanismo Continental de Alerta Precoce (CEWS) e o Centro Africano de Estudos e Pesquisa sobre o Terrorismo (CAERT) – e intervenientes sub-regionais como a CEDEAO, SADC, Comunidade da África Oriental (EAC), Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD) e a Comunidade Económica dos Estados da África Central (ECCAS). A este ecossistema somam-se iniciativas *ad hoc*, como a Força Multinacional Conjunta (MNJTF) e a Força Conjunta do G5 Sahel. A eficácia global deste modelo depende da coordenação política, da capacidade operacional e do apoio internacional sustentado (Escorrega, 2012).

autoridades portuguesas e os parceiros africanos. Esta rede abrangente, consistentemente implementada junto de países com que Portugal mantém especiais ligações de cooperação, nomeadamente com os PALOP, favorece uma ligação direta, próxima e permanente para o intercâmbio de informação, assistência a investigações conjuntas e ao desenvolvimento de projetos de formação e capacitação das Forças de Segurança locais, bem como dos correspondentes sistemas de segurança interna (Elias, 2019; Fernandes, 2024a, 2024b, 2024c). Alicerçada em relações de confiança e reciprocidade, a ROLMAI visa contribuir para a melhoria da interoperabilidade e para a criação de canais seguros e fluidos de comunicação, funcionando como um vetor estruturante da diplomacia policial e da projeção estratégica de Portugal no plano externo (Galito, 2011; Fernandes, 2025a, 2025b, 2025c).

Complementarmente, importa referenciar o substancial contributo do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI), da PSP, na formação dos quadros superiores das Forças de Segurança de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe, ao abrigo dos pioneiros Programas de Cooperação Técnico-Policial e de Proteção Civil, desenvolvidos anualmente com os PALOP e Timor-Leste, firmados ao nível do ensino superior policial universitário e politécnico, sob a égide das Ciências Policiais⁸. Encetada nos finais da década de 1980 do século passado, a internacionalização da partilha do saber e dos valores europeístas com os alunos “cooperantes” dos PALOP, fez do ISCPSI um eixo

8 A aprovação do Regime Jurídico do Ensino Superior Público Policial, através do Decreto-Lei n.º 13/2022, de 12 de janeiro, marcou um momento estruturante para a consolidação das Ciências Policiais como área científica autónoma em Portugal. Este diploma definiu, pela primeira vez, que “as Ciências Policiais constituem um acervo organizado e sistematizado de conhecimentos científicos sobre a organização policial, enquanto instituição, e sobre a ação policial, enquanto processo, cujo estudo científico aplicado contribui para a edificação de padrões de atuação dos organismos policiais e dos seus profissionais, tendo por referência os direitos fundamentais dos cidadãos, a defesa da legalidade democrática e a garantia da segurança interna” (Júnior et al., 2022). Esta consagração normativa não apenas legitimou o caminho percorrido, desde 1982, pelo ISCPSI, enquanto instituição universitária de referência, mas também reforçou a articulação entre a formação académica, a prática operacional e a diplomacia policial, potenciando a criação de uma elite profissional transnacional alinhada com os princípios da governação democrática da segurança e com os paradigmas de *soft power* aplicados ao espaço lusófono (Fernandes, 2025c).

9 Os alunos “cooperantes” do ISCPSI, cadetes provenientes dos PALOP e de Timor-Leste, constituem, segundo Durão, comunidades de saber marcadas por socialização profissional transnacional, inserindo-se numa rede elitizada de normas policiais e numa pedagogia de assimilação do *ethos* meritocrático e do modelo institucional português. Embora o impacto prático imediato nos países de origem seja limitado, a formação fomenta mudanças incrementais normativas e simbólicas, permeadas por narrativas de sacrifício e esperança de reconhecimento social (Durão e Lopes, 2015a, 2015b). O texto do Despacho n.º 7219/2022, de 6 de junho, oficializou a designação de “alunos bolseiros cooperantes dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e Timor-Leste”.

singular e homogéneo de irradiação dos princípios humanitários e de promoção dos direitos, liberdades garantias, de referência europeia, em extensões africanas (Durão e Lopes, 2015a, 2015b). Volvidas várias décadas de intensa partilha e comunhão dos princípios do Estado de direito, as muitas gerações de discentes africanos do ISCPSP ocupam já lugares destacados nos sistemas de segurança e de governança em diferentes PALOP, desde diretores nacionais das polícias a ministros do interior, numa genuína vivacidade do “novo pensamento” da diplomacia policial portuguesa¹⁰ (Fernandes, 2024c, 2024d).

4. A rede de oficiais de ligação do MAI: diplomacia e cooperação policial internacional

Arautos da globalização e da extraversão do modelo europeu para o sistema mundial, os portugueses, fruto do revolucionário empreendimento dos Descobrimientos quinhentistas, preservam laços de estreita ligação com inúmeras nações, de entre as quais os Estados africanos lusófonos revestem particular destaque e relevância (Page, 2023). Interpenetrada nestas centenárias “solidariedades horizontais” com os povos, tradições, costumes e territórios africanos, a ROLMAI de Portugal representa um instrumento singular e estratégico na promoção da cooperação em segurança e defesa¹¹, especialmente junto dos PALOP (Moreira, 2018a).

Inscrita num contexto de resiliência construtiva quanto a desafios securitários complexos e interdisciplinares que carecem de uma crescente coordenação transnacional, esta rede cooperativa de “vocalização africana”¹² assume um papel central na

10 A anunciada Academia Lusófona de Polícia (ALPOL), cuja formalização está prevista para o primeiro semestre de 2026, configura-se como um projeto estruturante para a cooperação policial lusófona. Resultante da sinergia entre o ISCPSP (PSP), a Secretaria-Geral do MAI e a CPLP, a ALPOL visa consolidar a partilha de conhecimento, experiências e recursos, promovendo a sofisticação do ensino superior policial e a capacitação das Forças de Segurança no espaço lusófono.

11 A ROLMAI representa um instrumento estratégico da política externa portuguesa, promovendo a cooperação internacional em segurança numa lógica de extensão da segurança interna. Articulando-se com dimensões económicas, culturais e técnico-policiais, reforça a interoperabilidade e o intercâmbio de informação crítica, consolidando parcerias sustentáveis com Estados e organizações. Inserida na estratégia europeia, atua como interface diplomático-operacional, projetando Portugal como promotor de consensos no espaço euro-atlântico e lusófono (Elias, 2019; Tomé, 2019; Fernandes, 2024a, 2024b, 2024c, 2025c).

12 A expressão “vocalização africana” de Portugal simboliza uma dimensão histórica e estratégica da sua política externa, particularmente no período pós-25 de Abril de 1974. Neste contexto, o país procurou redefinir a sua posição internacional, conciliando a identidade atlântica e europeia com a necessidade de distanciamento do passado colonial. Assim, a política externa portuguesa manifesta uma intersecção entre interesses europeus e africanos, refletindo a continuidade da ligação de Portugal ao continente africano (Severiano Teixeira, 2005).

interlocução bilateral e multilateral, através da participação direta em centros de análise, discussão e decisão de elevado nível, anteriormente reservados a diplomatas e políticos de carreira, potenciando, pela via da proximidade, reciprocidade e informalidade, ações concertadas e eficientes em diversos domínios estratégicos (Severiano Teixeira, 2005; Stevanović et al., 2012; Fernandes, 2025c). Os Oficiais de Ligação atuam como pontos focais nos países parceiros, estabelecendo canais diretos entre as forças policiais portuguesas e as autoridades locais. Enquanto elos empreendedores de persuasão e influência, as suas funções incluem a partilha de inteligência criminal e operacional, o apoio na coordenação de investigações transnacionais, a par do acompanhamento de iniciativas conjuntas de formação e capacitação técnica e assessoria nos temas de segurança ao embaixador¹³ (Nye, 2004; Elias, 2019; Fernandes, 2024a, 2024b, 2024c, 2024d, 2025a, 2025b).

Formulada na sequência do Decreto-Lei n.º 139/94, de 23 de maio¹⁴, esta estrutura reticular de externalização de recursos da segurança interna nacional permite a Portugal manter uma presença contínua e operacional de recursos policiais e técnicos especializados, provindos da macroestrutura da Administração Interna portuguesa, nos diferentes teatros de operações, facilitando a comunicação e a circulação rápida de informação¹⁵, determinantes para o desenvolvimento de respostas adaptadas às especificidades locais e regionais. A colocação de Oficiais de Ligação em organismos internacionais ou representações diplomáticas nacionais em países estrangeiros insere-se no quadro da projeção externa da segurança interna portuguesa, traduzindo a crescente interdependência entre a segurança nacional e os compromissos internacionais. Estes “diplomatas policiais”, selecionados de entre oficiais da GNR ou oficiais de polícia da PSP, são temporariamente destacados – em comissão de serviço, por três anos – junto de organismos internacionais ou representações diplomáticas, em função de interesses estratégicos do Estado e de compromissos de cooperação técnico-policial assumidos por Portugal. Além disso, a ROLMAI contribui para a harmonização de procedimentos e práticas policiais, reforçando a interoperabilidade entre os sistemas de segurança interna e

13 Aos Oficiais de Ligação compete a articulação da cooperação internacional em segurança, incluindo a coordenação de programas técnico-policiais, a facilitação de relações entre forças congéneres e a participação em grupos de trabalho governamentais. Apoiam ainda o embaixador na análise de riscos e na proteção da comunidade portuguesa residente, contribuindo para a formulação de estratégias de segurança nos países de afetação.

14 Alterado pelo Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 41/2023 de 2 de junho.

15 O acesso a fóruns privilegiados possibilita a gestão e compilação de dados sensíveis de carácter geoestratégico, geopolítico e securitário, os quais são transformados em relatórios de inteligência policial enviados, por canal seguro, ao âmbito da governação portuguesa, através da estrutura diplomática (Ministério dos Negócios Estrangeiros), da Secretaria-Geral do MAI e do Sistema de Segurança Interna (Fernandes, 2025a, 2025c).

de controlo fronteiriço lusófonos (Stevanović et al., 2012; Elias, 2013, 2019; Tomé, 2019; Ferreira, 2020; Fernandes, 2024a).

O conteúdo funcional dos Oficiais de Ligação revela uma dimensão híbrida de diplomacia policial: asseguram a coordenação local de programas de cooperação; funcionam como interface operativo e informacional entre Forças de Segurança portuguesas e congéneres estrangeiros; apoiam a elaboração de estudos e pareceres estratégicos; e reforçam a capacidade de aconselhamento das embaixadas em matéria de segurança. As suas funções incluem ainda a recolha e difusão de informação crítica para proteção da comunidade portuguesa residente, configurando-se como uma forma de alerta precoce e de gestão preventiva de riscos transnacionais.

A entrada em vigor da Lei n.º 55-C/2025, de 22 de julho, representou uma inflexão significativa na arquitetura institucional da segurança interna em Portugal, com a criação da Unidade Nacional de Estrangeiros e Fronteiras (UNEF), integrada na estrutura da PSP. Esta reforma, que sucedeu à extinção formal do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) em 2023, reorganizou competências e redefiniu o quadro normativo aplicável ao controlo de fronteiras, à gestão de fluxos migratórios e à cooperação internacional em matéria de segurança e imigração. A UNEF, enquanto unidade especializada da PSP, passou a deter competência para propor, coordenar e apoiar a nomeação de Oficiais de Ligação de Imigração¹⁶ em domínios conexos com a sua missão institucional, nomeadamente em postos consulares com elevado grau de risco. Esta alteração legislativa fez com que o MAI voltasse a ter os Oficiais de Ligação de Imigração sob a sua alçada, já que entre 2023 e 2025, ao abrigo do disposto no Artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho, aquela função tinha sido integrada na organização interna da Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA), tutelada pelo Ministro dos Assuntos Parlamentares.

Aclare-se ainda que a ROLMAI se estende também ao espaço asiático (Timor-Leste) e europeu (Espanha e França), marcando presença na Representação Permanente de Portugal junto da UE¹⁷ (REPER) e na Agência da UE para a Cooperação Poli-

16 Os Oficiais de Ligação de Imigração, preferencialmente oriundos dos quadros superiores da PSP e especializados em fronteiras e cooperação internacional, desempenham funções estratégicas em países de origem e trânsito migratório. Integrando redes da UE e da INTERPOL, promovem a diplomacia operativa na regulação de fluxos migratórios, prevenção da imigração irregular e tráfico de seres humanos, assegurando a articulação técnica entre serviços consulares, fronteiriços e jurídicos internacionais (Stevanović et al., 2012; Fernandes, 2025c).

17 A REPER configura-se como órgão diplomático fundamental na defesa dos interesses nacionais junto das instituições europeias, funcionando como canal privilegiado entre o Governo português e os organismos da UE. Participa ativamente na negociação, consulta e formulação de políticas comunitárias, especialmente no domínio da segurança interna, onde harmoniza a política nacional com estratégias europeias de cooperação policial e judiciária, em articulação com entidades como EUROPOL e EUROJUST. A presença de oficiais de ligação do MAI junto da REPER reforça esta coordenação operacional, promovendo uma diplomacia policial integrada e uma res-

A presença destes Oficiais de Ligação em Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe, com extensões à Argélia, Essuatíni, Mauritânia, Marrocos e Tunísia, tem revelado um efeito multiplicador na segurança regional, uma vez que fortalece os mecanismos de colaboração entre os PALOP e também com pertinentes organizações regionais, como as referidas UA, CEDEAO e SADC. A sua atuação contribui para a criação de pontes entre diferentes níveis de governação da segurança, integrando as dimensões nacionais, regionais e internacionais (Besada, 2010). Além disso, a ROLMAI insere-se no âmbito mais amplo da CPLP, potencializando a cooperação no espaço lusófono através do intercâmbio sistemático de experiências, políticas de segurança e projetos conjuntos (CPLP, 2022, 2025). Desta forma, os Oficiais de Ligação reforçam não só as capacidades operacionais, mas também a diplomacia securitária portuguesa e a sua influência no Atlântico e Índico africano (Stevanović et al., 2012; Elias, 2019; Tomé, 2019; Fernandes, 2024a).

Apesar das vantagens evidentes, a rede enfrenta desafios importantes, como a limitação de recursos humanos e financeiros para ampliar a sua presença e atuação, além da necessidade de garantir maior articulação com os demais atores regionais e internacionais para evitar sobreposições ou lacunas de informação. É essencial avaliar criticamente a disposição e extensão da ROLMAI, adequando-a à volubilidade do panorama internacional. É igualmente crucial assegurar que a cooperação respeite os princípios da soberania e dos direitos humanos, evitando perceções negativas sobre a influência externa (Tomé, 2019; Fernandes, 2025c).

A diplomacia policial consiste na projeção internacional das Forças e Serviços de Segurança através de mecanismos formais de cooperação e representação, visando enfrentar ameaças transnacionais como o terrorismo, o crime organizado, a migração irregular ou o cibercrime. Trata-se de uma vertente ambígua da ação externa do Estado, que combina instrumentos da diplomacia tradicional (mais genérica e de largo espectro) com capacidades técnicas e policiais especializadas, operacionalizada por Oficiais de Ligação e Oficiais de Ligação de Imigração destacados junto de embaixadas, organizações internacionais ou estruturas regionais. Esta externalização compreensiva de recursos securitários do Sistema de Segurança Interna português favorece a troca de informação, a coordenação de operações e o reforço das capacidades institucionais dos países parceiros, respeitando os enquadramentos jurídicos nacionais e internacionais. Para além da função repressiva, a diplomacia policial promove uma abordagem cooperativa e preventiva, orientada para a segurança humana e para a proteção de direitos fundamentais, constituindo assim um instrumento relevante na estratégia contemporânea para a debelação de ameaças não convencionais (Clemente, 2010; Stevanović et al., 2012; Elias, 2013; Fernandes, 2024a, 2025c).

5. Interação da ROLMAI com a CPLP e outros atores regionais

A ROLMAI deve ser compreendida como um instrumento híbrido de diplomacia policial e de *soft power*, inserido numa lógica de segurança cooperativa que transcende a dimensão meramente operacional. Inspirada em conceções de complexos regionais de segurança (Buzan e Wæver, 2003), a sua atuação posiciona Portugal como fornecedor de capacidades e mediador estratégico nos espaços atlântico e índico-africanos, num contexto em que as ameaças transnacionais desafiam os conceitos de soberania clássica e exigem soluções multinível (Nye, 2004; Fernandes, 2025c).

A CPLP emerge, neste quadro, como uma plataforma privilegiada de concertação político-estratégica, fornecendo um enquadramento identitário e normativo que legitima a cooperação em segurança no espaço lusófono. O seu contributo não reside apenas na harmonização de políticas públicas e na partilha de informação estratégica, mas também na produção de normas de atuação coletiva, reforçando uma comunidade de segurança lusófona incipiente¹⁹. A ROLMAI, ao operacionalizar esta agenda, traduz capital político em efeitos práticos, funcionando como mecanismo de transferência de confiança entre Estados e de integração de respostas multinível face a crises híbridas (Galito, 2011; CPLP, 2022; Fernandes, 2024a).

A formação de elites policiais africanas pelo ISCPSP, da PSP, acrescenta uma dimensão estrutural e de longo prazo a este esforço cooperativo. Ao combinar capacitação técnico-científica, socialização cultural e difusão de normas profissionais alinhadas com a governação democrática da segurança, o ISCPSP colabora ativamente na construção de uma comunidade epistémica policial lusófona. Esta comunidade de prática reforça a legitimidade política da cooperação, amplia a interoperabilidade entre Forças de Segurança e cria condições para a institucionalização de mecanismos de segurança cooperativa no Atlântico e Índico Sul, onde Portugal projeta influência estratégica mediante instrumentos não coercivos (Durão e Lopes, 2015a, 2015b; Fernandes, 2025c, 2026).

No plano africano, organizações regionais como a UA, a CEDEAO e a SADC desempenham papéis cruciais na gestão direta de crises e na coordenação de respostas regionais, possuindo capacidade operacional e legitimidade endógena que a CPLP, enquanto organização cultural e linguística, não detém (Besada, 2010). A interação entre estas duas dimensões de governança regional – a cultural-linguística da CPLP

¹⁹ É justamente nesta contextura que se pretende que a ALPOL possa constituir-se como uma malha flexível e pragmática que promova a formação avançada e a liderança policial; reforce a cooperação e o intercâmbio institucional; incentive currículos inovadores, baseados em evidência científica; e consolide a formação como pilar da segurança lusófona. Com baixa burocracia e forte impacto prático, a ALPOL almeja aproximar escolas, academias e universidades de polícia, elevando os padrões profissionais e fortalecendo a capacidade de segurança cooperativa no mundo lusófono.

e a operacional-africana das demais organizações referidas – encerra um potencial de complementaridade, mas também o risco de segmentação e sobreposição de mecanismos. Neste plano, a ROLMAI atua como catalisador, promovendo a circulação de inteligência policial, coordenação tática e alinhamento estratégico, reduzindo assim as assimetrias entre os diferentes níveis de cooperação (Greminger e Al-Rodhan, 2022). Do ponto de vista teórico, a interação da ROLMAI com a CPLP e outros atores regionais pode ser lida à luz de duas dinâmicas centrais das Relações Internacionais. Por um lado, enquanto instrumento de *soft power* securitário, em que a influência de Portugal se exerce por meio de formação, socialização normativa, cooperação técnico-policial e diplomacia policial, em vez da mobilização expedicionária de segurança direta (Nye, 2004). Por outro lado, pode ser vista como instrumento de segurança regional complexa, em que as ameaças e respostas se estruturam em camadas sobrepostas – nacional, regional africana (através de organizações internacionais como a CPLP, UA, CEDEAO, SADC e outros atores internacionais relevantes), lusófona e internacional (via UE e NU) –, exigindo mecanismos adaptativos e multinível para evitar redundâncias e maximizar sinergias (Buzan e Wæver, 2003; Elias, 2019; Fernandes, 2025c).

Em última instância, a ROLMAI só alcançará impacto estratégico duradouro se for capaz de articular estas duas lógicas: converter capital relacional e cultural em resultados operacionais tangíveis; e alinhar a cooperação lusófona com os mecanismos africanos de segurança coletiva, criando uma arquitetura policêntrica de segurança atlântica. O sucesso desta estratégia dependerá da institucionalização de processos formais de coordenação, da manutenção de compromissos políticos consistentes e da integração plena dos princípios da governação democrática e dos direitos humanos como legitimadores da política externa portuguesa (Moreira e Cardoso, 1992; Abreu, 1994; Grassi, 2010; Moreira, 2018; Silva e Marcondes, 2019; Fernandes, 2025c).

6. Conclusão e recomendações

O continente africano enfrenta desafios securitários de elevada complexidade, decorrentes da interação entre ameaças transnacionais e fragilidades institucionais, a par de dinâmicas regionais e globais em mutação constante. Este contexto impõe aos PALOP respostas multidimensionais e integradas, articulando instrumentos nacionais, mecanismos regionais e apoios internacionais, de modo a sustentar uma governação da segurança colaborativa e adaptativa. A eficácia desta abordagem reside na capacidade de coordenar interesses nacionais com a salvaguarda de bens securitários comuns, num horizonte em que o terrorismo, o crime organizado transnacional e os fluxos migratórios irregulares transcendem fronteiras e reclamam soluções coletivas.

A diplomacia policial portuguesa, parcialmente materializada na ROLMAI, constitui um instrumento de *soft power* relevante ao fomentar a troca estruturada de informações, coordenar operações conjuntas e reforçar capacidades técnicas e humanas das forças de segurança africanas. Este mecanismo promove a interoperabilidade entre sistemas de segurança interna díspares, favorecendo a harmonização de políticas públicas e o fortalecimento da governação democrática no sector da segurança interna (Stevanović et al., 2012; Tomé, 2019; Fernandes, 2025c, 2026).

O ISCPSTI, por sua vez, posiciona-se como pilar estratégico desta diplomacia, ao formar elites policiais lusófonas alinhadas com princípios de segurança cooperativa e governação democrática. A articulação do ISCPSTI com os PALOP e mecanismos multilaterais intensifica a interoperabilidade e a confiança mútua entre polícias africanas e portuguesas, consolidando a ROLMAI como vetor de cooperação internacional. Assim, Portugal exerce uma influência suave (*soft power*) estruturante nos espaços atlântico e índico-africanos, ampliando a sua relevância geopolítica via cooperação técnico-policial qualificada, coerente com paradigmas euro-atlânticos (Nye, 2004; Fernandes, 2025c, 2026).

Não obstante estes avanços, persistem limitações estruturais, a saber: a escassez de recursos humanos e financeiros; a fragilidade e sobreposição de mecanismos de cooperação; a coordenação interinstitucional insuficiente; e vulnerabilidades ligadas a flutuações políticas e instabilidade local. A sustentabilidade da diplomacia policial portuguesa exige uma transição de respostas predominantemente reativas para uma cooperação estratégica de longo prazo, combinando a eficácia operacional, a legitimidade política e social e, ainda, a integração plena da salvaguarda dos direitos humanos (Besada, 2010; Babarinde, 2013; Hentz, 2014; Silva e Marcondes, 2019; Fernandes, 2026).

Torna-se imperativa uma coordenação reforçada entre diplomatas de carreira²⁰, adidos de defesa²¹, oficiais de informações²² do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP) e oficiais de ligação do MAI²³, a par de outros interlocutores relevantes, nas representações diplomáticas portuguesas em África. Esta articulação holística robustece a política externa, a estratégia nacional de segurança (interna) e a defesa, e melhora o apoio às forças de segurança locais nos PALOP, permitindo uma perspetiva integrada das dinâmicas securitárias regionais. Os oficiais de ligação

20 Atuam na esfera da política externa e relações bilaterais, possuindo uma posição privilegiada para aprimorar o alinhamento estratégico com os PALOP e a CPLP.

21 Experimentados na estratégia militar e nos exercícios conjuntos, podem, por exemplo, contribuir no apoio logístico contra extremismo.

22 A sua *expertise* em inteligência estratégica e identificação de ameaças híbridas facilita a deteção precoce de redes terroristas/crime.

23 Vocacionados para a cooperação operacional/estratégica e a formação técnico-policial, constituem elementos-chave para a interoperabilidade diária com as polícias locais.

do MAI, embora cruciais, não possuem por si só uma visão abrangente da segurança. A sua ação deve articular-se sistematicamente com representantes de soberania nacional – nomeadamente, Negócios Estrangeiros, Defesa, Informações e Segurança Interna –, sob pena de fragmentação estratégica. Esta articulação não só maximiza a eficácia da ROLMAI, mas eleva Portugal como um protagonista crucial na governação multinível da segurança africana, consolidando laços lusófonos face à multipolaridade global.

Para potenciar o impacto da diplomacia policial e consolidar a segurança cooperativa, em particular, em termos do apoio às forças de segurança locais, impõe-se uma sinergia operacional integrada, para o que se propõe uma estratégia escalonada com indicadores de desempenho objetivos, conforme a tabela 1, que se segue.

Tabela 1
Recomendações para o reforço da ROLMAI e da diplomacia policial portuguesa nos PALOP

Prazo	Recomendações	Indicadores de Desempenho
Curto Prazo (1-2 anos)	<ul style="list-style-type: none"> - Reforçar capacitação técnica das forças de segurança dos PALOP via formação e intercâmbios de oficiais de ligação. - Instituir partilha sistemática de inteligência e alertas rápidos com PALOP e estruturas regionais. - Definir protocolos para incidentes transnacionais (pirataria, tráficos, migração irregular). - Criação de “Células de Coordenação Lusófona” em embaixadas-chave (Angola, Moçambique, Guiné-Bissau), com reuniões semanais de inteligência, plataformas digitais seguras (compatíveis com EUROPOL/INTERPOL) e relatórios conjuntos mensais ao MAI/MNE. Formação transversal no ISCPSP fomentará competências partilhadas. 	<ul style="list-style-type: none"> - N.º de ações de formação e horas de capacitação. - Percentagem de informações partilhadas em <72h. - N.º de incidentes com resposta conjunta em <7 dias.
Médio Prazo (3-5 anos)	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliar a cobertura da ROLMAI a todos os PALOP e países de trânsito estratégico. - Criar plataforma digital segura e interoperável, integrada com INTERPOL e EUROPOL. - Institucionalizar exercícios conjuntos anuais contra ameaças transnacionais no Atlântico e Índico. - Integração da ROLMAI em protocolos CPLP/UA/CEDEAO, com simulações anuais contra pirataria no Golfo da Guiné e migração irregular, evitando silos informacionais e sobreposições. 	<ul style="list-style-type: none"> - Percentagem de PALOP com oficiais de ligação ativos (>90%). - N.º de operações conjuntas e relatórios anuais. - Taxa de participação e interoperabilidade (>80%).
Longo Prazo (6-10 anos)	<ul style="list-style-type: none"> - Criar Observatório Lusófono de Segurança Transnacional para monitorização e avaliação. - Integrar formalmente a ROLMAI na política externa lusófona, articulando com UE/ONU. - Estabelecer governação sustentável com financiamento partilhado e responsabilização democrática. - Avaliação de impacto via indicadores mensuráveis (ex.: redução de 20% em incidentes transnacionais reportados à UNODC), transitando de respostas reativas para estratégias proativas, alinhadas com valores europeus de direitos humanos e soberania. 	<ul style="list-style-type: none"> - N.º de relatórios estratégicos publicados e citados. - Alinhamento de políticas dos PALOP com CPLP/UE (>70%). - Redução incidentes transnacionais ≥30%.

Fonte: Elaboração do autor.

O futuro da diplomacia policial portuguesa em África exige, pois, uma mudança estratégica que transcenda a mera reatividade e que assente numa governação securitária robusta, integrada, pragmática e sustentável, adequada a resistir aos invariáveis constrangimentos políticos e institucionais do quotidiano. Sem a assunção plena de um compromisso estratégico e interinstitucional que ultrapasse a gestão imediatista das crises, a ROLMAI corre o risco de se tornar uma ferramenta episódica e fragilizada. É, de facto, nesta convergência estratégica que a diplomacia policial portuguesa encontra o seu potencial para se afirmar como instrumento de um “poder semimaterial”²⁴ junto das “sociedades cosmopolitas globais na contemporaneidade” (Giddens, 2000, p. 29), projetando uma influência duradoura na segurança cooperativa lusófona e na estabilidade geopolítica dos espaços atlântico e índico-africanos.

Afinal, como nos disse o saudoso Adriano Moreira, Portugal não é apenas um país europeu: é também um país africano, pela sua história, pela sua língua e pelos seus laços culturais, económicos e políticos, com as nações africanas de expressão portuguesa (Moreira e Cardoso, 1992; Moreira, 2018a, 2018b). Mais do que isso, Portugal é uma “ponte de passagem” entre continentes (Coelho, 2015, p. x).

Bibliografia

- Abreu, M. B. T. d. (1994) *Justiça e cooperação*. Lisboa: M.J.
- Babarinde, O. (2013) “The African Union and the quest for security governance in Africa”. In: *The Security Governance of Regional Organizations*. 1.^a ed. s.l.: Routledge, pp. 273-299.
- Besada, H. (2010) *Crafting an African Security Architecture: Addressing regional peace and conflict in the 21st century*. Surrey: Ashgate Publishing Limited.
- Bigo, D. (2000) “When two become one: internal and external securitizations in Europe”, in M. Kelstrup e Williams, M. C. (eds.) *International Relations Theory and the Politics of European Integration: Power, Security and Community*. Londres: Routledge, p. 194.
- Buzan, B. e Wæver, O. (2003) *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cahen, M. (2017) “1996-2016 – A CPLP, Uma organização para quê?”. *Portuguese studies review – Exploring the Crossroads and Perspectives of Lusophone Studies*, 23(1), pp. 67-96.

24 Na perspetiva das relações internacionais, o poder semimaterial funde recursos tangíveis – infraestruturas científicas e redes operacionais – com efeitos intangíveis – influência normativa e capital cognitivo – convergindo para o *smart power*: a proficiência em articular *hard power* coercivo (força militar, sanções) e *soft power* atrativo (valores, diplomacia), conforme Nye (2004), Manners (2002) e Quinn e Gibson (2017).

- Clemente, P. (2010) "Polícia e segurança: breves notas". *Política Internacional e Segurança*, 4, pp. 141-171.
- Coelho, J. M. d. S. (2015) *Adriano Moreira e o império português*. Covilhã: Universidade da Beira Interior.
- CPLP (2022) *Plano Estratégico de Cooperação Cultural Multilateral da CPLP*. Lisboa: CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.
- CPLP (2025) *CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. [Online] Disponível em: <https://www.cplp.org/id-2752.aspx> [Acedido em: 30 julho 2025].
- Dias, V. A., Freire, M. R. e Barradas, J. R. (2021) A Participação de Portugal em Missões Internacionais como Eixo Estratégico de Política Externa. *Revista Nação e Defesa*, 159, pp. 119-150.
- Duffy, B. (2019) *Os Perigos da Perceção: Porque estamos errados sobre quase tudo*. Lisboa: Livros Zigurate/Bertrand.
- Durão, S. e Lopes, D. S. (2015a) "Formação internacional, comunidades de saberes e mudança institucional: os oficiais de polícia africanos formados em Lisboa". *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 9(1), pp. 122-139.
- Durão, S. e Lopes, D. S. (2015b) "Efeitos Possíveis da Cooperação Policial. Oficiais entre Portugal e África". *Politeia – Revista do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, ano X-XI-XII – 2013-2014-2015*, pp. 65-85.
- Elias, L. (2013) "A Externalização da Segurança Interna: As Dimensões Global, Europeia e Lusófona". *Relações Internacionais*, 40, pp. 9-29.
- Elias, L. (2019) "A Dimensão Externa da Segurança Interna de Portugal". *Janus 2018-2019*, pp. 78-79.
- Escorrega, L. C. F. (2012) "African peace and security architecture: A strategic analysis". *Revista Nação e Defesa*, 133, pp. 213-234.
- Fernandes, R. N. A. (2024a) "A Mundialização da Diplomacia Policial Portuguesa". *Anuário Janus 2023*, 19 janeiro.
- Fernandes, R. N. A. (2024b) "The Police Diplomat Network as a response to Modern Challenges: A Portuguese Perspective". *Security Spectrum: Journal of Advanced Security Research – Challenges for Criminology in Turbulent Times*, 23, pp. 48-74.
- Fernandes, R. N. A. (2024c) "Os 40 anos de Ciências Policiais em Portugal", *40 anos de Ciências Policiais em Portugal*. Lisboa: Centro de Investigação (ICPOL) do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPPI), pp. 583-602.
- Fernandes, R. N. A. (2024d) "The New Thinking of Police Diplomacy in the Context of International Cooperation". *Internal Security*, 16(2), pp. 133-155.
- Fernandes, R. N. A. (2025a) "A diplomacia policial na produção de inteligência". In Hamada, H. e Pires, R. (eds.) *Desafios e avanços da inteligência de segurança pública: integrando estraté-*

- gias para o futuro*. 1.ª ed. s.l.: Instituto Brasileiro de Segurança Pública; Editora Parabellum, pp. 13-67.
- Fernandes, R. N. A. (2025b) *Outlets de Desinformação na Nova Geopolítica Digital*. 1.ª ed. Lisboa: Centro de Investigação (ICPOL) do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI).
- Fernandes, R. N. A. (2025c) *A Rede de Oficiais de Ligação do MAI como Instrumento da Política Externa Portuguesa*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa.
- Fernandes, R. N. A. (2026) *Diplomacia Policial Portuguesa: Ciência, Credibilidade e Projeção Internacional*. Lição Inaugural da Cerimónia de Abertura Solene do Ano Académico 2025-2026, 10 de fevereiro de 2026. Lisboa: ISCPSI
- Galito, M. S. (2011) *Geopolítica de Portugal no Atlântico – Lusofonia e Segurança*. Lisboa, OBSERVARE. Universidade Autónoma de Lisboa.
- Giddens, A. (2000) *O Mundo na Era da Globalização*. Lisboa: Editorial Presença.
- Grassi, M. (2010) *PALOP: investigação em debate*. 1.ª ed. Lisboa: ICS – Imprensa de Ciências Sociais.
- Greminger, T. e Al-Rodhan, N. (2022) *Piracy and Maritime Crime in the Gulf of Guinea*, Geneva: Geneva Centre for Security Policy (GCSP).
- Hentz, J. J. (2014) *Routledge handbook of African security*. New York: Routledge.
- Júnior, A. L. d. S. et al. (2022) *Ciências Policiais: Conceito, Objeto e Método de Investigação Científica*. 1.ª ed. Lisboa: Centro de Investigação (ICPOL) do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI).
- Quinn, R. e Gibson, B. (2017) *An Analysis of Kenneth Waltz's Theory of International Politics*. s.l.:Macat Library.
- Manners, I. (2002) "Normative power Europe: a contradiction in terms?". *JCMS: Journal of common market studies*, 2(40), pp. 235-258.
- Makinda, S. M., Okumu, F. W. e Mickler, D. (2015) *The African Union: Addressing the challenges of peace, security, and governance*. 1.ª ed. London: Routledge.
- Moreira, A. (2018a) "As Solidariedades Horizontais". In *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: Cooperação*. Coimbra: Almedina, pp. 9-22.
- Moreira, A. (2018b) *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: Cooperação*. Coimbra: Almedina.
- Moreira, A. e Cardoso, P. (1992) *Estratégia*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Nathan, L. (2016) *Community of insecurity: SADC's struggle for peace and security in southern Africa*. 1.ª ed. London: Routledge.

- Nye, J. J. S. (2004) *Soft power: The means to success in world politics*. 1.^a ed. New York: PublicAffairs.
- Olaniyan, A. O. (2023) "International Relations in West Africa". In *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. s.l.:s.n.
- Page, M. (2023) *A Primeira Aldeia Global: Como Portugal Mudou o Mundo*. 19.^a ed. Alfragide: Casa das Letras.
- Patton, M. Q. (2002) *Qualitative research and evaluation methods*. California: Sage Publications, Inc.
- Peoples, C. e Vaughan-Williams, N. (2021) *Critical Security Studies: An Introduction*. 3.rd ed. s.l.:Routledge.
- Severiano Teixeira, N. (2005) *A Política Externa Portuguesa 1890-2000*. In A. C. Pinto, ed. *Portugal Contemporâneo*. Lisboa: Dom Quixote, pp. 87-116.
- Silva, A. R. d. A. e Marcondes, D. (2019) Globalização, Segurança e Defesa no Atlântico Sul. *Revista Nação e Defesa*, 154, pp. 69-88.
- Stevanović, O., Jacimovski, S. e Kekić, D. (2012) *Police Diplomat – Example of the Euro Atlantic Integrations' Good Practice*. Skopje, s.n., pp. 418-432.
- The White House (2025) *Executive Order (E.O.) 14157 – "Designating Cartels and Other Organizations as Foreign Terrorist Organizations and Specially Designated Global Terrorists"*, Washington, D.C.: s.n.
- Tomé, L. (2019) "Oficiais de Ligação do Ministério da Administração Interna". In L. Moita, L. V. Pinto e Pereira, P. (eds.) *Estudo da Estrutura Diplomática Portuguesa*. Lisboa: OBSERVARE-UAL, pp. 77-81.
- UNODC (2025) *World Drug Report 2025*, Viena: United Nations publication.
- US Department of State (2025) *Designation of International Cartels*, s.l.: US Department of State.

Segurança, Lusofonia e Poder: A CPLP e o Policiamento nos PALOP

Eduardo Pereira Correia

Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna e Faculdade de Direito da Universidade Lusófona.

Leandro Berenguer

Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna e Faculdade de Direito da Universidade Lusófona.

Ricardo Claro

Universidade da Maia e Universidade Aberta.

Resumo

A segurança e a defesa interna nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) enfrentam desafios estruturais associados à fragilidade institucional, à criminalidade transnacional, à mobilidade humana e às limitações da governação democrática. Este artigo analisa a emergência de práticas de cooperação policial no espaço lusófono e os seus limites enquanto modelo de governação da segurança, assente na partilha linguística, jurídica e institucional entre Portugal e os PALOP, e enquadrado pela Comunidade

dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Sustenta-se que este modelo, centrado no policiamento de proximidade, na formação ética e na diplomacia técnica, constitui uma alternativa diferenciada aos paradigmas anglo-saxónico e francófono. O artigo avalia ainda o papel da CPLP enquanto espaço de articulação de uma arquitetura regional de segurança, discutindo as suas potencialidades e limitações no contexto africano contemporâneo.

Palavras-chave: Segurança; policiamento; CPLP; PALOP; cooperação policial.

Abstract

Security and internal defence in the Portuguese-speaking African Countries (PALOP) face structural challenges associated with institutional fragility, transnational crime, human mobility dynamics, and constraints affecting democratic governance. This article analyses the emergence of policing cooperation practices within the Lusophone space and examines their scope and limitations as a model of security governance grounded in shared linguistic, legal, and institutional frameworks that link Portugal and the PALOP under the framework of the Community of Portuguese-

-Speaking Countries (CPLP). It argues that this cooperation framework, centred on community policing approaches, ethical training, and technical diplomacy, has been presented as a differentiated alternative to Anglo-Saxon and Francophone security paradigms. The article further assesses the role of the CPLP as a platform for political and security coordination, discussing its potential and structural constraints within the contemporary African context.

Keywords: Security; policing; CPLP; PALOP; police cooperation.

Artigo recebido: 27.01.2026

Aprovado: 27.02.2026

<https://doi.org/10.47906/ND2026.173.04>

Introdução

A segurança pública e a defesa interna assumem, no contexto africano contemporâneo, uma centralidade crescente nas agendas políticas nacionais, regionais e internacionais. Nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), esta centralidade resulta da persistência de fragilidades institucionais, da pressão exercida por dinâmicas de criminalidade organizada e de ameaças transnacionais, bem como da necessidade de consolidar processos de governação democrática em sociedades marcadas por heranças coloniais complexas e por trajetórias de construção do Estado frequentemente incompletas. A incapacidade de garantir níveis mínimos de segurança quotidiana compromete não apenas a estabilidade política, mas também o desenvolvimento económico, a coesão social e, de forma particularmente sensível, a confiança dos cidadãos nas instituições públicas.

Neste sentido, a literatura em estudos de segurança tem demonstrado que os desafios enfrentados por muitos Estados africanos não podem ser adequadamente compreendidos à luz de conceções tradicionais centradas exclusivamente na defesa externa ou no conflito armado convencional. Pelo contrário, grande parte dos riscos securitários assume uma natureza difusa e estrutural, associada à fragilidade do Estado, à permeabilidade das fronteiras, à informalidade económica, à desigualdade social e à limitada capacidade administrativa. Assim, a segurança deve ser entendida como um fenómeno multidimensional, no qual se cruzam dimensões políticas, sociais, económicas e institucionais, exigindo respostas integradas e sustentáveis (Buzan, 1991). A adoção de estratégias puramente repressivas ou excessivamente militarizadas tem revelado eficácia limitada e, em diversos casos, efeitos contraproducentes, sobretudo em contextos onde a legitimidade das forças de segurança é frágil ou contestada.

Apesar do discurso institucional que tende a apresentar a cooperação lusófona como espaço horizontal de partilha normativa, parte da literatura crítica tem alertado para o risco de a lusofonia reproduzir assimetrias históricas herdadas do período colonial. Margarido (2000) sustenta que a própria ideia de lusofonia pode funcionar como construção política legitimadora de continuidades simbólicas pós-imperiais, enquanto Pinto (2011) sublinha a necessidade de reinterpretar criticamente estas heranças nas dinâmicas contemporâneas de cooperação. Ainda assim, outros autores enfatizam o carácter voluntário e multilateral da CPLP, salientando a ausência de mecanismos formais de hegemonia institucional, embora persistam desigualdades estruturais entre os Estados-membros (Jaló, 2023).

É neste enquadramento que a circulação internacional de modelos de policiamento e de políticas públicas de segurança se tornou uma prática recorrente. Organizações internacionais, Estados doadores, antigos poderes coloniais e atores emergentes promovem ativamente a transferência de modelos institucionais, frequentemente

associados a agendas normativas mais amplas. Contudo, a literatura demonstra que a importação acrítica de modelos externos tende a ignorar especificidades culturais, jurídicas e institucionais, conduzindo a processos de mimetismo institucional sem impacto estrutural duradouro e, nalguns casos, ao agravamento das fragilidades existentes (Luckham, 1994). A experiência africana evidencia que modelos de segurança transplantados sem adaptação local tendem a aprofundar a distância entre forças de segurança e populações e a fragilizar a governação democrática.

Neste ponto, o espaço lusófono adquire relevância analítica própria. A partilha da língua portuguesa, de uma matriz jurídica comum de inspiração romano-germânica e de experiências administrativas parcialmente convergentes cria condições singulares para a circulação de práticas institucionais em matéria de segurança com menor fricção normativa e cultural. Portugal, enquanto antigo poder colonial e simultaneamente Estado integrado em estruturas multilaterais europeias, tem procurado assumir um papel relevante na cooperação securitária com os PALOP, ainda que essa projeção ocorra num espaço marcado por diferentes centros de influência política e estratégica. Esta atuação encontra enquadramento político na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), fundada em 1996, que se tem afirmado progressivamente como espaço de concertação em domínios sensíveis, incluindo a segurança, a justiça e a mobilidade.

Partindo deste enquadramento, o presente artigo sustenta a hipótese de que práticas de cooperação policial no espaço lusófono poderão estar a contribuir para a emergência de padrões partilhados de governação da segurança, distinto dos paradigmas anglo-saxónico, francófono ou de matriz autoritária, cuja natureza e limites importa analisar criticamente. Este modelo caracteriza-se por uma forte ênfase no policiamento de proximidade, na formação ética e jurídica das forças de segurança e na utilização da diplomacia técnica como instrumento de projeção externa. O objetivo central consiste em analisar os seus fundamentos conceptuais, os mecanismos de operacionalização e os limites da sua institucionalização no contexto africano.

Do ponto de vista metodológico, o artigo assenta numa análise qualitativa de natureza interpretativa, apoiada na literatura académica sobre segurança, governação e *soft power*, bem como na análise de políticas públicas de cooperação securitária no espaço lusófono. A inexistência de bases de dados comparáveis e o acesso limitado a informação operacional nos contextos analisados justificaram a opção por uma estratégia de triangulação documental, combinando literatura académica, relatórios institucionais e análise de políticas públicas. Conforme sublinham Jensen e Jankowski (1993), a robustez analítica em estudos qualitativos pode resultar da combinação de múltiplas fontes secundárias, mitigando limitações associadas à ausência de recolha direta de dados. O *corpus* documental incluiu igualmente

estratégias oficiais de cooperação e documentos de política pública (CAMÕES, 2022), relatórios de missões e programas de capacitação institucional (EUCAP, 2022), documentação normativa produzida por instituições da União Europeia no domínio da governação das fronteiras e mobilidade (Comissão Europeia, 2023), bem como produção académica desenvolvida no âmbito de instituições de formação policial (ISCPSI/PSP), permitindo contextualizar empiricamente os mecanismos de formação, assistência técnica e circulação de práticas analisados. A seleção documental privilegiou fontes institucionais diretamente relacionadas com políticas e programas de cooperação securitária no espaço lusófono.

Com base neste enquadramento metodológico e documental, o artigo organiza-se em torno de três eixos principais. No primeiro, procede-se ao enquadramento teórico da segurança e da circulação de modelos no espaço lusófono. No segundo, analisa-se o modelo lusófono de policiamento e os seus instrumentos de projeção prática. No terceiro, discute-se o papel da CPLP enquanto potencial arquitetura de segurança regional, identificando as suas principais potencialidades e constrangimentos.

Neste contexto, torna-se indispensável um enquadramento conceptual que permita compreender simultaneamente a natureza dos desafios securitários enfrentados pelos PALOP e os mecanismos através dos quais modelos de segurança circulam, se adaptam e se institucionalizam.

1. Segurança, governação e circulação de modelos no espaço lusófono

A compreensão dos desafios securitários enfrentados pelos PALOP exige um enquadramento conceptual que ultrapasse a visão clássica da segurança enquanto mera defesa do território face a ameaças externas. Em contextos marcados por fragilidade estatal, desigualdades estruturais e processos incompletos de consolidação democrática, a segurança assume uma natureza profundamente multidimensional. A abordagem proposta por Barry Buzan (1991), ao conceptualizar a segurança como um fenómeno que integra dimensões militares, políticas, económicas, sociais e ambientais, revela-se particularmente adequada para a análise das realidades africanas, onde a principal ameaça raramente se manifesta sob a forma de agressão externa, mas antes como incapacidade do Estado para garantir ordem pública, justiça acessível e proteção efetiva dos direitos fundamentais.

Nos Estados africanos, a segurança está intimamente associada à qualidade da governação. A fragilidade institucional, a escassez de recursos administrativos e a persistência de padrões de exclusão política contribuem para a proliferação de ameaças internas, incluindo criminalidade violenta, economia informal ilícita e conflitos intercomunitários. A literatura crítica sobre segurança em África tem

sublinhado que a militarização excessiva das funções policiais e a confusão entre segurança interna e defesa nacional tendem a produzir efeitos perversos sobre a governação democrática. Luckham (1994) demonstra que, em muitos contextos africanos, as forças de segurança foram historicamente concebidas como instrumentos de controlo político e repressão, em detrimento da prestação de serviços públicos orientados para o cidadão, legado que continua a influenciar a perceção pública da polícia e a limitar a sua capacidade de atuar como fator de coesão social.

Paralelamente, a globalização das ameaças securitárias impulsiona a circulação internacional de modelos de policiamento e de políticas públicas de segurança. Organizações internacionais, Estados doadores e missões de assistência técnica promovem ativamente a difusão de determinados paradigmas, frequentemente associados a agendas normativas mais amplas. Todavia, a transferência de políticas públicas no domínio da segurança é um processo profundamente político, condicionado por relações de poder, interesses estratégicos e afinidades normativas. A literatura sobre *policy transfer* sublinha que os modelos não circulam de forma neutra ou automática, sendo reinterpretados, adaptados ou mesmo instrumentalizados à luz dos contextos locais, podendo resultar em arranjos híbridos ou em fenómenos de mimetismo institucional desprovidos de eficácia substantiva (Makinda e Okumu, 2008). É neste quadro que o espaço lusófono apresenta especificidades analiticamente relevantes. A existência de uma comunidade linguística transcontinental, associada a uma matriz jurídica de inspiração romano-germânica e a percursos administrativos parcialmente convergentes, cria condições favoráveis à circulação de práticas institucionais com menor fricção cultural e normativa. A língua portuguesa funciona simultaneamente como instrumento de comunicação técnica, veículo de socialização profissional e elemento de legitimação política, facilitando a formação, a produção normativa e a cooperação operacional em matéria de segurança. Importa, contudo, reconhecer que a circulação destes modelos não ocorre linearmente. Estudos sobre transferência institucional em África demonstram que práticas importadas tendem a ser reinterpretadas localmente, produzindo arranjos híbridos resultantes da adaptação às prioridades políticas e organizacionais nacionais. Acresce que a partilha de referenciais jurídicos reduz os custos de adaptação de modelos organizacionais e enquadramentos legais no domínio da segurança interna.

A CPLP constitui o principal enquadramento institucional desta circulação de modelos. Embora não tenha sido concebida como uma organização vocacionada para a segurança, evoluindo progressivamente para um espaço de concertação política em áreas sensíveis, refletindo a maturação das relações entre os seus Estados-membros. A segurança emerge, assim, como domínio transversal de cooperação, articulando-se com outras dimensões estruturantes, como a mobilidade, a

justiça, a proteção civil e a governação administrativa. Esta evolução inscreve-se numa lógica de *soft power*, na qual a atração normativa, a cooperação técnica e a partilha de boas práticas substituem a coerção como instrumentos privilegiados de influência internacional (Nye, 2004; Santos Silva, 2018).

A circulação de modelos de segurança no espaço lusófono não pode ser compreendida, todavia, como um processo linear ou isento de tensões. A herança colonial portuguesa em África introduz uma dimensão histórica incontornável que condiciona perceções, expectativas e resistências. A literatura pós-colonial sublinha que as políticas de cooperação securitária desenvolvidas por antigos poderes coloniais são frequentemente recebidas com ambivalência, oscilando entre a valorização do apoio técnico e o receio de práticas neocoloniais ou de reprodução de assimetrias de poder (Luckham, 1994; Santos, 2003). Neste sentido, a legitimidade do modelo lusófono depende menos da sua origem histórica e mais da sua capacidade de responder a necessidades concretas dos Estados africanos, respeitando a sua soberania e promovendo soluções contextualizadas.

Será neste contexto que a noção de governação da segurança assume particular centralidade analítica. A segurança deixa de ser concebida como monopólio do Estado e passa a envolver uma pluralidade de atores, incluindo autoridades locais, organizações da sociedade civil, comunidades e parceiros internacionais. Este entendimento alargado aproxima-se das abordagens de segurança humana, que privilegiam a proteção das pessoas e das comunidades em detrimento de uma visão estritamente estatocêntrica (Makinda e Okumu, 2008). Nos PALOP, onde a confiança nas instituições públicas é frequentemente limitada, a capacidade das forças de segurança para interagir com as comunidades, responder a problemas quotidianos e atuar de forma previsível e proporcional constitui um fator determinante de legitimidade.

Será precisamente neste ponto que o modelo lusófono de policiamento encontra uma das suas principais justificações conceptuais. Ao enfatizar a proximidade comunitária, a mediação de conflitos e a prevenção, este modelo procura romper com tradições de policiamento distantes, centralizadas ou militarizadas, aproximando a polícia das populações e reforçando o vínculo entre segurança e cidadania. A circulação destas práticas no espaço lusófono é facilitada por programas de formação conjunta, intercâmbios académicos, cooperação técnico-policial e produção de manuais operacionais comuns, que contribuem para a criação de uma linguagem técnica partilhada e para o reforço da interoperabilidade institucional (Pereira, 2025; Sarmiento e Correia, 2020). Importa ainda sublinhar que a circulação de modelos no espaço lusófono não se faz exclusivamente no sentido norte-sul. A cooperação em matéria de segurança tem produzido processos de aprendizagem mútua, nos quais experiências africanas contribuem para a reflexão sobre políticas públicas em Portugal e noutros contextos europeus. Questões como o policiamento em

contextos de escassez de recursos, a gestão de comunidades informais ou a mediação de conflitos locais oferecem lições relevantes para sociedades mais desenvolvidas, reforçando a ideia de que a cooperação securitária deve ser entendida como um processo bidirecional e cumulativo (Raimundo, 2014).

A consolidação de um espaço lusófono de segurança depende, assim, da articulação entre governação democrática, adaptação contextual e circulação de saberes. A CPLP, enquanto estrutura institucional flexível e politicamente legitimada, oferece um quadro privilegiado para potenciar este processo, desde que consiga ultrapassar limitações estruturais e afirmar a segurança como domínio estratégico da cooperação lusófona. A eficácia deste modelo dependerá, em última análise, da sua capacidade de conjugar princípios normativos partilhados com respostas concretas aos desafios securitários enfrentados pelos PALOP. A partir deste enquadramento – que articula segurança multidimensional, governação democrática e circulação contextualizada de modelos – torna-se possível analisar, de forma substantiva, a emergência de um modelo lusófono de policiamento. O ponto seguinte centra-se, assim, na identificação dos seus pilares normativos e institucionais, bem como nos instrumentos concretos através dos quais esse modelo é projetado no espaço lusófono.

2. O modelo lusófono de policiamento e os seus instrumentos de projeção

O modelo lusófono de policiamento não se apresenta como um paradigma fechado, formalmente codificado ou exportável de forma mecânica, mas antes como um conjunto coerente de princípios orientadores, práticas institucionais e referenciais normativos que emergem da experiência histórica portuguesa e da sua adaptação progressiva aos contextos africanos de língua portuguesa. Trata-se de um modelo em construção permanente, cuja flexibilidade constitui simultaneamente a sua principal virtude e um dos seus principais desafios. A sua arquitetura assenta, fundamentalmente, em três eixos interdependentes: o policiamento de proximidade enquanto núcleo normativo, a formação ética e jurídica como pilar de profissionalização e a diplomacia técnica como instrumento de projeção externa no domínio da segurança interna.

O policiamento de proximidade constitui o elemento estruturante do modelo lusófono. Desenvolvido em Portugal de forma gradual após a transição democrática, este paradigma assentou na redefinição do papel da polícia enquanto serviço público orientado para a prevenção, a mediação de conflitos e a construção de confiança entre o Estado e os cidadãos. Ao privilegiar a presença regular no território, a interação continuada com comunidades locais e a resolução não coerciva de conflitos, o policiamento de proximidade rompe com abordagens centradas exclusivamente na repressão e no controlo hierárquico da ordem pública (Valente, 2017;

Correia e Claro, 2020). A eficácia da ação policial passa, assim, a ser entendida como dependente da colaboração ativa das comunidades e da legitimidade social das forças de segurança.

Esta abordagem é considerada pertinente em determinados contextos africanos de língua portuguesa, onde a distância histórica entre o Estado e a sociedade constitui um dos principais obstáculos à governação da segurança. Em determinados países africanos que integram o grupo dos PALOP, as forças policiais herdaram estruturas centralizadas, práticas autoritárias e uma imagem pública associada à repressão política ou à defesa de interesses estatais restritos. A introdução gradual de práticas de policiamento de proximidade permite, neste quadro, redefinir a relação entre polícia e cidadãos, contribuindo para a reconstrução da confiança pública e para a legitimação do Estado de direito. A difusão destas práticas no espaço lusófono tem ocorrido via programas de cooperação técnico-policial que combinam formação teórica, treino prático e assessoria institucional continuada. Estes programas, conduzidos maioritariamente sob coordenação portuguesa, procuram evitar a simples transferência de modelos europeus, apostando antes na adaptação contextual às realidades locais. Importa, contudo, sublinhar que estes processos não correspondem a uma simples transferência institucional. Como demonstra Rodrigues (2015), no caso angolano, a cooperação policial internacional contribuiu antes para a emergência de modelos híbridos, resultantes da articulação entre referenciais lusófonos e influências regionais e internacionais distintas, refletindo processos de apropriação seletiva por parte das instituições locais. Experiências semelhantes podem ser observadas noutros contextos lusófonos. Em Moçambique, programas de cooperação policial desenvolvidos com o apoio português evidenciaram processos de adaptação local das práticas de policiamento comunitário, frequentemente condicionados por limitações logísticas, constrangimentos organizacionais e dinâmicas político-administrativas internas. Estes casos ilustram que a incorporação de referenciais lusófonos ocorre de forma gradual e seletiva, confirmando que a eficácia das reformas depende sobretudo da apropriação institucional nacional.

Outra literatura sublinha que o sucesso do policiamento de proximidade em África depende igualmente da sua articulação com políticas sociais, de desenvolvimento urbano e de inclusão comunitária, sob pena de se limitar a uma mudança meramente discursiva (Gouveia, 2018; Luckham, 1994). Paralelamente, diversos países africanos de língua portuguesa mantêm programas de cooperação securitária com outros parceiros internacionais, incluindo a União Europeia, o Brasil ou a China, inserindo o policiamento africano lusófono numa arena competitiva mais ampla de difusão de modelos de governação da segurança.

O segundo eixo estruturante do modelo lusófono reside na formação ética e jurídica das forças de segurança. A profissionalização policial é concebida como um processo indissociável da consolidação do Estado de direito e da governação

democrática da segurança. Neste sentido, a cooperação lusófona tem privilegiado a formação de quadros intermédios e superiores, entendidos como agentes-chave da mudança institucional. A aposta na formação visa não só a aquisição de competências técnicas, mas também sobretudo a internalização de valores normativos como o respeito pelos direitos humanos, a legalidade democrática, a proporcionalidade no uso da força e a responsabilidade institucional (Sarmiento e Correia, 2020). As instituições de ensino e formação policial assumem, neste contexto, um papel central enquanto espaços de socialização profissional e de difusão de referenciais comuns. A cooperação entre academias policiais portuguesas e africanas tem permitido criar redes duradouras de quadros formados num mesmo universo normativo, reforçando a sustentabilidade das reformas e mitigando os efeitos de rotatividade política e administrativa. A formação é concebida como um processo contínuo, que abrange igualmente competências de liderança, gestão organizacional, ética pública e mediação de conflitos, reconhecendo a complexidade dos ambientes sociais nos quais as forças de segurança operam. Nos PALOP, onde as forças policiais enfrentam frequentemente desafios de legitimidade, escassez de recursos e pressão política, a formação ética assume um papel estratégico na reconstrução da confiança pública. A literatura demonstra que reformas do setor da segurança que negligenciam a dimensão normativa tendem a produzir ganhos operacionais de curto prazo, mas falham na consolidação institucional a médio e longo prazo (Luckham, 1994). O modelo lusófono distingue-se, precisamente, pela centralidade atribuída à ética profissional como condição de eficácia securitária.

O terceiro eixo do modelo lusófono corresponde à diplomacia técnica, entendida como a utilização de competências especializadas no domínio da segurança interna enquanto instrumento de política externa. A figura dos oficiais de ligação do Ministério da Administração Interna constitui um exemplo paradigmático desta abordagem. Colocados junto das embaixadas portuguesas em países africanos de língua portuguesa, estes oficiais desempenham funções de mediação, coordenação e assessoria técnica, facilitando a implementação de programas de cooperação, a articulação entre instituições e a troca de informação securitária (Tomé, 2019; Claro, 2020). A diplomacia técnica permite articular a ação policial com objetivos mais amplos de política externa, reforçando a posição de Portugal como parceiro credível e comprometido com a estabilidade regional. Ao mesmo tempo, contribui para a criação de uma verdadeira comunidade epistemológica lusófona em matéria de segurança, assente na partilha de práticas, experiências e referenciais normativos. Esta dimensão assume particular relevância num contexto internacional marcado pela crescente competição entre modelos de governação securitária promovidos por diferentes atores globais, alguns dos quais privilegiam abordagens militarizadas ou pouco sensíveis às dimensões democráticas da segurança. A projeção externa do modelo lusófono materializa-se ainda através da participação conjunta em

missões internacionais, da cooperação com organizações multilaterais e da produção de instrumentos normativos e operacionais comuns. A presença de quadros portugueses e lusófonos em missões das Nações Unidas e da União Europeia contribui para a visibilidade internacional do modelo e demonstra a sua aplicabilidade em contextos diversos, incluindo espaços não lusófonos (Monteiro, 2018; Raimundo, 2014). Esta dimensão multilateral reforça a credibilidade externa da cooperação lusófona e cria oportunidades de aprendizagem cruzada, permitindo ajustar práticas e incorporar experiências provenientes de outros contextos regionais.

A consolidação do modelo lusófono de policiamento depende, contudo, da sua capacidade de produzir efeitos estruturais duradouros nos sistemas de segurança dos PALOP. A literatura sobre a reforma do setor da segurança em África tem demonstrado que iniciativas baseadas exclusivamente em formação pontual ou em assistência técnica de curto prazo tendem a ter impactos limitados quando não são acompanhadas por reformas organizacionais, enquadramentos legais coerentes e compromisso político sustentado (Luckham, 1994; Makinda e Okumu, 2008). Neste sentido, a cooperação lusófona tem procurado evoluir progressivamente de uma lógica de capacitação individual para uma abordagem sistémica orientada para o fortalecimento institucional.

Um dos aspetos distintivos do modelo lusófono reside, ainda, na articulação entre policiamento e produção de conhecimento académico. A cooperação entre academias policiais, universidades e centros de investigação tem permitido integrar reflexão teórica, análise empírica e prática profissional, contribuindo para a formulação de políticas públicas de segurança informadas por evidência. Este diálogo entre academia e prática operacional assume particular relevância em contextos africanos, onde a escassez de dados fiáveis e de avaliação de políticas públicas constitui um obstáculo significativo à definição de estratégias sustentáveis (Pereira, 2025). Todavia, a projeção externa do modelo lusófono enfrenta constrangimentos estruturais. A dependência de financiamento externo, a volatilidade política em alguns PALOP, as limitações administrativas dos Estados parceiros e a concorrência de outros modelos de cooperação securitária introduzem desafios relevantes à afirmação do paradigma lusófono. Neste contexto, a capacidade de diferenciação do modelo – baseada na legitimidade normativa, na formação ética e na adaptação contextual – torna-se um fator crítico de sucesso. A sustentabilidade do modelo dependerá, em última análise, da coerência estratégica da cooperação lusófona e da sua capacidade de alinhar princípios normativos com resultados concretos no terreno.

A análise do modelo lusófono de policiamento evidencia, contudo, que a sua projeção e sustentabilidade não dependem apenas de instrumentos técnicos ou de iniciativas bilaterais de cooperação. A sua consolidação exige um enquadramento político-institucional mais amplo, capaz de conferir coerência estratégica, legitimidade e continuidade às práticas desenvolvidas. É neste plano que a CPLP assume

particular relevância, enquanto potencial arquitetura de segurança regional no espaço lusófono, tema desenvolvido no ponto seguinte.

3. A CPLP como arquitetura de segurança regional: potencialidades e limites

A CPLP ocupa uma posição singular no sistema internacional contemporâneo, não apenas pela sua natureza transcontinental, mas sobretudo pela base identitária assente na língua comum, em quadros jurídicos de matriz romano-germânica e em trajetórias históricas parcialmente partilhadas. Embora a CPLP não tenha sido concebida, na sua génese, como uma organização vocacionada para a segurança e a defesa, a evolução do contexto internacional e a crescente interdependência entre segurança, mobilidade, desenvolvimento e governação conduziram à progressiva incorporação destas matérias na sua agenda política. A análise da CPLP enquanto potencial arquitetura regional de segurança exige, assim, uma abordagem realista, que considere simultaneamente as suas virtualidades institucionais, os constrangimentos estruturais e os interesses diferenciados dos Estados-membros.

Num primeiro plano, a CPLP tem funcionado como um fórum de concertação político-diplomática que favorece a construção de confiança, a socialização de elites políticas e administrativas e a harmonização gradual de posições em matérias sensíveis. No domínio da segurança, esta função manifesta-se mediante reuniões ministeriais setoriais, programas de cooperação técnico-policial, iniciativas no âmbito da proteção civil e da gestão de crises, bem como pela crescente articulação entre forças de segurança no espaço lusófono. Ainda que estas iniciativas não configurem mecanismos operacionais comparáveis aos de organizações regionais de segurança formalizadas, contribuem para a legitimação da segurança como domínio de intervenção da CPLP e para a sedimentação de uma cultura de cooperação securitária baseada na confiança mútua (Santos Silva, 2018; Herpol-sheimer, 2014).

A cooperação técnico-policial assume, neste contexto, um papel central. Como demonstram os programas conduzidos por Portugal, em particular através da Polícia de Segurança Pública e do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, a CPLP tem funcionado como plataforma privilegiada para a transferência de conhecimento, a formação de quadros, a difusão de boas práticas e a promoção de modelos de policiamento democrático e de proximidade (Pereira, 2025; Sarmiento e Correia, 2020). Esta vertente não só reforça as capacidades institucionais nos PALOP, mas também contribui para a emergência de um referencial normativo comum em matéria de segurança pública, assente no respeito pelos direitos humanos, na legalidade democrática e na responsabilização institucional.

Um dos desenvolvimentos mais relevantes no seio da CPLP foi a assinatura do Acordo sobre a Mobilidade entre os Estados-Membros, em 2021, frequentemente

interpretado como um marco na consolidação da comunidade enquanto espaço de cidadania e cooperação. A mobilidade constitui um vetor estruturante da integração, potenciando intercâmbios económicos, académicos, culturais e profissionais. Todavia, do ponto de vista da segurança, este processo revela uma ambivalência significativa. Se, por um lado, a mobilidade reforça a interdependência e a confiança entre os Estados, por outro, exige capacidades acrescidas em matéria de controlo fronteiriço, verificação documental, interoperabilidade de sistemas e partilha de informação sensível, sob pena de fragilizar a própria arquitetura de segurança emergente (Berenguer, 2025; Jerónimo, 2021). A implementação do acordo de mobilidade evidenciou, de forma clara, os limites institucionais da CPLP, sobretudo no que respeita à compatibilização entre regimes jurídicos distintos e obrigações internacionais diferenciadas. O caso português é particularmente ilustrativo, uma vez que a pertença simultânea à CPLP e ao Espaço Schengen impõe constrangimentos específicos em matéria de gestão das fronteiras externas da União Europeia. As reservas expressas pelas instituições europeias relativamente à segurança documental e à uniformização de autorizações de residência revelam tensões estruturais entre os objetivos de facilitação da mobilidade lusófona e as exigências do sistema europeu de controlo fronteiriço (Moreira de Sá, 2015; Comissão Europeia, 2023). Estas tensões não devem ser interpretadas como um fracasso do projeto lusófono, mas antes como um sinal da necessidade de aprofundar a cooperação técnica e institucional no domínio das migrações e das fronteiras. Neste campo, a CPLP dispõe de potencial para se afirmar como espaço de aprendizagem mútua, de capacitação administrativa e de harmonização gradual de procedimentos, designadamente através do reforço do papel dos oficiais de ligação, da formação conjunta em análise documental e da partilha estruturada de informação securitária (Claro, 2020; Tomé, 2019). A confiança mútua, elemento essencial de qualquer arquitetura de segurança, depende menos da existência de normas formais e mais da capacidade efetiva dos Estados em assegurar a sua aplicação consistente.

Para além da mobilidade, a CPLP enfrenta o desafio de se posicionar num ecossistema regional africano já densamente institucionalizado em matéria de segurança. Organizações como a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) dispõem de mecanismos próprios de prevenção, gestão de crises e intervenções securitárias. A CPLP não possui nem deverá ambicionar possuir capacidades equivalentes. O seu valor acrescentado reside antes na complementaridade, oferecendo contributos específicos nos domínios da formação, da reforma do setor da segurança, da governação democrática e da capacitação institucional, áreas frequentemente subvalorizadas em abordagens mais operacionalizadas da segurança regional (Makinda e Okumu, 2008; Luckham, 1994).

Neste sentido, a CPLP pode ser entendida como uma arquitetura de segurança de baixa densidade operacional, mas elevada densidade normativa e relacional. A sua força não decorre da capacidade de intervenção coerciva, mas da promoção de padrões comuns, da socialização de práticas e da criação de redes de cooperação duradouras entre instituições e profissionais da segurança. Esta lógica aproxima-se das abordagens contemporâneas à segurança humana e à consolidação do Estado de Direito, nas quais a eficácia securitária está indissociavelmente ligada à legitimidade institucional e à confiança das populações (Correia e Claro, 2020). Todavia, a eficácia desta arquitetura permanece condicionada por assimetrias de capacidade entre os Estados-membros, prioridades estratégicas divergentes e pela coexistência com outras organizações regionais africanas mais operacionalizadas, limitando a capacidade da CPLP para produzir efeitos securitários estruturais autónomos.

A crescente presença de atores externos nos PALOP – incluindo potências emergentes com agendas estratégicas próprias – introduz uma dimensão geopolítica adicional à cooperação securitária lusófona. A competição por influência em África tem-se traduzido em ofertas de assistência militar e policial que, em diversos casos, privilegiam a eficácia imediata em detrimento da transparência, da responsabilização democrática e do respeito pelos direitos humanos. Neste contexto, o modelo lusófono de segurança, promovido no quadro da CPLP, pode constituir uma alternativa diferenciada, baseada na capacitação institucional, na formação ética e na consolidação de instituições civis de segurança (Seabra e Mesquita, 2023; Raimundo, 2014).

Contudo, esta ambição não está isenta de riscos. A afirmação da CPLP enquanto arquitetura de segurança regional depende de coerência política entre os Estados-membros, de investimento continuado em cooperação técnica e de uma visão estratégica clara que evite a dispersão de iniciativas. Sem estes elementos, a CPLP corre o risco de permanecer um fórum relevante do ponto de vista simbólico, mas limitado na sua capacidade de influenciar de forma estruturante os desafios securitários enfrentados pelos PALOP. A consolidação de um modelo lusófono de segurança exige, assim, uma articulação consistente entre identidade, normas e capacidades, sob pena de a retórica da cooperação não se traduzir em impacto sustentável no terreno.

Conclusão

Neste artigo, procurámos demonstrar que se encontra em curso a construção progressiva de um processo emergente de circulação de práticas e referenciais comuns de policiamento no espaço lusófono, ancorado na experiência portuguesa de reforma democrática das forças de segurança e na sua adaptação cooperativa aos

contextos dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa. Longe de constituir um modelo fechado ou rigidamente codificado, este paradigma afirma-se como um conjunto coerente de princípios normativos, práticas institucionais e instrumentos de cooperação que emergem da articulação entre segurança, governação democrática e circulação contextualizada de políticas públicas. A sua especificidade reside na centralidade atribuída ao policiamento de proximidade, à formação ética e jurídica das forças de segurança e à diplomacia técnica enquanto instrumento de política externa e de projeção de *soft power* no espaço lusófono.

A análise desenvolvida evidenciou que os desafios securitários enfrentados pelos PALOP não podem ser adequadamente respondidos através de modelos uniformizados, excessivamente militarizados ou descontextualizados. A segurança, entendida como fenómeno multidimensional, exige abordagens integradas que articulem prevenção, eficácia operacional, governação democrática e legitimidade institucional. Neste quadro, o espaço lusófono oferece condições particularmente favoráveis à circulação de práticas de policiamento adaptadas, em virtude da partilha linguística, jurídica e histórica, que reduz custos de transferência institucional, facilita processos de formação e cooperação e contribui para a criação de referenciais normativos comuns. O exame dos instrumentos de projeção do modelo lusófono permitiu identificar a cooperação técnico-policial, a formação académica e profissional e a figura dos oficiais de ligação como pilares fundamentais desta estratégia. A diplomacia técnica portuguesa tem desempenhado um papel relevante no fortalecimento das capacidades institucionais dos PALOP, promovendo uma abordagem de segurança orientada para o cidadão, compatível com os princípios do Estado de direito e sensível às especificidades dos contextos locais. Importa sublinhar que esta cooperação apenas produz efeitos estruturais duradouros quando assente na apropriação local das reformas, na construção de capacidades endógenas e na continuidade política, evitando dependências externas, soluções meramente transitórias ou reformas de natureza superficial.

A CPLP emerge, neste contexto, como potencial eixo estruturante de uma arquitetura de segurança regional no espaço lusófono, ainda que marcada por limitações institucionais, assimetrias de capacidades e constrangimentos políticos. A sua relevância reside menos na capacidade operacional direta e mais na função de plataforma de concertação política, formação, socialização institucional e harmonização normativa. A experiência do Acordo sobre a Mobilidade ilustra de forma particularmente clara esta ambivalência, revelando simultaneamente o potencial integrador da CPLP e os desafios decorrentes da compatibilização entre diferentes regimes jurídicos e compromissos internacionais, em especial no que respeita à articulação com a União Europeia e à gestão das fronteiras externas.

A consolidação de uma arquitetura de segurança lusófona exige, assim, uma abordagem estratégica que privilegie a complementaridade com organizações regionais

africanas, como a CEDEAO e a SADC. É igualmente importante que essa abordagem estratégica aposte no reforço da cooperação técnica em domínios sensíveis como o controlo de fronteiras, a gestão das migrações, o combate à criminalidade transnacional e a partilha de informação securitária. Num contexto geopolítico marcado pela crescente competição entre modelos de governação securitária, o paradigma lusófono pode afirmar-se como uma alternativa credível baseada na legitimidade normativa, na capacitação institucional e na cooperação de longo prazo, desde que sustentado por uma visão estratégica clara e por compromissos políticos consistentes.

Em termos prospetivos, a sustentabilidade do modelo lusófono de policiamento dependerá da capacidade dos Estados-membros da CPLP para investir de forma continuada na formação, na produção de conhecimento e na avaliação sistemática das políticas públicas de segurança. Os resultados apresentados devem, contudo, ser interpretados com prudência analítica, uma vez que o impacto efetivo das iniciativas de cooperação depende sobretudo da apropriação institucional local e da interação com dinâmicas geopolíticas externas ao espaço lusófono. A articulação entre academia, forças de segurança e decisores políticos constitui uma condição essencial para a adaptação permanente do modelo a contextos em transformação e para a incorporação de aprendizagens resultantes da prática.

Em última análise, a afirmação do espaço lusófono como comunidade de segurança não resulta de imposições externas nem de soluções importadas, mas de um processo gradual de aprendizagem mútua, de confiança institucional e de construção partilhada de respostas, capaz de contribuir de forma sustentada para a estabilidade, a legitimidade do Estado e o desenvolvimento dos PALOP.

Bibliografia

- Abrantes, M.; Vaz-Pinto, R. (2024) Science diplomacy in the European Union: Mapping the Portuguese case (1986-2021). *Humanities and Social Sciences Communications*, 11(1), 1610.
- Berenguer, L. M. (2025) Da segurança interna à cooperação transatlântica: fundamentos e desafios da aliança luso-americana. Tese de doutoramento, Nova School of Law.
- Buzan, B. (1991) *People, states & fear: An agenda for international security studies in the post-Cold War era*. 2.^a ed. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Camões, Instituto da Cooperação e da Língua, I.P. (2022) *Estratégia da Cooperação Portuguesa 2030*. Lisboa.
- Carvalho, R. (2018) A ascendência francesa das políticas de segurança em Portugal. In CORREIA, E. P. (coord.), *Políticas públicas de segurança*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, pp. 59-98.

- Comissão Europeia (2023) *September infringement package: key decisions*. Bruxelas.
- Correia, E. P. (2012) Política e segurança: teorias e conjunturas da atualidade. In CORREIA, E. P.; DUQUE, R. (coord.), *O poder político e a segurança*. Lisboa: Fonte da Palavra.
- Correia, E. P. e Claro, R. (2020) A segurança comunitária e a pandemia COVID-19. *Revista Portuguesa de Ciência Política*, 14, pp. 21-32.
- EUCAP (2022) *Annual report of the EU Capacity Building Mission in the Sahel*. European Union.
- Figueiredo, J. (2015) A questão das “ouvidas”: a disputa entre autoridades civis e militares pelo julgamento de “causas gentílicas” na Angola de meados do século XIX. *Cadernos de Estudos Africanos*, 30, pp. 81-104.
- Gouveia, J. B. (2018) *Direito da segurança: cidadania, soberania e cosmopolitismo*. Coimbra: Almedina.
- Herpolsheimer, J. (2014) *Security cooperation in the Community of Portuguese-Speaking Countries (CPLP)*. Dissertação de mestrado, Leipzig University.
- Jaló, M. (2023) A CPLP e os desafios pós-coloniais da cooperação lusófona. *Relações Internacionais*, 77, pp. 43-58.
- Jensen, K. B. e Jankowski, N. W. (1993) *Metodologias qualitativas de investigação em comunicação de massas*. Lisboa: Edições Cosmos.
- Jerónimo, P. (2021) Mobility and rights in the Portuguese-speaking world: A Lusophone citizenship in bits and pieces. *JusGov Research Paper Series*, 1.
- Luckham, R. (1994) The military, militarization and democratization in Africa: A survey of literature and issues. *African Studies Review*, 37(2), pp. 13-75.
- Makinda, S. e Okumu, F. (2008) *The African Union: challenges of globalization, security, and governance*. London: Routledge.
- Margarido, A. (2000) *A lusofonia e os lusófonos: novos mitos portugueses*. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.
- Monteiro, F. B. (2018) *Responsabilidade de proteger: a PSP em missões das Nações Unidas*. Dissertação de mestrado integrado em Ciências Policiais, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- Moreira de Sá, T. (2015) *Política externa portuguesa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Nye, J. S. (2004) *Soft power: The means to success in world politics*. New York: PublicAffairs.
- Pereira, P. M. S. (2025) A Cooperação Técnico-Policial com os Países Africanos Lusófonos. *Janus.net – e-journal of international relations*, 16(1), pp. 324-340.
- Pinto, A. C. (2011) *O império colonial português e as transições pós-coloniais*. Lisboa: Edições 70.

- Raimundo, A. (2014) Mapping the agency of a small former colonial power: Portugal and EU political conditionality in Sub-Saharan Africa. *Perspectives on European Politics and Society*, 15(4), pp. 589-605.
- Rodrigues, C. U. (2015) Cooperação internacional e construção de um modelo original de polícia em Angola. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 9(1), pp. 102-121.
- Santos Silva, A. (2018) *Argumentos necessários: contributos para a política europeia e externa de Portugal*. Lisboa: Tinta da China.
- Santos, L. A. (2003) Portugal and the CPLP: heightened expectations, unfounded disillusion. In Lloyd-Jones, S.; Pinto, A. C. (eds.), *The last empire – thirty years of Portuguese decolonization*. Bristol: Intellect, pp. 67-81.
- Sarmiento, C. M. e Correia, E. P. (2020) *Dimensões institucionais da Polícia de Segurança Pública – da segurança do Estado ao estado de emergência*. Lisboa: MUP/PSP.
- Seabra, P. e Mesquita, R. (2023) Wavering or privileged cooperation? Portugal and Lusophone Africa at the UN General Assembly. In Duarte et al. (eds.), *Portugal and the Lusophone World*. Cham: Springer, pp. 493-509.

Articulação dos Setores do Sistema de Segurança Nacional na Garantia da Ordem Interna em Angola

Milton Boma

Instituto Superior de Ciências Policiais e Criminais de Angola.

Resumo

Este artigo analisa a articulação no Sistema de Segurança Nacional de Angola, com enfoque na forma como os diferentes setores se integram para garantir a ordem interna. Traça a transição de um modelo rígido de segurança nacional, centrado no setor militar e orientado para a sobrevivência do regime, para uma arquitetura multidimensional, que procura equilibrar a soberania do Estado com a proteção dos direitos dos cidadãos. O elemento central desta configuração reside na divisão tripartida entre defesa nacional, ordem interna e segurança do Estado, a qual exige uma articulação técnico-tática e operacional para responder a ameaças complexas, como o crime organizado e a exploração ilegal de recursos. Evidencia o papel da Polícia Nacional e das Forças Armadas na condução de operações conjuntas, com vista à manutenção da tranquilidade pública e à salvaguarda da

integridade territorial. Identifica o Centro Integrado de Segurança Pública como uma componente essencial no reforço da articulação intersetorial. Em termos metodológicos, o texto assenta numa revisão teórico-conceitual, de natureza exploratória e descritiva, sustentada na análise interpretativa. Conclui que, não obstante os progressos verificados, ainda existem constrangimentos estruturais, incluindo limitações orçamentais, lacunas tecnológicas e capacitação dos operacionais, que dificultam a articulação. Em última instância, defende-se a necessidade de modernização e reforço da interoperabilidade, como condições essenciais para a transformação de diretrizes estratégicas em ações integradas no terreno.

Palavras-chave: Segurança Nacional; ordem interna; sistema de segurança nacional; Polícia Nacional de Angola; Forças Armadas Angolanas.

Abstract

This article analyses the articulation within Angola's National Security System, focusing on how different sectors integrate to ensure internal order. It traces the transition from a rigid, military-centred security model, primarily oriented toward regime survival, to a multidimensional architecture that seeks to balance state sovereignty with the protection of citizens' rights. The core of this framework lies in the tripartite division between national defence, internal order, and state security, which necessitates effective technical, tactical, and operational coordination to address complex threats such as organized crime and the illegal exploitation of resources. The study highlights the role of the National Police and the Armed Forces in conducting joint operations aimed at maintaining public order and safeguarding terri-

torial integrity, as well as the importance of the Integrated Public Security Centre in strengthening intersectoral coordination. Methodologically, the research is based on a theoretical and conceptual review of an exploratory and descriptive nature, supported by interpretive analysis. The findings indicate that, despite notable progress, structural constraints persist, including budgetary limitations, technological gaps, and insufficient operational training, which hinder effective coordination. The article concludes by emphasizing the need for modernization and enhanced interoperability as essential conditions for translating strategic guidelines into coordinated actions on the ground.

Keywords: *National security; internal order; national security system; Angolan National Police; Angolan Armed Forces.*

Artigo recebido: 24.01.2026

Aprovado: 23.03.2026

<https://doi.org/10.47906/ND2026.173.05>

Introdução

Muitos países africanos carecem de uma estrutura de segurança nacional abrangente, o que limita significativamente a capacidade de articulação e de alinhamento dos recursos operacionais na garantia da segurança e da ordem interna. A ausência de uma arquitetura integrada favorece a duplicação de esforços, a emergência de contradições institucionais e o agravamento de limitações técnicas e logísticas, tais como a escassez de viaturas, combustível e sistemas de comunicações de rádio fiáveis (Marcella, 2008). Neste contexto, a articulação revela-se fundamental, sobretudo na resposta a ameaças híbridas, na salvaguarda da estabilidade interna, na proteção das fronteiras e dos recursos estratégicos, bem como na capacidade de resposta a crises, a calamidades naturais, a conflitos comunitários e à criminalidade organizada (Borges, 2016). Países dotados de abundantes recursos naturais, como Angola, necessitam de sistemas de segurança robustos e eficazes para garantir a sua proteção e sustentabilidade (Leão e Rupiya, 2005).

Ao longo do tempo, a arquitetura de segurança nacional em Angola evoluiu de uma perspetiva tradicional, centrada essencialmente na sobrevivência do Estado e na dimensão militar, para uma abordagem multidimensional. A atual configuração do sistema angolano estabelece, de forma multissetorial, mecanismos orientados para a segurança nacional em diferentes domínios, incluindo a defesa, a ordem interna e a segurança do Estado. Todavia, apesar dos avanços constitucionais, legais e institucionais, persistem desafios significativos na articulação intersectorial, particularmente no que se refere à garantia da ordem interna. Neste sentido, coloca-se a seguinte questão: até que ponto a evolução da arquitetura do Sistema de Segurança Nacional de Angola assegura uma articulação eficaz entre os seus diversos setores na garantia da ordem interna?

A resposta a esta questão assenta na identificação dos principais constrangimentos à articulação operacional entre instituições, órgãos e serviços que integram o Sistema de Segurança Nacional de Angola. Assim, o presente texto visa analisar em que medida as disposições da atual arquitetura de segurança nacional contribuem para a articulação na garantia da ordem interna. Para tal, procede-se à descrição dos órgãos que compõem o sistema, à análise dos mecanismos de articulação e coordenação intersectorial existentes, bem como à avaliação das principais limitações que condicionam a sua operacionalização.

Do ponto de vista metodológico, adotou-se uma abordagem teórico-conceitual de natureza exploratória e descritiva, baseada na análise interpretativa de normas jurídicas, documentos institucionais e literatura científica relevante. A recolha de dados foi realizada através de levantamento documental, incluindo diplomas legais e outros documentos oficiais, complementado por uma revisão bibliográfica.

Quanto à estrutura, o artigo encontra-se organizado em quatro partes: a primeira descreve a evolução dos domínios e do foco das ações da segurança nacional; a segunda analisa a estrutura de garantia da ordem interna na arquitetura do Sistema de Segurança Nacional; a terceira identifica os eixos de articulação entre os setores da defesa e da segurança interna; e, por fim, a quarta parte reflete sobre os principais desafios da articulação intersetorial na garantia da ordem interna.

1. Evolução dos domínios e das prioridades de atuação da segurança nacional

Os Estados passaram a adotar o conceito de segurança nacional como forma de integrar duas dimensões conceptuais – condição e ação – referindo-se, simultaneamente, ao estado desejável de proteção e ao conjunto de medidas institucionais destinadas à defesa da soberania nacional, dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, bem como dos valores, ativos e recursos estratégicos de uma nação (Jing, 2023). Neste sentido, Fjäder (2014) sustenta que a segurança nacional deve ser compreendida como um sistema integrado que envolve múltiplas dimensões – militares, económicas, políticas e sociais –, cuja articulação visa garantir a ausência de ameaças significativas, assegurando a estabilidade, o desenvolvimento e a proteção dos interesses fundamentais do Estado.

As perspetivas de Jing (2023) e Fjäder (2014) convergem ao evidenciar que a segurança nacional ultrapassa a visão tradicional centrada exclusivamente na defesa militar do território. Contrariamente à visão tradicional, o conceito de segurança nacional abrange a proteção da economia, do meio ambiente, das infraestruturas críticas e de outros setores estratégicos, configurando-se como um sistema de ações integradas de prevenção, proteção e resposta face a ameaças complexas e multidimensionais. O quadro 1 ilustra os diferentes domínios da segurança nacional, enfatizados por Chao Jing (2023), na obra *The Impact of National Security on Human Rights: A Comparative Study of Practice under the ECHR and in China*. Cada uma destas áreas desempenha funções com foco específico, mas interdependentes, contribuindo, de forma complementar, para a salvaguarda da segurança nacional.

Um dos principais domínios da segurança nacional é a defesa nacional, que se refere à proteção do território e à salvaguarda da integridade das fronteiras. Buzan et al. (1998) destacam que a segurança militar continua a constituir um dos pilares tradicionais da segurança nacional, particularmente no que se prende com a capacidade de defesa face a agressões externas. Outra área fundamental é a segurança interna, associada à manutenção da ordem e tranquilidade públicas, à prevenção da criminalidade e à proteção dos cidadãos e dos seus bens. Wæver (1995) esclarece que a segurança interna está diretamente ligada à estabilidade social e ao funcionamento regular das instituições.

Quadro 1

Matriz das áreas de foco de ação e os atores principais na segurança nacional

Área	Foco	Atores Principais	Ações
Defesa Nacional	Ameaças externas, tipicamente militares, proteção da soberania e integridade territorial.	Forças Armadas, órgãos de planeamento estratégico-militar.	Dissuasão de conflitos fronteiriços, defesa do espaço aéreo e marítimo, proteção de infraestruturas estratégicas, etc.
Segurança Interna	Ameaças à ordem pública e à segurança dos cidadãos dentro do território.	Polícias, serviços de inteligência interna, proteção civil.	Combate ao terrorismo; ao crime organizado, gestão de crises, controlo de fronteiras, proteção de grandes eventos, etc.
Segurança Económica	Estabilidade, resiliência e competitividade da economia nacional.	Bancos centrais, ministérios, setores da economia e finanças, agências reguladoras.	Proteção de infraestruturas críticas, combate à lavagem de dinheiro e corrupção; gestão de dependências estratégicas, etc.
Segurança Ambiental	Proteção do meio ambiente e recursos naturais essenciais à sobrevivência e prosperidade da nação.	Agências e institutos ambientais, defesa civil, órgãos governamentais setoriais.	Prevenção e resposta a desastres naturais, gestão de conflitos por recursos hídricos, combate a crimes ambientais, adaptação às mudanças climáticas, etc.
Segurança Cibernética	Proteção do ciberespaço nacional contra ataques e uso hostil.	Agências de cibersegurança, inteligência, Forças Armadas (ciberdefesa), operadores de infraestruturas críticas.	Defesa de infraestruturas críticas, proteção de dados sensíveis, resposta a <i>ransomware</i> , combate a desinformação digital, garantia da soberania digital.

Fonte: Adaptado de Jing (2023).

Para além destes domínios clássicos, emergem outras dimensões igualmente relevantes, nomeadamente a segurança económica, a segurança ambiental e a segurança cibernética (Jing, 2023). A segurança económica visa proteger o sistema financeiro e produtivo contra práticas que comprometam a estabilidade económica e a confiança nas instituições (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2007). Por sua vez, a segurança ambiental refere-se à prevenção e à resposta a fenómenos que possam afetar a sustentabilidade e a qualidade de vida das populações.

No contexto da sociedade da informação, a segurança cibernética assume um papel cada vez mais central. Esta dimensão preocupa-se com a proteção dos sistemas de informação, assegurando a integridade, confidencialidade e disponibilidade dos dados face a ameaças como ataques informáticos, espionagem digital e roubo de informação (Rid, 2013). No seu conjunto, estes domínios contribuem para a preservação da ordem constitucional e legal, da ordem pública, da estabilidade no fornecimento de serviços essenciais, como energia e informação, bem como da unidade e identidade nacionais e da proteção ambiental (Jing, 2023).

As abordagens à segurança variam em função do contexto político, jurídico e social em que o conceito é aplicado. Historicamente, muitos países africanos adotaram uma lógica de “segurança primeiro”, priorizando o investimento militar em detrimento da governação (Djindjéré, 2010). Contudo, o continente africano tem atravessado transformações significativas, impulsionadas por mudanças geopolíticas e por uma crescente valorização de soluções endógenas. Neste quadro, alguns países passaram a adotar o conceito de segurança nacional como a preservação dos interesses nacionais, assente numa atuação integrada entre funções militares e civis, envolvendo atores estatais e não estatais (Cafala, 2025; Koh et al., 2005).

No caso de Angola, a evolução dos domínios e do foco da segurança nacional pode ser compreendida à luz das principais transformações da sua arquitetura jurídico-legal. Nos primeiros anos da República Popular de Angola (1975-1991), a segurança nacional estava intrinsecamente ligada à sobrevivência do regime e à defesa contra ameaças externas e internas, no contexto da Guerra Fria e da Guerra Civil Angolana (Bernardino, 2021). Predominava, assim, uma lógica securitária centrada na proteção do Estado e do regime político. A Lei n.º 7/78, de 10 de junho (Lei dos Crimes Contra a Segurança do Estado), constituiu um dos principais instrumentos jurídicos de repressão política e de salvaguarda do poder instituído.

Com as transformações do sistema internacional e a transição para o multipartidarismo na década de 1990, registou-se um esforço de reforma dos setores de defesa e segurança em vários países africanos, frequentemente impulsionado por parceiros internacionais. Angola acompanhou este processo, participando em iniciativas de reforma (Rodrigues, 2015). Nesta conjuntura, foi aprovada a Lei n.º 8/94, de 6 de maio (Lei de Segurança Nacional), que introduziu formalmente o conceito de “segurança nacional”. Esta fase marca o início de uma abordagem um pouco mais abrangente, ainda que condicionada pela continuidade do conflito armado, procurando ultrapassar a visão estritamente militar da segurança (Cafala, 2025).

Com o fim da Guerra Civil, em 2002, Angola entrou numa nova fase caracterizada pela reconstrução nacional e pela consolidação da paz. Este período exigiu uma reorganização institucional do sistema de segurança, orientada para a estabilidade interna, a proteção dos cidadãos e o reforço do Estado de direito. Foi neste contexto que se aprovou a Lei n.º 12/02, de 16 de agosto (Lei de Segurança Nacional), que redefiniu a segurança nacional como uma condição que garante a proteção do cidadão, da sociedade e do Estado, ampliando o seu âmbito para além da dimensão tradicional.

A Constituição da República de Angola, aprovada em 2010, veio reforçar a necessidade de atualização no enquadramento da segurança nacional, alinhando-o com os princípios do Estado democrático, respeito pelos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos, a separação de poderes e o controlo democrático das instituições. A Constituição estabelece que:

“A segurança nacional tem por objetivo a garantia da salvaguarda da independência e soberania nacionais, da integridade territorial, do Estado democrático de direito, da liberdade e da defesa contra quaisquer ameaças e riscos, bem como a cooperação para o desenvolvimento nacional e a contribuição para a paz e segurança internacionais” (Assembleia Nacional de Angola, 2010, artigo 202.º).

Este fundamento constitucional aumentou a necessidade de adaptação da arquitetura de segurança nacional aos novos desafios e ameaças emergentes. Assim, entra em vigor a Lei n.º 15/24, de 10 de setembro (Lei de Segurança Nacional), que revoga a Lei n.º 12/02. O enquadramento de segurança nacional em Angola evoluiu de um modelo predominantemente ideológico e repressivo, característico do período pós-independência e de guerra civil, para um sistema progressivamente integrado, multidimensional e orientado. O quadro 2 evidencia essa evolução por etapas, demonstrando a transição de um modelo centralizado e reativo para uma arquitetura mais articulada, alinhada com as exigências contemporâneas de segurança.

Quadro 2
Etapas na evolução do enquadramento da segurança nacional em Angola

Período	Principais Características	Tipo de Articulação
1975-1991 (Pós-Independência)	Segurança centrada na defesa do regime e controlo político. Predomínio de um modelo securitário com fraca separação entre Estado e partido, articulação subordinada ao poder político.	Centralizada e vertical
1991-2002 (Transição e Guerra Civil)	Introdução do conceito de Segurança Nacional. Tentativa de alargamento para além do setor militar e organização de um sistema, limitado pelo contexto de guerra civil e predominância militar.	Parcialmente institucionalizada
2002-2010 (Consolidação da Paz)	Definição ampla de segurança nacional e criação do Conselho de Segurança Nacional. Fortalecimento da articulação entre órgãos, com maior clareza de competências e coordenação estratégica.	Coordenada e interinstitucional
2010-2024 (Reforma)	Adequação ao novo quadro constitucional e atualização dos crimes contra o Estado. Definição de princípios para regular a legitimidade institucional e para reduzir as tensões entre segurança e direitos fundamentais.	Formalmente articulada

Fonte: Adaptado pelo autor.

A evolução legislativa não só redefine o quadro legal, mas também impulsiona a reestruturação e a coordenação das forças envolvidas, tornando o processo de articulação intrinsecamente dinâmico. Na obra *Governing in the Shadows: Angola's Securitised State*, Paula Cristina Roque (2021) aponta a existência de uma supervalorização dos aparelhos de segurança em Angola, influenciada por modelos de países como Cuba, Rússia e China, com os quais o país mantém relações estratégicas

relevantes. Segundo a autora, estes países – sobretudo Cuba e a Rússia – desempenharam um papel crucial na reformulação da arquitetura de segurança nacional angolana, através da prestação de apoio técnico e do fornecimento de equipamento militar ao longo das últimas décadas (Roque, 2021).

2. A ordem interna e o controlo da criminalidade na arquitetura do sistema de segurança nacional

O Sistema de Segurança Nacional de Angola é regido por uma estrutura definida pela atual Lei de Segurança Nacional, a qual estabelece as diretrizes para a sua organização e funcionamento. Este diploma consagra o sistema como um “[...] conjunto integrado de setores, instituições, órgãos e serviços da Administração Pública [...]” (Assembleia Nacional de Angola, 2024, artigo 11.º, n.º 1). Em termos estruturais, o sistema organiza-se em três setores: a defesa nacional, a garantia da ordem interna e a preservação da segurança do Estado (Assembleia Nacional de Angola, 2024, artigo 11.º, n.º 2). Cada um destes setores possui objetivos específicos, mecanismos próprios de operacionalização e atores responsáveis pela sua implementação. O quadro 3 apresenta uma síntese dos objetivos, das formas de operacionalização e dos principais atores de cada setor.

Conforme o quadro, o setor da defesa nacional concentra-se na proteção da soberania e da integridade territorial do Estado face a ameaças externas, recorrendo predominantemente a operações de natureza militar, complementadas por ações de carácter político, económico e social. Por sua vez, o setor de garantia da ordem interna centra-se na manutenção da segurança pública e da estabilidade social no interior do país, envolvendo, sobretudo, forças de natureza policial e de proteção civil, apoiadas por instrumentos jurídicos e medidas de natureza sociocultural. Já o setor de preservação da segurança do Estado tem como foco a proteção das instituições e do próprio Estado democrático de direito contra ameaças estruturais, como a criminalidade organizada, o terrorismo, a espionagem e outras formas de subversão, através de operações estratégicas assentes em atividades de inteligência e contrainteligência.

A ordem interna em Angola configura-se como um domínio estratégico que envolve a coordenação de múltiplas instituições sob a égide do Estado. É entendida como um estado de tranquilidade e segurança pública que permite o exercício efetivo dos direitos e liberdades fundamentais, bem como o funcionamento regular das instituições democráticas (Quiar, 2014). Assim, a ordem interna assume-se como um componente essencial da estratégia nacional de desenvolvimento, intrinsecamente ligada aos demais setores da governação. A sua provisão não deve ser interpretada apenas como repressão de ameaças, mas, sobretudo, como um processo orientado

para a proteção das pessoas, a promoção da paz social e a garantia da estabilidade coletiva (Quiar, 2014).

Quadro 3
Setores da Segurança Nacional

Setores	Objetivo	Operacionalização	Atores
Defesa Nacional	Garantia da defesa da soberania, da independência nacionais, da integridade territorial e do regular funcionamento dos poderes constitucionais e, por iniciativa destes, da lei; salvaguarda da liberdade e da segurança da população face a agressões e a outros tipos de ameaças, internas e externas, bem como o desenvolvimento de missões de interesse público.	Conjunto articulado de medidas e ações de natureza política, económica, militar, social, jurídica, entre outras.	Presidente da República (Comandante-em-Chefe), Ministério da Defesa Nacional e Veteranos da Pátria, Forças Armadas Angolanas (FAA) e o Conselho de Segurança Nacional.
Garantia da ordem	Defesa da segurança e da tranquilidade públicas; acautelamento da proteção das instituições, dos cidadãos e dos respetivos bens; garantia do exercício dos direitos, liberdades fundamentais; combate à criminalidade, bem como a investigação criminal; a proteção civil; o controlo dos fluxos migratórios e execução penal.	Conjunto articulado de medidas e ações de natureza política, económica, policial, sociocultural, jurídica, entre outras.	Ministério do Interior, Polícia Nacional de Angola (PNA), Serviço de Investigação Criminal (SIC), Serviço de Migração e Estrangeiros (SME), Serviço de Proteção Civil e Bombeiros, órgãos da justiça e outras entidades públicas competentes.
Preservação da segurança do Estado	Salvaguarda do Estado democrático de direito face à criminalidade violenta ou organizada, bem como a outros tipos de ameaças e riscos, no respeito pela Constituição, pelas leis e pelas convenções internacionais de que Angola seja parte.	Conjunto articulado de medidas e ações de inteligência.	Serviços de Inteligência e Segurança do Estado (SINSE), órgãos de inteligência militar, Conselho de Segurança Nacional e outras entidades responsáveis pela produção e coordenação de informações estratégicas.

Fonte: Adaptado pelo autor a partir da Constituição da República de Angola e da Lei de Segurança Nacional.

Ainda no que se refere à garantia da ordem interna, a Constituição da República de Angola estabelece que:

“a garantia da ordem tem por objetivo a defesa da segurança e da tranquilidade públicas, bem como a proteção das instituições, dos cidadãos e dos respetivos bens, garantindo os direitos e liberdades fundamentais face à criminalidade violenta ou organizada e a outros tipos de ameaças e riscos” (Assembleia Nacional de Angola, 2010, artigo 209.”).

Este preceito constitucional consagra a ideia de que a ordem interna não constitui um fim último, mas um meio essencial para o funcionamento do Estado de direito e para o exercício efetivo da cidadania. Entre as principais tarefas associadas à sua garantia em Angola, destacam-se a prevenção e o combate à delinquência, o controlo da entrada e permanência de estrangeiros, a proteção das populações face a

sinistros, desastres e calamidades, bem como a gestão do sistema prisional. Estas tarefas incluem a manutenção da ordem pública, a investigação criminal, a implementação de medidas de proteção civil, o controlo dos fluxos migratórios e a execução das penas, com enfoque na ressocialização, sempre no estrito respeito pelas leis (Martins, 2008).

De modo geral, a maioria das instituições responsáveis por estas tarefas encontra-se sob tutela do Ministério do Interior, como ocorre em diversos países, incluindo Angola. Em Angola, o Ministério do Interior é o órgão responsável por propor, formular, coordenar, executar e avaliar a política do Executivo em matéria de ordem interna e segurança pública (Presidência da República de Angola, 2018, artigo 1.º). Esta missão é concretizada através de forças e serviços especializados, designadamente o Serviço de Investigação Criminal (SIC), o Serviço de Migração e Estrangeiros (SME), o Serviço Penitenciário (SP) e o Serviço de Proteção Civil e Bombeiros (SPCB).

Estes órgãos não se configuram apenas como instrumentos de afirmação do poder do Estado, mas como mecanismos institucionais de implementação de políticas públicas destinadas a responder à diversidade de ameaças e problemas que afetam a estabilidade, a tranquilidade pública e o exercício dos direitos e liberdades fundamentais. Deste modo, integram o pilar institucional da segurança e da ordem interna, refletindo a operacionalização dos objetivos da segurança nacional.

A garantia da ordem interna não se limita à atuação policial, constituindo antes um esforço abrangente do Estado. Tal esforço envolve decisões estratégicas de governação (medidas políticas), ações de mitigação da instabilidade socioeconómica (medidas económicas), intervenções de prevenção e repressão criminal (medidas policiais), políticas de educação, integração e coesão social (medidas socioculturais), bem como o reforço do sistema judicial (medidas jurídicas), incluindo ainda o recurso a instrumentos tecnológicos e informacionais.

A crescente complexidade da criminalidade e as suas manifestações contemporâneas exigem a existência de estruturas alinhadas eficazes de prevenção e controlo dos crimes. Tais estruturas devem funcionar de forma integrada, articulando instrumentos de coação, administração da justiça e proteção de direitos no tratamento do fenómeno criminal (Raposo, 2006). A sua eficácia depende, em grande medida, do nível de articulação entre os diferentes subsistemas que integram organismos estatais e governamentais. Trata-se, assim, de um conjunto de dispositivos que, à luz dos preceitos constitucionais, asseguram a segurança, a ordem interna e a justiça criminal (Martins, 2008).

No caso de Angola, observa-se a existência de um ciclo contínuo de prevenção e controlo da criminalidade, estruturado em três subsistemas fundamentais: o subsistema de prevenção e proteção, o subsistema de justiça criminal e o subsistema de recuperação penal. O quadro 4 apresenta as responsabilidades e as principais

entidades em cada subsistema da estrutura de garantia da ordem interna e de controlo da criminalidade.

Quadro 4
Subsistemas da garantia de ordem interna e controlo dos crimes

Subsistema	Descrição	Principais Entidades
Subsistema de Prevenção e Proteção	Estrutura orientada para a prevenção da criminalidade e de ameaças à ordem pública, atuando na contenção de crimes, gestão de fenómenos naturais, repressão de conflitos, desordens e ilegalidades, com enfoque na redução da vitimização.	Polícia Nacional de Angola; Órgãos de inteligência e segurança do Estado; serviços executivos do Ministério do Interior; serviços especializados
Subsistema de Justiça Criminal	Estrutura incumbida da administração da justiça penal, assegurando a investigação criminal, identificação de autores de infrações, instrução processual, exercício da ação penal e aplicação de sanções legais em nome do Estado.	Serviço de investigação criminal; direção de investigação de ilícitos penais; Ministério Público; tribunais.
Subsistema de Recuperação Penal	Estrutura responsável pela execução das penas e medidas de segurança, visando a ressocialização dos indivíduos e a redução da reincidência criminal.	Estabelecimentos prisionais; centros de reeducação de menores.

Fonte: Adaptado de Martins (2008).

Estes subsistemas operam de forma interdependente, sendo que a eficácia da segurança interna depende menos da atuação isolada de cada estrutura e mais do nível de coerência normativa e da continuidade operacional entre eles. No seu conjunto, asseguram a prestação de serviços públicos, incluindo o policiamento, a investigação criminal, a instrução processual e a execução das penas. Congregam diversos órgãos com responsabilidades específicas, mas complementares, na garantia da ordem interna. Estes organismos devem ser adaptáveis às transformações no perfil da criminalidade e às dinâmicas sociais.

A descentralização de competências para os níveis provincial e municipal contribui para aproximar a atuação às realidades locais, aumentando a eficácia das intervenções. A compreensão destes subsistemas implica, portanto, a análise das capacidades institucionais e dos mecanismos de controlo da criminalidade adotados pelo Estado angolano, particularmente no contexto das reformas iniciadas na década de 1990 e consolidadas com a abertura democrática (Rodrigues, 2015).

3. Dimensão da articulação entre os setores da defesa e da segurança interna

A articulação pode ser entendida como o conjunto de mecanismos de coordenação, cooperação, integração e interoperabilidade entre os diversos organismos que compõem um sistema (Borges, 2016). No domínio da defesa e da segurança, este conceito refere-se, de forma mais específica, à interação estruturada entre forças e

serviços, orientada para a prossecução de objetivos e interesses comuns (Marcella, 2008). Estes processos desenvolvem-se de forma organizada e contínua, envolvendo a tomada de decisões conjuntas, a partilha de informações e a execução coordenada de ações, cuja duração pode variar, estendendo-se, em regra, até à neutralização das ameaças ou riscos identificados.

A articulação é essencial para: (i) prevenir e responder a ameaças híbridas; (ii) assegurar a estabilidade interna; (iii) proteger fronteiras e recursos estratégicos; (iv) e gerir e responder a crises (Borges, 2016). Assume-se, pois, como um instrumento fundamental para a integração de forças, estratégias, sistemas de comunicação e operações, constituindo uma base estruturante na coordenação de qualquer sistema de segurança. A sua eficácia depende, em grande medida, da clara delimitação dos mandatos institucionais e das competências das entidades responsáveis pela garantia da segurança do Estado e dos cidadãos (OECD, 2007). O objetivo último é a criação de um efeito sinérgico, no qual os resultados da ação conjunta superem os alcançados pelas intervenções isoladas de cada setor instituição.

O fundamento da articulação reside na cooperação entre os diferentes organismos que concorrem para a segurança nacional. No caso angolano, um dos pilares centrais dessa articulação encontra-se no comando político-estratégico. A autoridade suprema sobre o sistema de defesa e segurança é exercida pelo Presidente da República, na qualidade de Comandante-em-Chefe das Forças Armadas Angolanas, cabendo-lhe a direção superior e a decisão final sobre o emprego das forças (Júnior, 2003). Este exercício é apoiado por órgãos colegiais que integram os titulares dos principais departamentos ministeriais e estruturas de comando da segurança nacional no país (Cafala, 2025).

Neste quadrante, destaca-se o Conselho de Segurança Nacional, enquanto órgão consultivo de elevada relevância estratégica, responsável por assessorar o Presidente da República na formulação e condução da política e estratégia de segurança nacional (Cafala, 2025). Este órgão desempenha um papel fundamental, assegurando que as decisões sejam sustentadas por análises abrangentes e multidimensionais das ameaças e desafios. A sua composição multidisciplinar permite a integração de perspetivas militares, políticas, económicas e sociais, promovendo uma abordagem holística à segurança.

O funcionamento deste órgão é assegurado por quadros provenientes de diferentes setores, responsáveis pelo planeamento e execução de operações conjuntas. A articulação desenvolve-se tanto no âmbito ministerial como no plano dos altos comandos, abrangendo a definição de prioridades estratégicas, o controlo de fronteiras, a proteção de infraestruturas críticas, bem como o combate ao crime organizado e ao terrorismo. Do ponto de vista normativo, a legislação angolana prevê outros mecanismos formais de coordenação no Sistema de Segurança Nacional, incluindo a cooperação baseada na partilha recíproca de dados, salvaguardando, simultaneamente, o segredo de Estado e a proteção de informações classificadas.

A articulação entre os setores de defesa e segurança pode ainda ser analisada em duas dimensões complementares: a dimensão técnico-tática e a dimensão operacional (Bruneau, 2011; Clausewitz, 2007; North Atlantic Treaty Organization [NATO], 2017). Na dimensão técnico-tática, a articulação em apreço centra-se na harmonização de forças, meios e recursos, visando a concretização da estratégia no terreno. Esta dimensão incide sobre procedimentos, tecnologias e táticas, assegurando a interoperabilidade, a eficiência e a segurança na execução direta das missões (Clausewitz, 2007; NATO, 2017; Marcella, 2008).

Por sua vez, a dimensão operacional refere-se à cooperação no plano da condução das operações, envolvendo o planeamento, o comando e o controlo de ações conjuntas. Inclui a definição de objetivos comuns, a alocação de recursos estratégicos e o funcionamento de estruturas de comando integrado, como centros de operações conjuntas, sistemas de comunicação e plataformas de partilha de informação em tempo real (Bruneau, 2011; NATO, 2017; OECD, 2007). Estas dimensões abrangem a elaboração e execução de planos nacionais, designadamente no âmbito da defesa territorial, do controlo de fronteiras, da proteção civil, da segurança eleitoral e da gestão de grandes eventos, bem como a realização de exercícios e manobras conjuntas, fundamentais para a consolidação da capacidade de resposta integrada. O quadro 5 resume os eixos essenciais de cada uma das dimensões de articulação.

Quadro 5

Eixos nas dimensões da articulação no âmbito da defesa e segurança

Eixos	Articulação técnico-tática	Articulação operacional
Nível de integração	Funcional e imediata. Foca na interoperabilidade prática para a execução de tarefas específicas.	Estruturada e Institucionalizada. Foca no planeamento e gestão de recursos para objetivos estratégicos.
Instrumentos centrais	Protocolos técnicos comuns. Sistemas de informação partilhados. Equipamentos e normas compatíveis. Táticas e procedimentos operacionais padronizados.	Planos operacionais conjuntos. Estruturas de comando unificado. Alocação integrada de recursos. Estratégias operacionais conjuntas.
Equipamentos e meios	Compatibilidade técnica (armamento, comunicações, <i>softwares</i> e equipamento de proteção).	Alocação e gestão integrada em partilha e otimização de recursos, (viaturas, aeronaves e infraestruturas logísticas para uma missão comum).
Comando e controlo	Coordenação pontual entre chefias no terreno ou em células táticas (flexível e adaptada à situação concreta).	Comando unificado ou coordenado, com cadeias de comando claramente definidas, com carácter mais permanente e formal.
Grau de institucionalização	Baixo a médio. Pode ser <i>ad hoc</i> (para uma operação) ou refletir protocolos permanentes de cooperação técnica.	Elevado. Decorre normalmente de decisões políticas ou estratégicas de alto nível, consagradas em documentos formais.

Fonte: Adaptado de Bruneau (2011); Clausewitz (2007); NATO (2017).

Conforme espelhado no quadro anterior, a articulação técnico-tática corresponde à coordenação a nível dos meios e dos procedimentos imediatos de cooperação. Incide sobre as ferramentas, técnicas e métodos operacionais que permitem a atuação conjunta no terreno, nomeadamente os sistemas de comunicação, os protocolos de intervenção e os mecanismos de partilha de informação em tempo real. Esta dimensão é significativamente potenciada pela existência de um comando político unificado.

No caso angolano, o sistema prevê a partilha de recursos materiais e operacionais, incluindo meios de comunicação integrados, plataformas de interoperabilidade, transportes, estabelecimentos de ensino e centros de formação de especialistas. A Casa de Segurança da Presidência da República assume um papel central como órgão auxiliar do Chefe de Estado, coordenando a preservação e a articulação da segurança e da inteligência entre os setores da defesa (Lázaro, 2024). Por sua vez, a articulação operacional define o enquadramento dos objetivos, da missão, da direção estratégica e da alocação de recursos necessários à cooperação interinstitucional.

Enquanto a articulação técnico-tática responde ao “como agir”, a articulação operacional responde ao “para quê”, “com que meios” e “sob que comando” (Marta, 2001). Uma operação conjunta eficaz exige, necessariamente, a conjugação destes dois níveis (Bruneau, 2011). Com efeito, uma elevada interoperabilidade técnica – como a compatibilidade de sistemas de comunicação ou de plataformas digitais – revela-se insuficiente na ausência de uma missão clara, de uma cadeia de comando definida e de uma orientação estratégica comum (Clausewitz, 2007).

No Sistema de Segurança Nacional de Angola, a articulação pode ser visualizada em três níveis fundamentais. O primeiro é o nível político-estratégico, liderado pelo Presidente da República, enquanto Comandante-em-Chefe, responsável pela definição das diretrizes da política e da estratégia de segurança nacional. O segundo corresponde ao nível consultivo, cujo principal órgão é o Conselho de Segurança Nacional, incumbido de assessorar o Chefe de Estado em matérias de defesa e segurança. O terceiro é o nível operacional, no qual se concretiza a execução integrada das missões. Neste nível, enquanto determinados órgãos se dedicam à identificação de ameaças, redes criminosas ou focos de instabilidade, outros asseguram a investigação criminal, a recolha de provas para efeitos judiciais, a realização de detenções e o controlo do perímetro operacional.

Neste seguimento, a garantia da ordem interna não constitui, um conceito abstrato, mas uma missão complexa, hierarquizada e juridicamente enquadrada com ações integradas, que se estendem desde o planeamento estratégico até à atuação no terreno (Quiar, 2014). Sem uma articulação eficaz, o conceito de segurança nacional pode permanecer uma mera declaração de intenções. Ao longo dos anos, foram desenvolvidas várias operações em que o nível de articulação entre setores se revelou determinante, sobretudo no combate à exploração ilegal de diamantes e à imigração

irregular, contextos caracterizados por elevada complexidade operacional. Nessas operações, destacam-se intervenientes como as Forças Armadas Angolanas (particularmente o Exército e a Marinha), a Polícia Nacional de Angola (incluindo a Polícia de Guarda Fronteiras e a Unidade de Reação e Patrulhamento), além de outros órgãos relevantes como os Serviços de Inteligência e Segurança do Estado, o Serviço de Investigação Criminal e o Serviço de Migração e Estrangeiros.

Em vários contextos, observa-se uma articulação permanente, como nas zonas fronteiriças, onde a Polícia de Guarda Fronteiras atua na linha de contacto direto, apoiada pelas Forças Armadas em áreas de difícil acesso ou com maior risco de incursões armadas. A utilização de meios aéreos e sistemas de vigilância das Forças Armadas para fornecer informação em tempo real às patrulhas terrestres da Polícia exige elevados níveis de articulação técnico-tática e operacional.

Embora cada órgão preserve as suas competências específicas, a atuação coordenada permite enfrentar de forma mais eficaz as ameaças híbridas, assegurando respostas integradas, proporcionais e abrangentes. No capítulo da ordem interna é essencial descrever o papel dos Centros Integrados de Segurança Pública (CISP), concebido como uma plataforma tecnológica avançada que integra e coordena as ações das diferentes forças de segurança e dos serviços de emergência, incluindo o Instituto Nacional de Emergências Médicas de Angola (INEMA).

Os centros estão equipados com uma vasta rede de videovigilância, composta por milhares de câmaras instaladas em pontos estratégicos, e incorporam ferramentas de inteligência artificial para análise de dados, reconhecimento facial e identificação de matrículas (Lutucuta, 2025)

Estas capacidades permitem uma monitorização proativa e uma resposta mais célere às ocorrências. Desde a sua implementação, o CISP tem contribuído para a melhoria da segurança pública, nomeadamente através da redução do tempo de resposta, do reforço da recolha de prova e do aumento da perceção de segurança por parte dos cidadãos.

Uma perspetiva integrada evidencia que a segurança nacional em Angola se consolidou como um sistema complexo, no qual a inteligência, a ordem interna e a defesa nacional atuam de forma interdependente e complementar.

4. Desafios da articulação na garantia da ordem interna

A articulação entre os setores que integram o Sistema de Segurança Nacional constitui um elemento central para a integração de esforços no âmbito da garantia da ordem interna, materializando-se, sobretudo, através da realização de operações conjuntas e combinadas. Entre estas podem ser destacadas, as operações “Transparência” e “Resgate”, implementadas entre 2018 e 2020, para combater a imigração

ilegal, a exploração ilícita de recursos minerais, o vandalismo de bens públicos e outras práticas que atentam contra a ordem pública.

Do ponto de vista geoestratégico, Angola enfrenta desafios significativos decorrentes da extensão e porosidade das suas fronteiras terrestres, partilhadas com a República Democrática do Congo, a Namíbia e a Zâmbia. A fronteira com a República Democrática do Congo assume particular relevância crítica, devido à ocorrência frequente de fluxos migratórios irregulares, muitas vezes associados ao contrabando de combustível, à exploração ilegal de diamantes e a movimentos populacionais motivados por contextos de instabilidade naquela região. Neste contexto, a operação “Transparência” destacou-se pela implementação de ações articuladas orientadas para a proteção dos recursos naturais, em especial os diamantes, cuja exploração ilícita representa uma ameaça direta à ordem interna e à economia nacional. Em março de 2019, o âmbito da operação foi alargado à faixa costeira, passando a incluir o combate à pesca ilegal e ao tráfico de pessoas, o que demonstra a sua natureza multidimensional e adaptativa.

Por sua vez, a operação “Resgate” foi concebida e executada como uma intervenção operacional destinada a reforçar a autoridade do Estado, incidindo no combate à criminalidade organizada, à vandalização de infraestruturas públicas, à proliferação de seitas religiosas, ao funcionamento irregular de estabelecimentos comerciais e às transgressões graves ao ordenamento urbano. Apesar de integrar uma componente pedagógica, esta operação assumiu um carácter predominantemente coercivo. A Polícia Nacional de Angola liderou as ações de patrulhamento, fiscalização e desmantelamento de estruturas ilegais, contando com o apoio logístico e de reserva das Forças Armadas Angolanas. Esta articulação revelou-se determinante para a dissuasão de eventuais resistências e para o restabelecimento da ordem pública.

São operações que exigiram um elevado nível de articulação entre setores do Sistema de Segurança Nacional. Os resultados traduziram-se num reforço da presença do Estado em zonas críticas do território angolano, respondendo aos fins da segurança nacional. Adicionalmente, durante o Estado de Emergência decretado em março de 2020, no contexto da pandemia de COVID-19, foram adotadas medidas excecionais de controlo da circulação de pessoas e de restrição de atividades sociais e económicas. A implementação dessas medidas implicou a intensificação da articulação entre a Polícia Nacional e as Forças Armadas, mediante patrulhas mistas e operações conjuntas, visando assegurar o cumprimento das normas sanitárias e a manutenção da ordem interna.

A análise desta experiência evidencia que a articulação assenta, em larga medida, no princípio da subsidiariedade. Neste quadro, as Forças Armadas intervêm na garantia da ordem interna apenas em situações em que as capacidades da Polícia Nacional se revelam insuficientes, ou em contextos estratégicos específicos, como o

controlo de fronteiras e a proteção de zonas de exploração de recursos naturais, sempre sob direção político-estratégica do Comandante-em-Chefe e através de estruturas de coordenação integradas. Deste modo, a articulação na garantia da ordem interna caracteriza-se pela sua capacidade de adaptação e evolução face a um cenário de segurança em constante mutação. A flexibilidade operacional é um dos seus traços distintivos, permitindo a transição de competências e responsabilidades em situações de exceção. As constantes operações articuladas entre forças militarizadas são cruciais para gerir esta fronteira fluida, garantindo que ambas as dimensões sejam adequadamente abordadas.

Não obstante os avanços registados no plano doutrinário e operacional, persistem desafios estruturais que condicionam a eficácia da articulação. Entre estes, destaca-se a existência de conflitos de competência entre órgãos e serviços de segurança, frequentemente resultantes da sobreposição de atribuições, o que pode conduzir à dispersão de recursos e à ineficiência operacional. Do mesmo modo, o emprego de forças militares, treinadas para cenários de conflito armado, em missões de policiamento urbano, sem a devida preparação técnica e psicológica para a interação com populações civis, pode gerar riscos acrescidos no que concerne à proteção dos direitos humanos e à proporcionalidade no uso da força. Neste sentido, torna-se imperioso reforçar os mecanismos de clarificação de competências, investir na formação conjunta e especializada, e consolidar doutrinas operacionais que garantam uma atuação coordenada, eficiente e alinhada com os princípios do Estado de direito democrático.

Entre os desafios adicionais que condicionam a eficácia da articulação, podem persistir incompatibilidades dos sistemas de comunicação, a resistência institucional à mudança, assimetrias logísticas entre forças, as limitações tecnológicas e a sobreposição de jurisdições. Estes fatores comprometem a fluidez da coordenação e reduzem a capacidade de resposta integrada. A vasta extensão territorial de Angola constitui igualmente um obstáculo significativo à articulação contínua e eficaz, sobretudo em áreas remotas e de difícil acesso.

Esta realidade torna particularmente complexa a gestão e o controlo das fronteiras, exigindo não apenas recursos materiais adequados, mas também estratégias operacionais adaptadas ao contexto geográfico. Neste cenário, a interoperabilidade dos sistemas de comunicação entre as Forças Armadas Angolanas e a Polícia Nacional assume-se como um objetivo estratégico permanente, essencial para garantir a circulação eficiente da informação e a coordenação em tempo real (Cafala, 2025). A baixa interoperabilidade – ou, em alguns casos, a inexistência de sistemas de comunicação compatíveis – configura-se como um dos principais riscos à articulação.

A modernização tecnológica, embora indispensável, implica custos elevados. Em contextos de restrições orçamentais, os investimentos tendem a privilegiar a manutenção dos meios existentes, em detrimento da aquisição de soluções tecnológicas

integradas, o que contribui para a persistência de sistemas fragmentados e pouco eficientes (Marta, 2001).

Esta limitação é agravada pela elevada dependência externa na aquisição de tecnologias de defesa e segurança. A diversidade de fornecedores internacionais conduz, frequentemente, à adoção de sistemas com padrões técnicos distintos, dificultando a sua integração e interoperabilidade. Tal situação representa um desafio tanto do ponto de vista da engenharia de sistemas como dos custos associados à sua harmonização.

Acrescem ainda fragilidades a nível da capacidade de gestão da informação que pode existir em alguns setores, nomeadamente a fragmentação de dados e a inexistência de bases de dados partilhadas e interligadas entre os diferentes órgãos e as respetivas subunidades, no mesmo setor. Situações em que uma força detém informação relevante sobre um suspeito ou uma ameaça, sem que esta seja transmitida atempadamente às demais instituições, ilustram de forma clara as vulnerabilidades existentes.

Para além das limitações tecnológicas, persistem constrangimentos logísticos significativos, como a insuficiência de meios de transporte, comunicações e equipamentos de proteção de operacionais, bem como a degradação de infraestruturas operacionais, incluindo quartéis e esquadras. Estas limitações afetam diretamente a capacidade de projeção e resposta rápida das forças, com impactos negativos na eficácia operacional e na moral dos efetivos. Em termos gerais, estes desafios podem ser sistematizados em quatro grandes categorias: (i) barreiras técnicas e de interoperabilidade; (ii) constrangimentos orçamentais; (iii) fragilidades organizacionais; e (iv) resistências culturais e institucionais à mudança. O quadro 6 sintetiza estas barreiras, evidenciando a necessidade de uma abordagem integrada e sustentada para o seu enfrentamento.

Quadro 6
Principais barreiras na articulação e os seus impactos

Categoria	Impacto ou desafios gerados
Barreiras técnicas e de interoperabilidade	Paralisa a articulação técnico-tática, impede a comunicação em tempo real e o compartilhamento de dados vitais durante operações e gera duplicação de esforços e de informações muitas vezes desencontradas.
Barreiras orçamentais e de recursos	Limita a articulação operacional, impede o planeamento conjunto ambicioso, a aquisição de sistemas interoperáveis por <i>design</i> e a criação de infraestruturas de comando e controlo conjunto e permanente.
Barreiras organizacionais e culturais (implícitas)	Corrói a confiança e o espírito de equipa, mesmo quando tecnicamente possível, a articulação falha por falta de vontade cooperativa ou de entendimento mútuo dos procedimentos e acende na busca por protagonismo.

Fonte: Adaptado pelo autor.

A existência destas barreiras não invalida o modelo teórico de articulação, mas contribui para explicar a lacuna frequentemente observada entre a doutrina e a realidade operacional. A literatura no domínio dos estudos estratégicos identifica diversos mecanismos suscetíveis de mitigar estes constrangimentos. Entre eles, destaca-se o nível de modernização contínua dos meios operacionais, das competências e dos recursos humanos, enquanto fator determinante para a eficácia da articulação (Marcella, 2008). As limitações orçamentais restringem a capacidade de investimento em tecnologia, formação e treino conjunto – elementos indispensáveis para uma integração operacional eficiente (Garcia e Ostronoff, 2008).

Neste quadro, os órgãos superiores de coordenação devem assumir um papel estruturante, promovendo a criação e consolidação de centros de comando permanentes, nos quais representantes das diferentes forças e serviços possam colaborar de forma contínua. A existência destes centros potencia a coordenação interinstitucional, a partilha de informação operativa e a tomada de decisão integrada (Bru-neau, 2011; United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs [UN-OCHA], 2014).

Paralelamente, torna-se essencial que as instituições do Sistema de Segurança Nacional estabeleçam procedimentos claros e formalizados de colaboração, capazes de assegurar a circulação rápida, segura e fiável da informação relevante. A formalização de memorandos e de procedimentos operacionais conjuntos constitui um instrumento fundamental para a articulação, visto que promove a padronização de práticas, reduz ambiguidades, facilita a comunicação interinstitucional e assegura a partilha eficaz de informação crítica (Garcia e Ostronoff, 2008).

A adoção de modelos doutrinários comuns, por um lado, também permite ao Estado sistematizar procedimentos, definir padrões de atuação e garantir respostas coordenadas, céleres e eficazes face às ameaças à segurança e à ordem interna. Por outro lado, a harmonização das doutrinas entre forças militares e policiais, particularmente em missões de segurança interna, exige formação e treino conjunto, bem como a definição de protocolos claros que evitem sobreposições de competências ou lacunas operacionais. Revela-se igualmente necessário estabelecer níveis claros de partilha de recursos, de modo a assegurar uma ação operacional harmoniosa entre os diferentes setores. Tal abordagem evita duplicações, otimiza a utilização de meios humanos e materiais e reforça a coordenação no terreno.

O alinhamento estratégico das políticas e dos investimentos – sobretudo no domínio técnico e tecnológico – assume-se como um fator crítico para a integração de capacidades e para a resposta eficaz às ameaças emergentes (OECD, 2007). A atual política de defesa e segurança nacional define prioridades como manutenção de uma capacidade militar convencional apta a responder a ameaças internas e potenciais riscos (Leão e Rupiya, 2005). A Política de Defesa e Segurança Nacional define um reforço das capacidades de inteligência com vista à deteção e neutralização de

ameaças latentes. O setor de preservação da segurança do Estado desempenha um papel crucial na recolha e análise de informações para a prevenção de ameaças à segurança nacional.

A articulação implica, assim, a superação de diferenças institucionais e culturais, constituindo-se como um processo dinâmico que transforma a definição legal em prática efetiva. A atual arquitetura angolana define mecanismos de planeamento conjunto através de vários instrumentos estratégicos que estabelecem as diretrizes, competências e mecanismos de coordenação, impondo a consulta mútua entre ministérios e órgãos competentes. Estes mecanismos clarificam igualmente a unidade de comando – definindo de forma inequívoca a liderança em cada cenário – e promovem sistemas de alerta antecipado, baseados na interligação de dados entre os serviços de inteligência e as forças operacionais.

Angola dispõe de instrumentos que orientam a política de defesa e segurança como o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, o Livro Branco da Defesa Nacional e a própria Estratégia de Segurança Nacional, mencionada na lei como um instrumento de gestão que visa a coordenação e a eficácia das ações no domínio da segurança. Deste modo, a articulação afirma-se não apenas como um princípio organizativo, mas como uma condição indispensável para a eficácia, coerência e legitimidade da ação do Estado na garantia da ordem interna.

Conclusões

O texto evidenciou a compreensão de que a articulação entre os setores do Sistema de Segurança Nacional de Angola constitui um fator determinante para o reforço simultâneo da proteção dos interesses estratégicos do Estado e do bem-estar dos cidadãos. Na garantia da ordem interna, a articulação abrange múltiplos domínios, incluindo a segurança de fronteiras, a prevenção e resposta a desastres e calamidades naturais, o controlo de epidemias, a redução da violência urbana, a proteção da propriedade pública e a preservação da estabilidade social.

O Centro Integrado de Segurança Pública afirma-se como uma estrutura central e permanente de articulação na garantia da ordem interna, desempenhando um papel relevante na coordenação entre os diferentes setores. Todavia, o estudo identifica desafios que podem condicionar a eficácia desta articulação, nomeadamente barreiras de natureza técnica, orçamental e organizacional. Estas limitações explicam, em grande medida, as dificuldades persistentes de coordenação interinstitucional. Por um lado, tais fragilidades podem comprometer as capacidades face a ameaças à segurança nacional.

Em resposta à questão de partida, conclui-se que a articulação na garantia da ordem interna em Angola é um processo dinâmico e um mecanismo de integração vital

para a segurança e estabilidade do país. Promove a coesão e a eficácia das ações na base da integração funcional, unidade de comando e interoperabilidade. Através de um quadro legal em constante evolução e de outros instrumentos estratégicos, evidencia-se coordenação entre as Forças Armadas, a Polícia Nacional e os Serviços de Inteligência. Apesar das limitações, Angola procura adaptar-se às ameaças e consolidar um sistema de segurança como uma estrutura de rede orientada para a estabilidade e resiliência do Estado.

O sucesso deste modelo dependerá, em larga medida, do reforço do investimento em tecnologias de informação e comunicação, da capacitação contínua dos efetivos e do estrito respeito pelos limites legais e institucionais que regem a atuação de cada órgão. Por fim, destacam-se como medidas prioritárias, como a adoção de decisões políticas ao mais alto nível que consagrem a interoperabilidade como requisito obrigatório, a criação de linhas orçamentais específicas destinadas a projetos de integração, o reforço de exercícios conjuntos e de programas de formação interforças, o reforço e alinhamento doutrinário através da definição de procedimentos operacionais conjuntos para a gestão de incidentes críticos.

A superação destas limitações deve ser entendida como um processo contínuo e estratégico, orientado para o fortalecimento dos princípios de boa governação no setor da segurança nacional.

Bibliografia

- Assembleia Nacional de Angola (2010) *Constituição da República de Angola*. Luanda: Diário da República.
- Assembleia Nacional de Angola (2024) *Lei n.º 15/24, de 10 de setembro (Lei de Segurança Nacional)*. Luanda: Diário da República.
- Bernardino, L. (2021) Os movimentos de libertação em Angola e a criação das Forças Armadas Angolanas: contributos da ideologia política, *Tempo e Argumento*, 13(34), e0106. doi: 10.5965/2175180313342021e0106.
- Borges, J. (2016) Intervenção das Forças Armadas na segurança interna: da excecionalidade à complementaridade, in L.S. (coord.) *O papel das Forças Armadas na segurança interna*. Luanda: Fundação Minerva, pp. 53-63.
- Bruneau, T.C. (2011) *Civil-military relations and democratic governance*. Austin: University of Texas Press.
- Buzan, B., Wæver, O. e de Wilde, J. (1998) *Security: A new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Cafala, H. (2025) *Políticas públicas de defesa e segurança nacional: um enquadramento conceptual no âmbito do sistema de segurança nacional*. Luanda: Edições Pensar Angola.

- Clausewitz, C. von (2007) *On war*. Tradução de M. Howard e P. Paret. Oxford: Oxford University Press (publicado originalmente em 1832).
- Djindjéré, D. (2010) *La démocratie et la chaîne de commandement: une nouvelle gouvernance pour le secteur de la sécurité en Afrique*. Washington, D.C.: Centre d'Études Stratégiques de l'Afrique.
- Fjäder, C. (2014) The nation-state, national security and resilience in the age of globalisation, *Resilience*, 2(2), pp. 114-129.
- Garcia, F.R. e Ostronoff, L. (2008) Forças Armadas e a segurança pública: intervenção, participação e articulação 2014-2020, in *Anais do 3.º Encontro Internacional História & Parcerias*. Disponível em: <https://www.historiaeparcerias.rj.anpuh.org> (Acedido em: 21 dezembro 2025).
- Jing, C. (2023) *The impact of national security on human rights: a comparative study of practice under the ECHR and in China*. Tese de doutoramento. Utreque: Utrecht University.
- Júnior, M. (2003) *A formação e o desenvolvimento das Forças Armadas Angolanas*. Luanda: Editorial Nzila.
- Koh, K., Ruighaver, A. B., Maynard, S. B. e Ahmad, A. (2005) Security governance: its impact on security culture, in *Proceedings of the 3rd Australian Information Security Management Conference*. Perth: Edith Cowan University, pp. 47-58.
- Lázaro, G. (2024) Resenha de “Governing in the Shadows: Angola’s Securitised State”, de Paula Cristina Roque, *Revista Brasileira de Estudos Africanos*, 9(17). doi:10.22456/2448-3923.139055.
- Leão, A. and Rupiya, M. (2005) A military history of the Angolan armed forces from the 1960s onwards: as told by former combatants, in Rupiya, M. et al. (coords.) *Evolutions & revolutions: a contemporary history of militaries in Southern Africa*. Pretória: Institute for Security Studies.
- Lutucuta, A. (2025) *Valências do Centro Integrado de Segurança Pública na potenciação da investigação criminal em Angola*. Luanda: Conferência dos 50 anos da Polícia Nacional de Angola.
- Marcella, G. (2008) *Affairs of state: the interagency and national security*. Carlisle, PA: U.S. Army War College.
- Marta, R.M.R. (2001) *O plano de articulação operacional das Forças Armadas e das forças de segurança: contributos para a operacionalização*. Dissertação de mestrado. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- Martins, J.H. (2008) *Inovação e eficiência no controlo do crime: uma análise estrutural do sistema de segurança pública*. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-11092009-172922/pt> (Acedido em: 14 março 2026).
- North Atlantic Treaty Organization (2017) *Allied joint doctrine (AJP-01)*. Bruxelas: NATO.

- Organisation for Economic Co-operation and Development (2007) *OECD handbook on security system reform: supporting security and justice*. Paris: OECD Publishing.
- Quiar, C. (2014) *Do direito à segurança pública: ações securitárias vs. eficácia judicial*. Dissertação de mestrado. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa. Disponível em: <https://hdl.handle.net/11144/441> (Acedido em: 31 janeiro 2025).
- Raposo, J. (2006) *Direito Policial*. Coimbra: Almedina.
- República de Angola (2018) *Decreto Presidencial n.º 32/18, de 7 de fevereiro: Estatuto orgânico do Ministério do Interior*. Luanda: Diário da República.
- Rodrigues, C.U. (2015) Cooperação internacional e construção de um modelo original de Polícia em Angola, *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 9(1), pp. 102-121.
- Roque, P.C. (2021) *Governing in the shadows: Angola's securitised state*. London: Hurst & Company.
- Rid, T. (2013) *Cyber war will not take place*. Oxford: Oxford University Press.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2014) *Civil-military coordination in humanitarian emergencies: a handbook*. New York: United Nations.
- Wæver, O. (1995) Securitization and desecuritization, in Lipschutz, R. (ed.) *On security*. Nova Iorque: Columbia University Press.
- Lei n.º 7/78, de 10 de junho (1978) *Lei dos Crimes Contra a Segurança do Estado*. Luanda: Diário da República.
- Lei n.º 8/94, de 6 de maio (1994) *Lei de Segurança Nacional*. Luanda: Diário da República.

Os Desafios da Segurança Marítima na Guiné-Bissau

António Gonçalves Alexandre

Doutorado em Relações Internacionais pela Universidade Nova de Lisboa. Investigador integrado no Centro de Estudos Jurídicos, Económicos, Internacionais e Ambientais da Universidade Lusíada.

Resumo

A Guiné-Bissau está situada no Golfo da Guiné, região que tem sido afetada por diversas ameaças à segurança marítima ao longo deste século. A pirataria, a imigração ilegal, o tráfico de droga e a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada, estão entre as mais relevantes. Este artigo aborda a problemática relacionada com a forma como a Guiné-Bissau é capaz de responder aos desafios atuais. Para isso analisa as principais ameaças, a capacitação das burocracias de segurança guineenses com responsabilidades no domínio marítimo, identifica lacunas e perspetiva ações que possam contribuir para a sua mitigação.

Utilizando uma estratégia de investigação qualitativa, um raciocínio indutivo e um desenho de pesquisa do tipo estudo de caso, foi feito um mapeamento das principais estruturas que enquadram a ação da Guiné-Bissau no domínio marítimo, tendo sido possível concluir que existem debilidades significativas, que impedem um adequado combate às ameaças que se desenvolvem naquele domínio.

Palavras-chave: Guiné-Bissau; segurança marítima; pirataria; tráfico de droga; imigração ilegal; pesca ilegal, não declarada e não regulamentada

Abstract

Guinea-Bissau is located in the Gulf of Guinea, a region that has been affected by various maritime security threats throughout this century. Piracy, illegal immigration, drug trafficking, and illegal, unreported, and unregulated fishing are among the most significant. This article addresses the issues related to how Guinea-Bissau responds to current challenges. To this end, it analyzes the main threats, the capacity of Guinean security bureaucracies with responsibilities in the maritime domain, identifies gaps, and envisions actions that could contribute to their mitigation.

Using a qualitative research strategy, inductive reasoning, and a case study research design, a mapping of the main structures framing Guinea-Bissau's actions in the maritime domain was carried out. It was concluded that there are significant weaknesses that prevent an adequate response to the threats developing in that domain.

Keywords: Guinea-Bissau; maritime security; piracy; drug trafficking; illegal immigration; illegal, unreported, and unregulated fishing.

<https://doi.org/10.47906/ND2026.173.06>

Introdução

As preocupações securitárias na região do Golfo da Guiné (GdG)¹ têm estado na ordem do dia ao longo do século XXI, em função das várias ameaças no domínio marítimo que ali existem – em particular as ameaças relacionadas com a pirataria, o assalto armado no mar contra navios, a imigração clandestina, os tráficos ilícitos (em particular de droga) e a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada. A Guiné-Bissau está inserida no GdG, situando-se entre a Guiné e o Senegal (figura 1). Apresenta uma linha de costa de cerca de 350 km e uma superfície de aproximadamente 36 000 Km² (CIA, 2025).

Figura 1
Mapa da Guiné-Bissau



Fonte: (CIA, 2025).

A Guiné-Bissau tem vindo a ser assolada por golpes de estado praticamente desde a sua independência, há mais de 50 anos² (Embaixada de Portugal na Guiné-Bissau,

- 1 Não havendo uma determinação consensual sobre os limites do GdG, no presente artigo adota-se a delimitação que é seguida pela União Europeia: 19 Estados na costa ocidental de África – 17 continentais e 2 arquipélagos (Cabo Verde e São Tomé e Príncipe), entre o Senegal e Angola (Council of the European Union, 2014).
- 2 A 24 de setembro de 1973, em Madina do Boé, a Guiné-Bissau proclamou unilateralmente a sua independência (Andrade, 2025).

2025), tendo o último ocorrido em 26 de novembro de 2025. O país de 2,2 milhões de habitantes é também apontado como um relevante centro de tráfico de droga, sobretudo entre a América Latina e a Europa (Deutsche Welle, 2025).

Tal como a grande maioria dos Estados do GdG, a Guiné-Bissau confronta-se com dificuldades no combate às ameaças mais relevantes à segurança dos seus espaços marítimos. Este clima continuado de crise³ em que o país tem estado mergulhado não ajuda a que se foque em ações concretas que possam travar a evolução daquelas ameaças.

Têm sido vários os programas da União Europeia (UE) para esta região, centrados, em particular, no quadro jurídico, na partilha de informação, no treino e no desenvolvimento de capacidades, com o propósito de ajudar a incrementar a segurança marítima. Entre estes programas, destaca-se o *Support to West Africa Integrated Maritime Security* (SWAIMS). Foi implementado em 2019, com um envelope financeiro inicial de 28 milhões de euros, e deveria estender-se até 2024. Visava apoiar a implementação da estratégia marítima integrada da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO⁴) e melhorar a segurança marítima no GdG, com especial atenção aos quadros da aplicação da lei e da governação (EEAS, 2021). A Guiné-Bissau pertence à CEDEAO e deveria receber duas embarcações semirrígidas provenientes do projeto SWAIMS até ao final de 2025⁵.

Feito este enquadramento inicial que evidencia a relevância do tema proposto, importa sublinhar o facto de o investigador ter feito parte da equipa da *Expertise France*⁶ que esteve na Guiné-Bissau entre 10 e 16 de maio de 2025 – ao abrigo do projeto *Enhanced MARitime Action in the Gulf of Guinea* (EnMAR)⁷ – com o intuito de proceder a uma avaliação das necessidades das autoridades guineenses em matéria de segurança marítima. O programa daquela missão exploratória foi constituído

3 A noção de crise tem vindo a ganhar preponderância nos estudos de segurança. Resulta de uma alteração repentina das circunstâncias políticas. Pese embora seja difícil chegar a uma definição consensual sobre o termo, destaca-se o significado atribuído por Francisca Saraiva (2011, p. 13), segundo o qual se considera a crise como um ponto de viragem, em relação à situação política vigente, exigindo uma decisão expedita.

4 O acrónimo de CEDEAO em língua inglesa é ECOWAS (*Economic Community of West African States*).

5 Não se sabe, no entanto, se as duas embarcações já foram entregues às autoridades guineenses.

6 É uma agência internacional de cooperação para o desenvolvimento que opera sob a égide do governo francês (Expertise France, 2026).

7 Programa financiado pela UE que visa contribuir para melhorar a segurança marítima no GdG, reforçando a coordenação e partilha de informação. Tem um envelope financeiro de cinco milhões de euros. Iniciou-se em 11 de outubro de 2022 e está previsto terminar em 11 de abril de 2026 (Expertise France, 2025b). A *Expertise France* é a agência implementadora deste projeto (Expertise France, 2025a).

por uma série de visitas a entidades com ligação ao domínio marítimo⁸. O propósito foi perceber de que forma seria possível apoiar o país nas atividades relacionadas com o incremento da segurança marítima.

Definiu-se como objeto deste estudo a segurança marítima na Guiné-Bissau. Em linha com o veiculado por Santos e Lima (2019), delimitou-se a investigação nos tradicionais domínios de tempo, espaço e conteúdo. Temporalmente, a análise cingiu-se a 2025. Relativamente ao espaço, o estudo centrou-se nas águas de soberania e jurisdição da Guiné-Bissau. Por fim, em termos de conteúdo, a investigação focou-se no mapeamento da situação atual das principais burocracias com responsabilidades na segurança dos espaços marítimos guineenses. Tendo por base a problemática mencionada, foi definida a seguinte pergunta de partida que orientou a investigação desenvolvida: que tipo de resposta pode dar a estrutura de governança dos espaços marítimos da Guiné-Bissau aos desafios com que se confronta na atualidade? O argumento que se defende é que, no presente, a Guiné-Bissau não tem condições para fazer face aos inúmeros desafios de segurança existentes nos seus espaços marítimos, necessitando de apoio de atores externos (tanto de dentro como de fora da região), sendo a UE, pela sua ligação próxima de longa data com o GdG, um dos mais relevantes.

Em termos de metodologia e procedimento metodológico da investigação, adotou-se um posicionamento ontológico que considera que a realidade é entendida como uma construção social, em que os fenómenos sociais e os seus significados são constantemente executados pelos diferentes atores sociais. Relativamente ao posicionamento epistemológico, optou-se por uma abordagem subjetiva, em que se procura compreender o modo como a realidade social é criada. A estratégia de investigação utilizada foi qualitativa, dado que o estudo foi essencialmente descritivo, nele se constituindo o investigador como o elemento-chave para a sua consecução. O raciocínio seguido foi indutivo, já que correspondeu a uma operação que parte da observação de factos particulares para, através da sua associação, estabelecer generalizações que permitam a construção de uma teoria. Seguiu-se um desenho de pesquisa do tipo estudo de caso, em que se procurou recolher informação detalhada sobre uma única unidade de estudo – a Guiné-Bissau e a preparação das suas estruturas de segurança para conter as diferentes ameaças existentes no domínio marítimo. Relativamente aos instrumentos de recolha de dados, foram seguidas técnicas de pesquisa assentes na observação não participante (uma vez que não houve interferência do investigador na situação em análise) e entrevistas não estruturadas (Santos e Lima, 2019).

8 Marinha de Guerra, Instituto Marítimo Portuário, Polícia Judiciária, Instituto Nacional de Fiscalização e Controlo das Pescas, Instituto da Biodiversidade e das Áreas Protegidas e Instituto da Defesa Nacional.

O artigo está dividido nesta introdução, em quatro capítulos e nas conclusões. O primeiro capítulo analisa a inserção da Guiné-Bissau nas organizações regionais africanas. O segundo capítulo foca-se nos fatores de insegurança marítima na Guiné-Bissau. O terceiro capítulo analisa a situação atual das diferentes estruturas da Guiné-Bissau com responsabilidades no domínio marítimo. O quarto capítulo apresenta uma análise sucinta relativa às visitas efetuadas aos diferentes organismos guineenses e elenca algumas oportunidades que poderão ser implementadas na Guiné-Bissau. Por fim, as conclusões respondem à pergunta de partida, confirmando o argumento inicialmente aduzido. Apontam algumas limitações à investigação e elencam novas perspetivas de análise deste objeto de estudo.

1. A inserção da Guiné-Bissau nas organizações regionais africanas

Este capítulo centra-se no papel da Guiné-Bissau nas organizações regionais de África em que está inserida, em particular, União Africana e CEDEAO. Aborda, ainda, a Arquitetura de Iaundé, da qual a Guiné-Bissau faz parte.

1.1. União Africana

Segundo o *Africa Center for Strategic Studies* (ACSS) (2024), o futuro do continente africano, em termos de oportunidades e desafios, está diretamente ligado aos espaços marítimos que o rodeiam. A razão principal deste cenário está relacionada com os vastos recursos que aí existem. Se forem plenamente explorados, poderão, segundo o ACSS, proporcionar às sociedades africanas recursos significativos para reforçar o seu desenvolvimento que, por sua vez, é um alicerce essencial para a estabilidade e a paz no continente. Na ausência de segurança, tanto em terra como no mar, este processo será praticamente inalcançável. Porém, a atenção dos decisores, ao longo dos anos, tem sido quase totalmente direcionada para a segurança em terra, escasseando esforços semelhantes para garantir a segurança do domínio marítimo – historicamente ignorada na maioria das estratégias locais, nacionais, regionais e continentais (ACSS, 2024).

Neste enquadramento, torna-se relevante salientar o papel que a União Africana (UA) tem desempenhado – sobretudo estrutural e mais de coordenação política do que operacional – no apoio à Guiné-Bissau (e aos demais Estados costeiros de África) no combate às ameaças à segurança marítima. Importa referir o desenvolvimento de um quadro normativo e estratégico para a segurança marítima em todo o continente africano: a *Africa's Integrated Maritime Strategy* (AIMS) 2050 e um plano de ação associado que visam reforçar a governação e a segurança dos espaços

marítimos, promovendo, concomitantemente, a cooperação institucional entre os Estados costeiros e os mecanismos regionais (African Union, 2012). Entre os vários objetivos estratégicos definidos na AIMS 2050, destacam-se: prevenir atos hostis e criminosos no mar e coordenar/harmonizar o processo judicial contra os infratores; promover a ratificação e implementação de instrumentos jurídicos internacionais; e reforçar a vontade política nos planos local, nacional, regional e continental (African Union, 2012, p. 12). Ainda a propósito da necessidade de existir uma cooperação próxima entre todos os atores com responsabilidades na segurança dos espaços marítimos africanos, importa referir que na reunião do Conselho de Paz e Segurança⁹ realizada em Adis Abeba, a 18 de setembro de 2023, foi expressamente referida a necessidade de os Estados-membros alcançarem os objetivos estratégicos supramencionados. Foi salientada, ainda, a necessidade de uma cooperação reforçada (via organizações e mecanismos regionais já estabelecidos) para consolidar a segurança marítima na região. Foi realçada, por fim, a necessidade de incrementar a partilha de informação e de lições aprendidas entre as diferentes regiões do continente africano, em particular entre a Comissão do Oceano Índico¹⁰, a Comissão do Golfo da Guiné (CGG)¹¹ e outros mecanismos regionais existentes (African Union, 2023).

A cooperação é, por conseguinte, assaz determinante para a consecução de um ambiente de segurança nos espaços marítimos africanos.

1.2. Comunidade Económica de Estados da África Ocidental

Criada em maio de 1975 pelo Tratado de Lagos, a CEDEAO é constituída por 15 Estados-membros¹². O mandato desta organização internacional consiste em promover a integração económica em todas as áreas de atividade. Tem-se verificado, porém, fraca complementaridade económica entre os países signatários do tratado em causa. Quase todos procuram, sobretudo, exportar para mercados diversificados (europeus, americanos ou asiáticos). A nível de circulação interna dos produtos,

9 É um dos componentes da Arquitetura Africana de Paz e Segurança, assumindo-se como órgão central de decisão da UA em matérias de paz e segurança (African Union Commission, 2015).

10 Organização intergovernamental regional que promove cooperação política, económica, ambiental e de segurança entre cinco Estados insulares do sudoeste do Oceano Índico – Comores, Madagáscar, Maurícias, Reunião (França) e Seicheles – (Indian Ocean Commission, 2026).

11 O acrónimo da Comissão do Golfo da Guiné em língua inglesa é GGC (*Gulf of Guinea Commission*). Trata-se de uma organização intergovernamental criada para promover a paz, segurança, cooperação e desenvolvimento sustentável na região do Golfo da Guiné (Global Security, 2026).

12 Benim, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Serra Leoa, Senegal e Togo (CEDEAO, 2015).

a Nigéria, a Costa do Marfim, o Senegal, o Gana e o Togo têm sido os principais exportadores para o mercado regional, enquanto a Guiné-Bissau (a par dos restantes Estados-membros) importa mais do que exporta (Una et al., 2020).

Em todo o caso, e atento o objeto de estudo definido, mais do que a relação económica da Guiné-Bissau com a CEDEAO, importa perceber de que forma evoluiu essa relação politicamente. E o facto é que o empenhamento da CEDEAO em termos de cooperação política é particularmente visível na participação que tem tido na resolução de conflitos e instabilidade interna na Guiné-Bissau. A reformulação que o Tratado de Lagos sofreu em 1993 muito ajudou, uma vez que passou a incluir outras áreas (como a promoção do sistema democrático e da segurança). O artigo 58.º do tratado revisto refere expressamente que “Os Estados-membros comprometem-se a trabalhar para salvaguardar e consolidar as relações que contribuam para a manutenção da paz, da estabilidade e da segurança na região” (CEDEAO, 1993, p. 36). Na prossecução daqueles objetivos, os Estados-membros assumiram o compromisso de “estabelecer um sistema regional de observação da paz e segurança e forças de manutenção da paz, quando apropriado” e de “prestar, quando necessário e a pedido dos Estados-membros, assistência [...] para a observação de eleições democráticas” (CEDEAO, 1993, p. 36).

A relação da Guiné-Bissau com a CEDEAO está refém das questões políticas e de segurança, já que praticamente desde a sua independência o país vive em permanente clima de instabilidade governamental. As fragilidades provocadas por essas crises internas têm sido uma grande preocupação para a CEDEAO. Paradoxalmente, os principais acordos existentes entre a CEDEAO e a Guiné-Bissau têm ocorrido mais nas áreas de desenvolvimento económico e comercial do que nas áreas da segurança e defesa (Una et al., 2020, p. 169). Nestas circunstâncias, não é de estranhar que a segurança no domínio marítimo tenha sido completamente ignorada nesta relação entre a Guiné-Bissau e a CEDEAO.

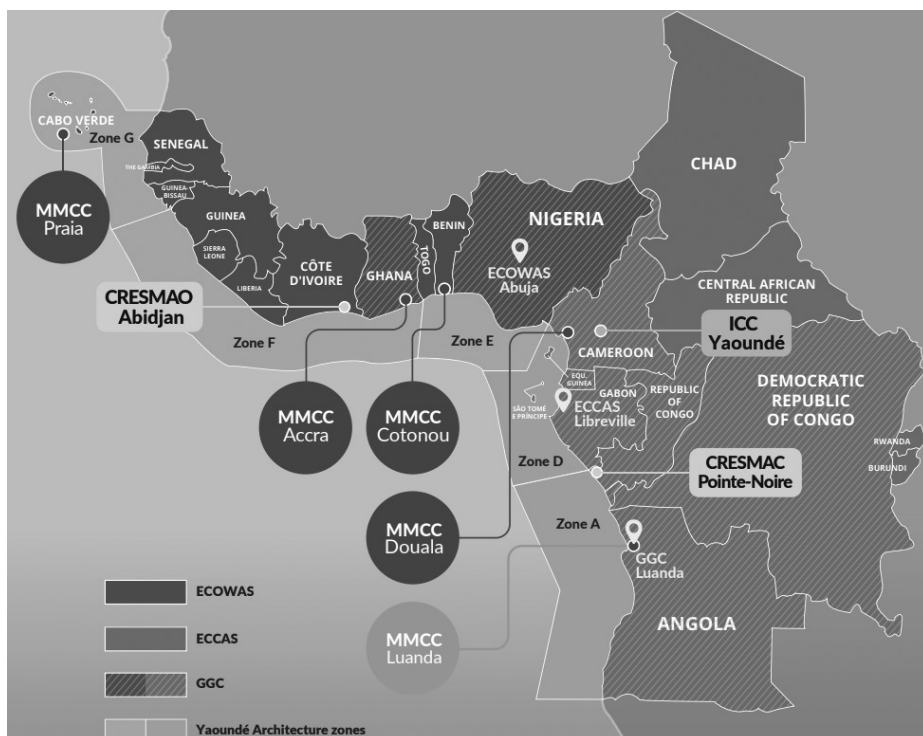
1.3. Arquitetura de Iaundé

Em junho de 2013, os líderes da CEDEAO, da Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC¹³) e da CGG reuniram-se em Iaundé, nos Camarões, para lançar as bases de uma estratégia regional tendente a prevenir as atividades ilícitas nas águas do GdG. Foi nessa ocasião decidida a criação de três mecanismos: o Código de Conduta de Iaundé; a Declaração dos Chefes de Estado; e o Memorando de Entendimento entre as organizações regionais. Este conjunto de instrumentos

13 O acrónimo da Comunidade Económica dos Estados da África Central em língua inglesa é ECCAS (*Economic Community of Central African States*).

inspirou o desenvolvimento da Arquitetura de Iaundé, ilustrada na figura 2 (ICC, 2026).

Figura 2
Arquitetura de Iaundé



Fonte: (ICC, 2026).

A Arquitetura de Iaundé compreende o Centro de Coordenação Inter-regional (CCI¹⁴), a estrutura de coordenação e troca de informações que liga o Centro Regional de Segurança Marítima para a África Central (CRESMAC) e o Centro Regional de Segurança Marítima para a África Ocidental (CRESMAO). A região costeira está dividida em cinco zonas marítimas operacionais e as atividades são coordenadas por cinco Centros de Coordenação Marítima Multinacionais (CCMM¹⁵). A Guiné-Bissau está inserida na zona G, com Cabo Verde, Senegal e Gâmbia (EEAS, 2021).

14 Cujo acrónimo em língua inglesa é ICC (*Inter Regional Coordination Centre*).

15 Cujo acrónimo em língua inglesa é MMCC (*Multinational Maritime Coordination Centre*).

A plataforma YARIS é a ferramenta de partilha de informação entre os Centros de Operações Marítimas da Arquitetura de Iaundé. Concebida para apoiar o incremento do conhecimento situacional marítimo na região do GdG, permite, simultaneamente, saber o que se passa à superfície do mar e coordenar operações em situações de crise, incorporando, para isso, serviços de troca de informação através de correio eletrónico e videoconferência (Gulf of Guinea Inter-regional Network, 2020). O Centro de Operações Marítimas da Guiné-Bissau funciona nas instalações da Marinha de Guerra – onde se encontra instalado o sistema YARIS –, cuja informação é partilhada com o Instituto de Fiscalização das Pescas e com o Instituto Marítimo Portuário.

Durante uma visita realizada em 12 de maio de 2025, a informação disponibilizada pelo Chefe do Estado-Maior da Armada, Almirante Hélder Nhanque, referia que o sistema estava a funcionar com normalidade e permitia a troca de informação regular dentro da zona G (Nhanque, 2025).

2. Fatores de insegurança marítima na Guiné-Bissau

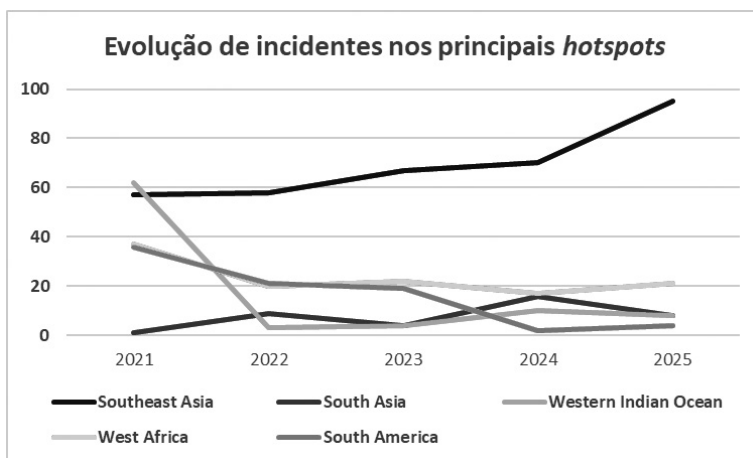
Este capítulo centra-se em alguns dos mais relevantes fatores de insegurança marítima nos espaços da Guiné-Bissau, abordando, em concreto, a pirataria e o assalto armado no mar contra navios, a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (INN), o tráfico de droga e a imigração ilegal.

2.1. Pirataria e o assalto armado no mar contra navios

A pirataria e o assalto armado no mar contra navios¹⁶ no GdG têm-se mantido relativamente estáveis nos anos mais recentes. Ainda assim, aquela região foi globalmente a segunda com maior número de incidentes registados em 2023, 2024 e 2025, conforme mostra a figura 3.

16 Os dois fenómenos divergem apenas quanto à região geográfica onde ocorrem: a pirataria tem lugar no alto-mar (espaço situado além das 200 milhas marítimas contadas a partir das linhas de base que servem de referência à medição do mar territorial), mas é extensível à zona económica exclusiva (de um Estado costeiro), de acordo com o artigo 58.º da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UN, 1982); já o assalto armado no mar contra navios ocorre em águas de soberania dos Estados costeiros, ou seja, até às 12 milhas marítimas contadas a partir das linhas de base antes referidas (IMO, 2010).

Figura 3
Incidentes de pirataria e assalto armado no mar contra navios (2021-2025)



Fonte: (IMB, 2026).

Figura 4
Incidentes de pirataria e assalto armado no mar contra navios em 2025

📍 = Attempted Attack 📍 = Boarded 📍 = Fired upon 📍 = Hijacked 📍 = Suspicious vessel



Fonte: (IMB, 2026).

A maioria dos incidentes no GdG tem ocorrido em espaços marítimos situados a sul da Guiné-Bissau. De facto, focando o ano 2025 (figura 4), é facilmente perceptível que a localização geográfica dos incidentes reportados ao *International Maritime Bureau*¹⁷ (IMB) se situa ao largo da costa de Estados como a Nigéria, Gana, São

¹⁷ Trata-se de uma divisão especializada da *International Chamber of Commerce* (ICC) que foi edificada em 1981 para atuar como ponto focal na luta contra todos os tipos de crimes marítimos, incluindo a pirataria. (ICC, 2026).

Tomé e Príncipe, Guiné Equatorial, República Democrática do Congo e Angola. Estes espaços estão relativamente afastados da Guiné-Bissau, mas isso não garante que não existam ataques de grupos de piratas ou de assaltantes armados mais a norte e que isso possa constituir-se como um desafio acrescido à segurança dos espaços marítimos guineenses.

Por outro lado, não é despidiendo pensar que o quadro da pirataria e do assalto armado no mar contra navios pode alterar-se no futuro próximo na Guiné-Bissau, caso as populações ribeirinhas que usualmente se dedicam a atividades relacionadas com a pesca lícita possam ser afetadas no exercício da sua ação, em particular devido à pesca INN, sobretudo por parte de embarcações de potências externas, que possam colocar em causa o seu sustento (Alexandre, 2025).

2.2. Pesca ilegal, não declarada e não regulamentada

Começemos por definir em que consiste a pesca INN. A pesca ilegal refere-se a atividades conduzidas por embarcações nacionais ou estrangeiras em espaços de jurisdição de um determinado Estado costeiro, sem autorização desse Estado ou em violação das suas leis e regulamentos. A pesca não declarada refere-se a atividades de pesca que não são divulgadas ou que são premeditadamente mal divulgadas às autoridades competentes. Finalmente, a pesca não regulamentada está relacionada com atividades conduzidas em áreas onde não são aplicadas medidas de conservação ou gestão da pesca (Alexandre, 2024).

De acordo com a *Environmental Justice Foundation* (EJF) (2018), em termos globais, a costa ocidental de África está entre as regiões do mundo com maior incidência de pesca INN, com perto de 37% do total de capturas. Um relatório da EJF, de 2018, refere que as perdas decorrentes da pesca INN para as economias da África Ocidental – incluindo da Mauritânia, Senegal, Gâmbia, Guiné-Bissau, Guiné e Serra Leoa – estão estimadas em cerca de 2,3 mil milhões de dólares anuais. Apenas uma pequena fração destas perdas – aproximadamente 13 milhões de dólares – é recuperada em cada ano através de sanções por crimes relacionados com a pesca (Environmental Justice Foundation, 2018, p. 6).

Um relatório da *Financial Transparency Coalition* (2022) aponta a Guiné-Bissau como um dos dez Estados em cujos espaços marítimos mais embarcações de pesca foram detetadas em atividades relacionadas com a pesca INN, entre janeiro de 2010 e maio de 2022 (conforme é visível na figura 5).

Figura 5
Principais localizações de embarcações envolvidas na pesca INN (2010-2022)

Indonésia	54
Sierra Leone	37
Ghana	34
Guinéa	32
Taiwan	23
Guinéa-Bissau	23
Somália	22
Peru	21
Líbia	18
Argentina	18

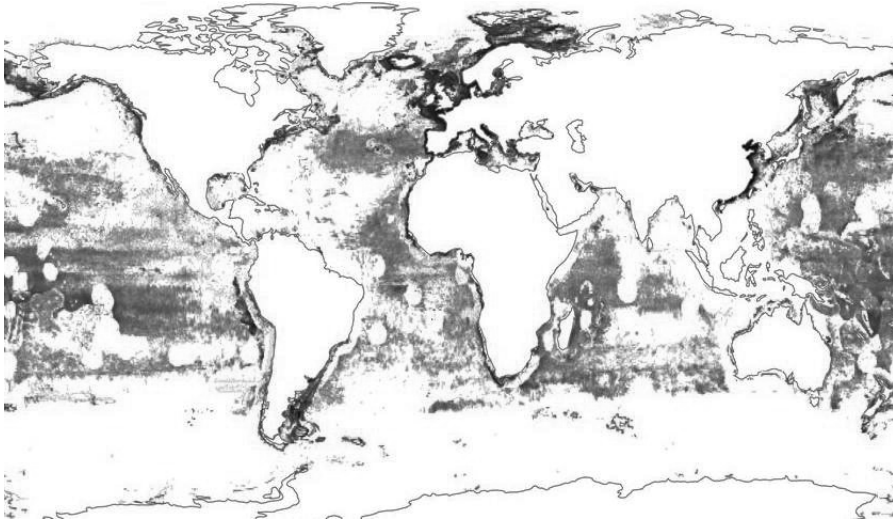
Fonte: (Daniels et al., 2022, p. 18).

A *Global Fishing Watch* (GFW) publicou, em 2018, a sua primeira avaliação global da atividade de pesca comercial, baseando-se em dados obtidos pelo *Automatic Identification System*¹⁸ (AIS) das respetivas embarcações. A compilação decorreu durante 2016, tendo sido registadas 40 milhões de horas de atividade pesqueira por embarcações que percorreram uma distância combinada de mais de 460 milhões de km (Kroodsma et al., 2018, p. 904). A pegada espacial da pesca, determinada com o AIS, está distribuída de forma desigual pelo globo, conforme mostra a figura 6. É visível o significativo esforço de pesca nos espaços marítimos da Guiné-Bissau e áreas adjacentes.

A identificação de práticas ilícitas por parte dos prevaricadores pode ajudar as autoridades nas tarefas de monitorização e deteção de atividades relacionadas com a pesca INN. Isto inclui, por exemplo, transferir a captura de pescado de uma embarcação para outra no mar (prática ilegal designada por transbordo), utilizar bandeiras de conveniência ou atuar em violação das normas e regulamentos dos Estados costeiros, utilizar portos de conveniência que ofereçam pouca inspeção, desativar os sistemas de monitorização de embarcações ou sistemas automáticos de identificação e seguimento, utilizar redes complexas (e suspeitas) de propriedade das embarcações, transportar documentos dos navios fraudulentos e manter condições de habitabilidade precárias para as tripulações. A pesca INN opera principalmente no alto-mar, mas também em regiões costeiras, em particular onde se pratica a pesca artesanal (Widjaja et al., 2020, p. 11).

¹⁸ Sistema que permite visualizar outras embarcações nas proximidades (Marine Insight, 2024).

Figura 6
Esforço total de pesca em 2016



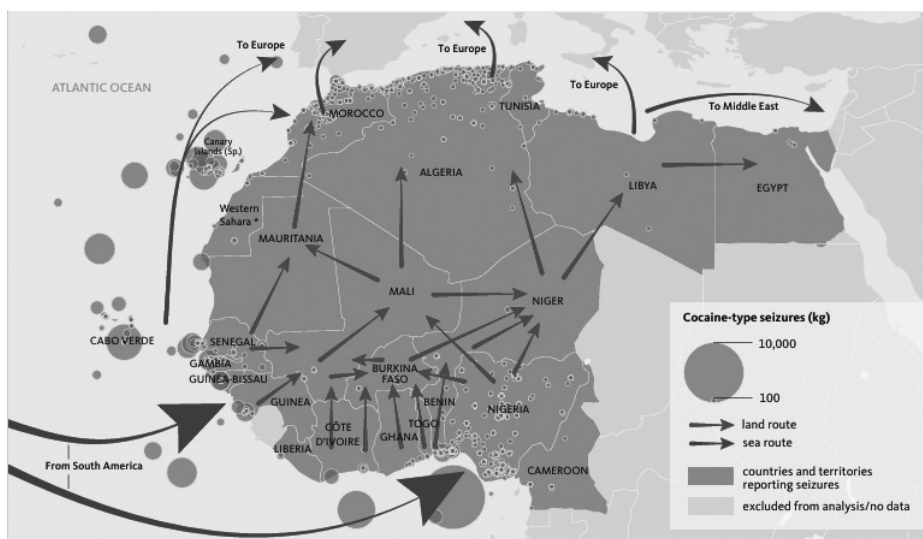
Fonte: (Kroodsma et al., 2018, p. 904).

Segundo um relatório do *Ocean Panel*, de 2020, existem três principais fatores que fomentam a pesca INN: os grandes incentivos económicos à pesca ilegal; a governação frágil a todos os níveis, que cria uma complexa rede reguladora (facilmente evitável pelos prevaricadores); e as barreiras à aplicação da lei, principalmente relacionadas com a falta de vigilância, monitorização e punição consistente das atividades ilegais (Widjaja et al., 2020, p. 5). A Guiné-Bissau é particularmente afetada pelos dois últimos fatores elencados.

2.3. Tráfico de droga

A figura 7 mostra as principais rotas de tráfico de cocaína de e para os países do Sahel, a par de diversas apreensões ocorridas em espaços marítimos da região norte e oeste de África. De acordo com o relatório de 2025 do *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC), um dos países que esteve mais exposto à entrada de cocaína proveniente da América do Sul (entre 2020 e 2024) foi a Guiné-Bissau, como se pode observar na figura 7, sendo que também aqui ocorreram apreensões de droga, ainda que francamente menores quando cotejadas, por exemplo, com apreensões ocorridas em Cabo Verde.

Figura 7
Principais rotas de tráfico de cocaína de e para os países do Sahel



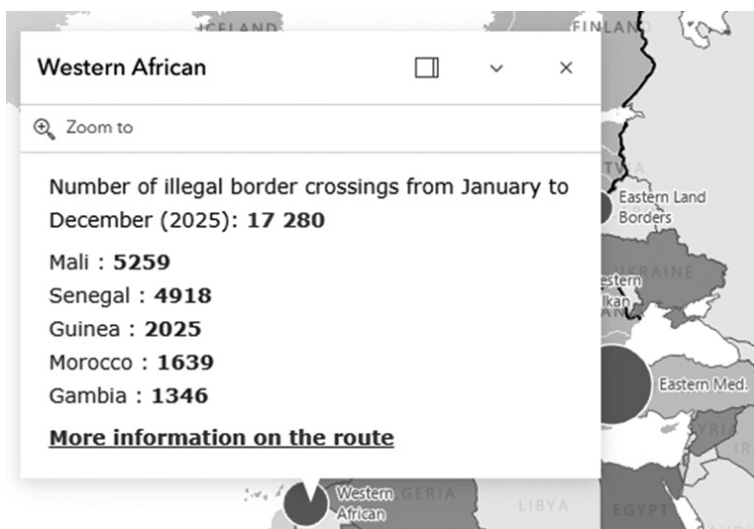
Fonte: (UNODC, 2025).

As regiões da África Ocidental e da África Central encontram-se numa encruzilhada por serem afetadas por múltiplas formas de tráfico: desde o tráfico de droga e de pessoas ao tráfico de ouro, armas de fogo, combustíveis e até de produtos médicos. Em linha com o veiculado pelo UNODC (2026), no que diz respeito às drogas, por exemplo, e relativamente ao continente africano, análises recentes destacam um incremento das apreensões de cocaína entre 2019 e 2021, o aumento do tráfico ilícito de produtos médicos, o crescimento do consumo não medicinal de opiáceos, uma das mais elevadas taxas de consumo de canábis do mundo e um potencial aumento de 40% no número de consumidores de drogas em África até 2030. O crime organizado transnacional está a minar a estabilidade e o desenvolvimento da região, proporcionando um terreno fértil para grupos armados, incluindo grupos extremistas violentos, poderem atuar impunemente. Em todo o caso, na generalidade dos diferentes espaços geográficos da África Ocidental e Central, a fragilidade, os conflitos e a violência têm impacto na investigação e na subsequente recolha de dados¹⁹.

¹⁹ Algumas das principais barreiras à recolha, análise e divulgação de dados incluem: indisponibilidade de informação em determinadas áreas devido à inexistência de estudos, ausência de mecanismos de denúncia centralizados, escassa coordenação entre as diferentes instituições que recolhem dados e limitados recursos humanos e financeiros responsáveis por essa recolha de dados (UNODC, 2026).

apesar de se ter registado um aumento considerável do fluxo de migrantes noutros países do Sahel, em virtude do aumento da instabilidade em toda a região. Centrando a análise na rota atlântica, importa salientar que os únicos países onde as partidas aumentaram em 2025 foram a Gâmbia e a Guiné. Malianos, senegaleses e guineenses foram as principais nacionalidades, representando 71% do total, como se pode observar na figura 9.

Figura 9
Rotas de imigração ilegal em direção à Europa



Fonte: (FRONTEX, 2026).

A (desejável) colaboração no combate ao tráfico de migrantes conduzirá, inevitavelmente, à adaptação ao *modus operandi* dos traficantes de pessoas, mas também, provavelmente, a movimentos evasivos sob a forma de deslocalização das áreas de partida para outras regiões. De acordo com a FRONTEX, isso poderá significar que, em 2026, algumas áreas de partida em direção às ilhas Canárias poderão deslocar-se mais para sul, na costa da África Ocidental. Se tal vier a confirmar-se, aumentará, certamente, o trânsito de imigrantes ao largo da costa da Guiné-Bissau. É provável, ainda segundo a FRONTEX, que esta rota seja, também em 2026, impulsionada pela propagação da instabilidade no Sahel, onde, em muitos países que fazem fronteira direta com os Estados costeiros, os regimes no poder, apoiados por mercenários russos, estão a perder terreno para as insurgências jihadistas (FRONTEX, 2026). Em todo o caso, os espaços marítimos da Guiné-Bissau manter-se-ão como inevitáveis locais de passagem de imigrantes ilegais em direção à Europa, via ilhas Canárias.

3. As burocracias de segurança da Guiné-Bissau no domínio marítimo

Este capítulo apresenta o resultado das visitas efetuadas às principais estruturas da Guiné-Bissau (e das entrevistas com os seus responsáveis) com responsabilidades na prevenção e combate às ameaças existentes no domínio marítimo.

3.1. Marinha de Guerra

A visita às instalações da Marinha de Guerra da Guiné-Bissau, realizada a 12 de maio de 2025, revelou a preocupação desta instituição com a segurança dos espaços marítimos – que é, no entender dos seus responsáveis, comum aos demais Estados do GdG –, ainda que as dificuldades existentes possam ser diferentes entre eles. Na Guiné-Bissau não há uma autoridade máxima a nível da segurança marítima. Tanto a Marinha como a Brigada Costeira, o Instituto Marítimo Portuário ou a Guarda Nacional têm responsabilidades naquele domínio. A estrutura organizacional é, por conseguinte, horizontal, uma vez que nenhum organismo se sobrepõe aos demais.

Foram evidenciadas pelo Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada, Hélder Nhanque, as fragilidades relativas aos meios de que a Marinha dispõe para fazer face aos desafios com que se confronta. Ainda neste âmbito, foi referida a boa relação existente com Portugal, designadamente com o acesso ao sistema “Costa Segura”²⁰, que já existe em Bissau²¹, havendo a intenção de instalar um segundo sistema no ilhéu de Pontão²². Se (e quando) tal ocorrer, será possível incrementar a obtenção e a partilha da informação relativa ao domínio marítimo, permitindo uma melhor visualização da extensa costa marítima guineense. Em todo o caso, as dificuldades manter-se-ão, pois não basta a deteção de infrações no mar. Se não for possível a realização de ações subsequentes que levam à detenção dos prevaricadores, de pouco servirá o sistema em causa.

Pese embora exista boa cooperação com as demais entidades com responsabilidades no domínio marítimo, a Marinha guineense vê como prioritário que o apoio externo seja sobretudo concentrado neste ramo das Forças Armadas (ao invés de ser distribuído por diferentes entidades).

20 Sistema que permite o controlo da navegação junto aos portos, mantendo a vigilância de embarcações de recreio e pesca através de câmaras, radares e da utilização de cartas eletrónicas (Governo de Portugal, 2019).

21 A instalação da primeira estação do sistema de monitorização e vigilância do espaço marítimo guineense ocorreu em Bissau, em julho de 2024 (Costa, 2025).

22 Situado na entrada norte do canal de navegação do estuário do rio Geba.

Na data da visita, foi afirmado que tinha sido previamente realizado, na Marinha, algum trabalho tendente a contribuir para a edificação futura da estratégia de segurança marítima da Guiné-Bissau. Foram, ainda, elencadas aquelas que eram, naquela altura, as mais relevantes ameaças à segurança marítima na região: tráficos de estupecifacientes; imigração clandestina; pesca ilegal (Nhanque, 2025).

3.2. Instituto Marítimo Portuário

A visita a este organismo, criado em 2011 com o propósito de assessorar o governo da Guiné-Bissau na estratégia para o mar, decorreu no ainda no dia 12 de maio. O Instituto Marítimo Portuário (IMP) é responsável pela regulação de todas as atividades marítimas e portuárias, designadamente: serviços de dragagem e hidrografia; sinalização marítima; busca e salvamento marítimo; formação de pilotos; proteção do domínio público marítimo (até 80 metros medidos desde a linha de costa); conservação da biodiversidade marinha; e intervenção em infraestruturas marítimas. De acordo com o presidente do IMP, Gualdino Afonso Té, o instituto possui meios para o cumprimento da sua missão, mas vê-se confrontado com limitações significativas relacionadas com a necessidade de agilizar o processo de criação de legislação nacional alinhada com a legislação internacional relativa ao domínio marítimo e com o facto de dispor apenas de três pilotos, sendo que todos eles estão muito próximos de atingirem a idade da reforma. A este nível, importa referir que o processo de formação de novos pilotos é moroso e terá de ser realizado fora da Guiné-Bissau, por inexistência de estruturas internas capazes de assegurarem essa tarefa. Subsistem, ademais, dificuldades relacionadas com a inexistência de sinalização do canal do Geba (verifica-se, em concreto, a ausência de 19 faróis)²³. Por fim, regista-se também a ausência de um navio balizador que permita dar o apoio necessário às tarefas de assinalamento marítimo nos espaços guineenses (Té, 2025).

3.3. Polícia Judiciária

A visita à Polícia Judiciária (PJ) ocorreu no dia 13 de maio. Foi enfatizado pelo Diretor Nacional, Domingos Monteiro Correia, o facto de existir um diálogo permanente com diversas entidades para reforço das capacidades da PJ no combate às principais ameaças que se fazem sentir no domínio marítimo: tráfico de drogas;

²³ Importa referir que, em 2024, se registaram 246 entradas/saídas de navios mercantes no porto de Bissau. (Té, 2025). No entanto, a falta continuada de adequado assinalamento marítimo poderá limitar severamente a futura arribada de navios a Bissau, com consequências muito nefastas para a economia do país.

contrabando de imigrantes; imigração clandestina. Essas ameaças sentem-se, sobretudo, nos espaços marítimos de soberania e jurisdição exteriores, ainda que existam, outrossim, nas águas interiores. Internamente, foi realçada a intenção de aprofundar o relacionamento com a Marinha, através do empenhamento de meios navais em apoio a tarefas da PJ. Foi referida a existência de um esforço acrescido de cooperação da Guiné-Bissau com outros atores, entre os quais os EUA e a UE, para evitar vazios que serão necessariamente aproveitados por grupos ligados ao crime organizado transnacional, já que é preciso ter em consideração a droga proveniente da América do Sul que chega a esta região. Há, contudo, uma fragilidade preocupante relacionada com a ausência de meios para a vigilância e controlo das águas territoriais. Existe um *memorandum* de atuação com a Gâmbia e o Senegal no combate às ameaças existentes e um relacionamento de proximidade com o Centro de Análise e Operações Marítimas – Narcóticos. Por fim, foi realçada a preocupação da PJ com a entrada de droga por via marítima na Guiné-Bissau que destinada a financiar grupos salafitas radicais na região do Sahel e com o trânsito de imigrantes ilegais entre diversas ilhas do arquipélago dos Bijagós em direção às ilhas Canárias (as pessoas chegam de diversos Estados do Sahel e a Guiné-Bissau serve, sobretudo, de passagem) (Correia, 2025).

3.4. Instituto Nacional de Fiscalização e Controlo das Pescas

O Instituto Nacional de Fiscalização e Controlo das Pescas (FISCAP) é, no entender do seu diretor, Carlos Nelson Sano, o maior parceiro da UE na Guiné-Bissau. Entre as principais tarefas do FISCAP, relevam as relacionadas com a fiscalização e o controlo dos recursos haliêuticos guineenses e o combate às práticas ilegais que têm assolado o país, designadamente práticas relacionadas com a pesca INN. O crime organizado faz-se sentir, sobretudo, a nível dos tráficos de droga e de seres humanos, bem como da imigração ilegal. A Marinha guineense é a entidade parceira privilegiada do FISCAP, ainda que se debata com uma significativa falta de meios, que acaba por influenciar a sua atuação no domínio marítimo. Esta situação é agravada ainda pelo facto de o próprio FISCAP não ter meios suficientes – sobretudo embarcações – para cumprir a sua missão²⁴. Em todo o caso, o FISCAP pretende contribuir para a criação de condições que permitam que o Estado guineense possa estar apto a lidar com as diferentes ameaças à segurança marítima que se fazem sentir nos seus espaços de soberania e jurisdição. Neste âmbito, foi referido que as necessidades estavam identificadas, já sendo conhecidas da

24 A título de exemplo, salientou-se que o Instituto da Biodiversidade e das Áreas Protegidas era a entidade que acabava por receber maior apoio para intervir no mar.

UE²⁵. O modelo de governança dos assuntos do mar aparenta ter uma lacuna (ainda assim significativa), relacionada com a ausência de uma entidade que possa empreender a coordenação de todos os assuntos relacionados com o domínio marítimo (Sano, 2025).

3.5. Instituto da Biodiversidade e das Áreas Protegidas

O Instituto da Biodiversidade e das Áreas Protegidas²⁶ (IBAP) é tutelado pelo Ministério do Ambiente. À data da visita, 14 de maio, era constituído por 100 funcionários, distribuídos pelos diferentes parques existentes, e dispunha de 14 embarcações, quantidade, de resto, muito significativa para um país que se debate com uma recorrente falta de meios para atuar no ambiente marítimo. Em todo o caso, não existe capacidade local para efetuar reparações nas embarcações e nos respetivos motores. Segundo a diretora do IBAP, Aissa Regalla, sempre que surge essa necessidade, torna-se necessário recorrer a apoio externo, designadamente ao apoio de Portugal. O IBAP incorporou ainda, na sua missão, o desenvolvimento da pesca, do turismo e da navegação – atividades com tutela de outros organismos que, todavia, se afastaram desse papel. A navegação é essencial e a crescente erosão que se verifica nos espaços costeiros é um problema grave²⁷ (Regalla, 2025).

3.6. Instituto da Defesa Nacional

O Instituto da Defesa Nacional (IDN) da Guiné-Bissau encontra-se envolvido num processo de revisão profunda do documento estratégico de segurança marítima já existente, com vista à sua atualização. Segundo o vice-presidente do IDN, Demba Baldé, não há, em todo o caso, uma ligação com outras entidades com responsabilidades neste domínio²⁸. Em relação à segurança marítima da região, o IDN afiança que a falta de meios para conter as ameaças pode tornar-se crítica se a situação não

25 Referem-se, entre outras, as relacionadas com a ausência de acesso ao sistema “costa segura” nas instalações do FISCAP, assim como a ausência de um sistema de radar costeiro que permita melhor controlo da navegação nos espaços marítimos, bem como um sistema de acesso ao AIS.

26 O sistema de áreas protegidas cobre cerca de 15% do território nacional (Regalla, 2025).

27 Foi feita referência a um estudo recente que permite perceber a evolução previsível deste fenómeno e o possível impacto que isso poderá ter na navegação nos espaços marítimos guineenses (Regalla, 2025).

28 Foi referido que, além desta iniciativa do IDN, também o IMP tinha assumido o compromisso de edificar uma estratégia de segurança marítima. Porém, deve existir um documento único (Baldé, 2025).

for alterada em breve. Além da pirataria, que se constitui como ameaça transversal a praticamente todos os Estados do GdG, existe imigração clandestina e diversas redes de tráfico de seres humanos. A pesca ilegal é outra ameaça relevante à segurança da região²⁹. Relativamente a esta ameaça, em concreto, sente-se impotência acrescida por parte das autoridades guineenses, pelo facto de grande parte dos prevaricadores serem oriundos de potências asiáticas, em particular da China (Baldé, 2025).

4. Análise e oportunidades

Este capítulo apresenta uma análise dos resultados das visitas às diferentes entidades e das entrevistas realizadas com os seus responsáveis, e elenca algumas oportunidades que, fruto dessa análise, poderão contribuir para incrementar a segurança marítima nos espaços da Guiné-Bissau.

4.1. Análise

Em termos de apreciação geral, importa sublinhar que as visitas às diferentes entidades, a par das entrevistas realizadas, permitiram obter uma ideia concreta das principais lacunas existentes na Guiné-Bissau no que diz respeito à preparação do país para lidar com os desafios que se colocam à segurança dos seus espaços marítimos de soberania e jurisdição. Essas lacunas podem ser divididas em três dimensões distintas: i) escassez de meios; ii) insuficiente grau de cooperação entre as diferentes entidades com responsabilidades no domínio marítimo; iii) e inexistência de documentação estratégica ao nível da segurança do domínio marítimo.

A primeira dimensão está relacionada com a generalizada falta de meios das estruturas visitadas, em particular, materiais, ainda que a Marinha amiúde se confronte com falta de padrões de embarcações, para atuar no ambiente marítimo. Há entidades que dispõem de meios meramente residuais. Entre elas, encontra-se a Marinha de Guerra, que apresentava, na data da visita, somente quatro embarcações operacionais, de um total de apenas sete, todas elas cedidas por diferentes Estados. Esta situação é ainda mais relevante, pois impede que o país tenha capacidade relevante para atuar além do seu mar territorial. Mas mesmo as organizações com capacidade real para intervir no mar, como o IBAN e a INFISCAP, não dispõem de estruturas que permitam realizar as reparações das suas embarcações. Quando é

²⁹ Há mesmo determinadas espécies, como o peixe serra, por exemplo, que correm sérios riscos de extinção (Baldé, 2025).

necessário proceder a tais intervenções técnicas, os organismos têm de recorrer ao apoio de Estados terceiros, como as ilhas Canárias, na reparação das embarcações do INFISCAP, ou de Portugal, quando de trata de embarcações do IBAP. Não há uma entidade que esteja designada formalmente como Autoridade Marítima Nacional, ainda que o IMP tenha assumido esse papel. Todavia, também aquele instituto não dispõe de meios que lhe permitam exercer as competências em causa no mar; houve informação de ter recuperado uma embarcação, o que era, em todo o caso, manifestamente insuficiente para as tarefas que lhe estão cometidas. Ainda nesta dimensão, releva o facto de não existir um adequado sistema de assinalamento marítimo que permita navegar, em segurança, ao longo do canal do rio Geba. Faltam faróis, balizas e boias. Não se verifica igualmente capacidade na Guiné-Bissau para dragagem de áreas mais assoreadas. Este facto tem um peso negativo muito significativo na arribada de navios ao porto de Bissau. Acresce o facto de existirem apenas três pilotos no IMP, todos eles na casa dos 60 anos. É essencial que a formação de novos pilotos, em princípio, na Universidade Marítima Regional, situada em Acra, capital do Gana, seja concluída antes dos atuais pilotos se reformarem. Se tal não acontecer, a Guiné-Bissau pode mesmo ficar sem capacidade de receber navios no porto de Bissau.

A segunda dimensão diz respeito à quase inexistente cooperação entre todas as entidades com responsabilidades no domínio marítimo. Ainda que as competências dos diferentes organismos sejam claras, não existem, naturalmente, zonas estancas, pelo que seria apropriado que houvesse essa cooperação. Todavia, as visitas realizadas permitiram constatar que as diferentes entidades raramente interagem umas com as outras. O panorama é ainda mais delicado quando se sabe que muitas delas não dispõem de meios suficientes para o cumprimento das suas missões, o que eventualmente poderia ser atenuado se contassem com meios de outros organismos. Para este afastamento contribui também o facto de as estruturas visitadas terem tutelas diferenciadas, sendo, ademais, algumas dessas tutelas militares, como a Marinha, por exemplo, e outras civis, como o IBAP.

A terceira dimensão está relacionada com a inexistência de uma estratégia de segurança marítima da Guiné-Bissau. Parece, no entanto, fundamental que seja elaborado esse documento, estruturante para todas as entidades com responsabilidades no domínio marítimo no país. O IDN tem feito um esforço para trazer e manter esse assunto na ordem do dia. Tem procurado desenvolver uma cultura marítima no país, envolvendo-se em ações de sensibilização junto do governo, das diferentes entidades e da comunidade, em geral. Nesse sentido, iniciou o desenvolvimento de um projeto de um documento que possa constituir-se com uma estratégia de segurança marítima da Guiné-Bissau. Todavia, e em linha com a anterior dimensão de falta de cooperação – e até de coordenação –, soube-se que também o IMP tinha em curso o desenvolvimento de um projeto alternativo de uma futura estratégia de

segurança marítima. Esta questão é muito relevante, mas deve existir, naturalmente, uma única estratégia de segurança marítima da República da Guiné-Bissau, e não documentos semelhantes de várias entidades.

4.2. Oportunidades

Ao longo das visitas, na organização da Guiné-Bissau, foram evidentes as inúmeras lacunas observadas para a segurança dos seus espaços marítimos, as quais não permitem que este país atue, com eficácia, no combate às diferentes ameaças com que se confronta no domínio marítimo. Nota-se a falta de um documento de nível político-estratégico diretamente dependente do topo da organização do Estado, que identifique os objetivos a atingir e a estratégia para os alcançar. Esse documento deve permitir que as diferentes organizações do Estado criem posteriormente as suas estratégias setoriais. Acresce o facto de os diferentes organismos atuarem de forma quase sempre autónoma, com um grau de cooperação entre eles muito reduzido. Por fim, foram detetadas lacunas muito significativas a nível material. O país não possui um sistema de assinalamento marítimo que permita a entrada e a saída de navios do porto de Bissau em segurança. Os meios dos diferentes organismos para atuação no mar são escassos e não existe uma política continuada de coordenação entre eles. Acresce que o Estado guineense se debate com dificuldades na reparação interna das embarcações das diferentes entidades que se encontram inoperacionais, sendo para isso necessário recorrer a apoio externo. As fragilidades evidenciadas são, pois, extensas, implicando uma calendarização prolongada no tempo para que possam ser integralmente debeladas.

Nestas circunstâncias, identificam-se, no imediato, as seguintes oportunidades para a Guiné-Bissau: i) edificação de um documento de nível político-estratégico que estabeleça uma estratégia de segurança marítima para o Estado, que poderá, eventualmente, contar com apoio externo, designadamente da UE, se para isso for formalmente solicitado o respetivo apoio; ii) construção de um pacote de infraestruturas básicas que permitam a receção, e a manutenção futura das duas embarcações do programa SWAIMS. Também neste aspeto concreto poderá existir algum tipo de apoio externo, se isso for julgado conveniente pelas autoridades guineenses.

A médio prazo, identificam-se as seguintes oportunidades: iii) apoio externo na eventual elaboração de estratégias setoriais de entidades que tenham competências atribuídas no domínio marítimo, numa base de oportunidade e mediante pedido prévio; iv) apoio na edificação das facilidades do ilhéu de Ponton, que permitam a adequada capacidade de vigilância, deteção e seguimento de embarcações suspeitas da prática de atos ilícitos no mar; neste caso, em concreto, o apoio pode ser

disponibilizado tanto pela UE como por alguns Estados-membros individualmente, como poderá ser o caso de Portugal.

Finalmente, a longo prazo identificam-se mais algumas oportunidades, designadamente: v) apoio na edificação de um adequado sistema de comando, controlo e comunicações que permita ligar Bissau às ilhas do arquipélago dos Bijagós, onde está previsto serem instaladas estações do sistema Costa Segura; vi) apoio na implementação de um adequado sistema de assinalamento marítimo do canal do Geba e nas aproximações ao porto de Bissau. O nível de empenhamento de atores externos será, neste caso, de maior complexidade pelo tipo de envolvimento técnico e financeiro que aqueles projetos poderão requerer.

Conclusões

Este estudo centrou-se na preparação da Guiné-Bissau para fazer face aos desafios à segurança marítima dos seus espaços de soberania e jurisdição. Tais desafios são muito significativos, uma vez que a Guiné-Bissau precisa de conseguir conter as relevantes ameaças desenvolvidas no seu domínio marítimo, relacionadas com a pesca INN, com o tráfico de drogas ou com a imigração ilegal que utiliza a rota atlântica. Outra ameaça existente na região do GdG tem poupado até à data a Guiné-Bissau. Trata-se da pirataria e assalto armado no mar contra navios, cujos incidentes têm estado localizados mais a sul. No entanto, não deve ser excluída a possibilidade de tais ataques poderem ocorrer noutros espaços do GdG. Se houver uma deslocalização desses ataques para norte, a Guiné-Bissau poderá sentir os seus efeitos. Há, em todo o caso, uma ligação entre algumas das ameaças antes elencadas. Por exemplo, se a pesca INN colocar em causa a sobrevivência das populações costeiras guineenses que se dedicam à pesca lícita, grande parte de forma ainda artesanal, isso pode levar a que muitas populações optem por alternativas eventualmente ligadas ao crime. A pirataria e o assalto armado contra navios aparecem, neste quadro, como opções possíveis.

Foi utilizada uma estratégia de investigação qualitativa, um raciocínio indutivo e um desenho de pesquisa do tipo de estudo de caso. Considera-se ter sido dada resposta à pergunta de partida: que tipo de resposta pode dar a estrutura de governança dos espaços marítimos da Guiné-Bissau aos desafios com que se confronta na atualidade? Tal decorre do facto de as ameaças com que a Guiné-Bissau se confronta na atualidade são muito díspares e significativas, requerendo um tipo de intervenção francamente mais robusta e assertiva que o Estado guineense não tem atualmente capacidade de assegurar. O resultado da investigação mostrou que a Guiné-Bissau está longe de poder conter as ameaças à segurança dos seus espaços marítimos, essencialmente porque as suas burocracias de segurança que intervêm

no domínio marítimo não dispõem de meios de natureza essencialmente material que permitam o regular exercício da autoridade do Estado nesses espaços de soberania ou jurisdição. Acresce o facto de o edifício legislativo não contemplar uma estratégia de segurança marítima, ainda que diversos organismos se encontrem, de forma autónoma, empenhados na sua edificação. Por fim, a cooperação entre tais organismos é praticamente residual, o que para um Estado com recursos exíguos assume ainda maior relevância. Estas circunstâncias levam, inevitavelmente, a que a Guiné-Bissau deva procurar no leque de organizações regionais africanas a que pertence, mas recorrendo também a atores extrarregionais, como a UE, o apoio de que necessita para fazer face aos desafios com que se vê confrontada, para poder implementar as oportunidades elencadas neste estudo.

Entende-se que este artigo contribui para o incremento do conhecimento que existe na academia sobre o quadro das principais ameaças à segurança marítima da Guiné-Bissau e sobre as grandes limitações do Estado guineense para as conter.

Esta investigação debateu-se com algumas limitações relacionadas, em particular, com o acesso à informação, tanto com origem nas diferentes burocracias de segurança guineenses, como das diferentes organizações regionais africanas, que não dispõem ou não divulgam, a informação mais atualizada.

Relativamente a novas pesquisas sobre o objeto de estudo deste artigo, julga-se pertinente analisar mais ameaças que por evidente falta de espaço não foi possível considerar na presente investigação, desde logo outros tipos de tráficos ilícitos além da droga e de pessoas, e, sobretudo, de que modo a Guiné-Bissau poderá conseguir, ainda que com o apoio de atores regionais e extrarregionais, incluindo a UE ultrapassar as limitações que evidencia e vencer os desafios com se confronta no domínio marítimo.

Bibliografia

ACSS (2024) *The Process of National Maritime Security Strategy Development in Africa*. [Online] Disponível em: <https://africacenter.org/wp-content/uploads/2024/03/TK-MSS-2024-EN-National-Maritime-Security-Strategy-Development-in-Africa.pdf> [Acedido em: 21 de janeiro de 2026].

African Union (2012) *2050 Africa's Integrated Maritime Strategy*. Addis Ababa: African Union.

African Union Commission (2015) *African Peace and Security Architecture. APSA Roadmap 2016 – 2020*. [Online] Disponível em: <https://beta.peaceau.org/uploads/2015-en-apsa-roadmap-final.pdf> [Acedido em: 23 de janeiro de 2026].

African Union (2023) *Peace and Security Council – 1174th Meeting*. [Online] Disponível em: <https://www.peaceau.org/uploads/1174-communicue-en.pdf> [Acedido em: 21 de janeiro de 2026].

- Alexandre, A. G. (2024) Introduction. Em: *Atlantic Centre Report N° 4 – Illegal, Unreported and Unregulated Fishing in the Atlantic*. Lisboa: Atlantic Centre, pp. 12-22.
- Alexandre, A. G. (2025) A Influência da Segurança Humana na Segurança dos Espaços Marítimos: O Caso do Atlântico Sul. *Revista de Ciências Militares*, XIII(1), pp. 63-88.
- Andrade, F. (2025) *Guiné-Bissau: 52 anos de Independência, entre conquistas, desafios e esperança*. [Online] Disponível em: <https://forbesafricalusofona.com/guine-bissau-52-anos-de-independencia-entre-conquistas-desafios-e-esperanca/> [Acedido em: 15 de janeiro de 2026].
- Baldé, D. (2025) *Instituto da Defesa Nacional da Guiné-Bissau* [Entrevista] (14 maio 2025).
- CEDEAO (1993) *Revised Treaty*. [Online] Disponível em: <https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2022/08/Revised-treaty-1.pdf> [Acedido em: 22 de janeiro de 2026].
- CEDEAO (2015) *Informações básicas*. [Online] Disponível em: <https://ecoslate.github.io/sobre-cedeao/informacao-basica/-lang=pt-pt.htm> [Acedido em: 22 de janeiro de 2026].
- CIA (2025) *The World Factbook 2025*. [Online] Disponível em: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/guinea-bissau/#geography> [Acedido em: 5 de janeiro de 2026].
- Correia, D. M. (2025) *Polícia Judiciária da Guiné-Bissau* [Entrevista] (13 de maio de 2025).
- Costa, Â. (2025) *Missão Militar guineense e portuguesa visita Ilhéu de Pontão para se inteirar dos trabalhos da instalação da estação de vigilância costeira*. [Online] Disponível em: <https://ang.gw/missao-militar-guineense-e-portuguesa-visita-ilheu-de-pontao-para-se-inteirar-dos-trabalhos-da-instalacao-da-estacao-de-vigilancia-costeira/> [Acedido em: 7 de dezembro de 2025].
- Council of the European Union (2014) *EU Strategy on the Gulf of Guinea*. [Online] Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_strategy_on_the_gulf_of_guinea_7.pdf [Acedido em: 15 de janeiro de 2026].
- Daniels, A., Kohonen, M., Gutman, N. e Thiam, M. (2022) *Fishy networks: Uncovering the companies and individuals behind illegal fishing globally*, Boston: Financial Transparency Coalition.
- Deutsche Welle (2025) *Guiné-Bissau: UA suspende país devido ao golpe militar*. [Online] Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/guin%C3%A9-bissau-uni%C3%A3o-africana-suspende-pa%C3%ADs-devido-ao-golpe-militar/a-74948808> [Acedido em: 15 de janeiro de 2026].
- EEAS (2021) *EU Maritime Security Factsheet: The Gulf of Guinea*. [Online] Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-maritime-security-factsheet-gulf-guinea_en [Acedido em: 22 de janeiro de 2026].
- Embaixada de Portugal na Guiné-Bissau (2025) *24 de setembro – Dia da Independência da Guiné-Bissau*. [Online] Disponível em: <https://bissau.embaixadaportugal.mne.gov.pt/pt/a-embaixada/noticias/24-de-setembro-dia-da-independ%C3%Aancia-da-guin%C3%A9-bissau> [Acedido em: 15 de janeiro de 2026].

- Environmental Justice Foundation (2018) *China's hidden fleet in West Africa: A spotlight on illegal practices within Ghana's industrial trawl sector.*, Londres: EJF.
- Expertise France (2025a) *EU Action Enhancing Maritime Security in the Gulf of Guinea*. [Online] Disponível em: <https://www.expertisefrance.fr/sites/expertise/files/2025-07/map-eu-action-enhancing-maritime-security-in-the-gulf-of-guinea.pdf> [Acedido em: 14 de janeiro de 2026].
- Expertise France (2025b) *EnMAR – Enhanced MARitime Action in the Gulf of Guinea*. [Online] Disponível em: <https://www.expertisefrance.fr/en/projects/enmar-maritime-security-gulf-guinea> [Acedido em: 15 de janeiro de 2026].
- Expertise France (2026) *Our development cooperation agency*. [Online] Disponível em: <https://www.expertisefrance.fr/en/our-agency> [Acedido em: 14 de janeiro de 2026].
- FRONTEX (2026) *Annual Brief 2025*. [Online] Disponível em: https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/2025/Annual_Brief_2025.pdf [Acedido em: 20 de fevereiro de 2026].
- Global Security (2026) *Gulf of Guinea Commission (GCC)*. [Online] Disponível em: <https://www.globalsecurity.org/military/world/int/ggc.htm> [Acedido em: 23 de janeiro de 2026].
- Governo de Portugal (2019) *Conclusão do sistema Costa Segura reforça segurança no mar e rentabiliza recursos*. [Online] Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=conclusao-do-sistema-costa-segura-reforca-seguranca-no-mar-e-rentabiliza-recursos> [Acedido em: 7 de dezembro de 2025].
- Gulf of Guinea Inter-regional Network (2020) *YARIS: the information sharing platform of the Yaoundé Architecture*, Brussels: European Union.
- ICC (2026a) *Arquitetura de Yaounde*. [Online] Disponível em: https://icc-gog.org/?page_id=1704 [Acedido em: 22 de janeiro de 2026].
- ICC (2026b) *ICC International Maritime Bureau*. [Online] Disponível em: <https://icc-ccs.org/imb/> [Acedido em: 20 de janeiro de 2026].
- IMB (2026) *Piracy and Armed Robbery Against Ships – Annual Report 2025*, London: International Chamber of Commerce.
- IMO (2010) *Resolution A.1025(26)*. [Online] Disponível em: [https://www.wcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/AssemblyDocuments/A.1025\(26\).pdf](https://www.wcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/AssemblyDocuments/A.1025(26).pdf) [Acedido em: 26 December 2023].
- Indian Ocean Commission (2026) *Indian Ocean Commission*. [Online] Disponível em: <https://www.commissionoceanindien.org/en/> [Acedido em: 23 de janeiro de 2026].
- Kroodsma, D. A. et al. (2018) Tracking the global footprint of fisheries. *Science*, 359(6378), pp. 904-908.

- Marine Insight (2024) *Automatic Identification System (AIS): Integrating and Identifying Marine Communication Channels*. [Online] Disponível em: <https://www.marineinsight.com/marine-navigation/automatic-identification-system-ais-integrating-and-identifying-marine-communication-channels/> [Acedido em: 12 de março de 2021].
- Nhanque, H. (2025) *Marinha de Guerra da Guiné-Bissau* [Entrevista] (12 de maio de 2025).
- Regalla, A. (2025) *Instituto da Biodiversidade e das Áreas Protegidas* [Entrevista] (14 de maio de 2025).
- Sano, C. N. (2025) *Instituto Nacional de Fiscalização e Controlo das Pescas* [Entrevista] (13 de maio de 2025).
- Santos, L. B. e Lima, J. V. (2019) *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Saraiva, F. (2011) A Definição de Crise das Nações Unidas, União Europeia e NATO. *Revista Nação e Defesa*, 129, pp. 11-30.
- Té, G. A. (2025) *Instituto Marítimo Portuário* [Entrevista] (12 de maio de 2025).
- UN (1982) *United Nations Convention on the Law of the Sea*. [Online] Disponível em: https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf [Acedido em: 18 de abril de 2022].
- Una, L. U., Castilla-Carrascal, I. T., Seidi, M. e Campos, C. R. (2020) Crises Internas e Integração Regional: O Caso da Guiné-Bissau na CEDEAO. *Revista Política Hoje*, 29(1), pp. 154-176.
- UNODC (2025) *Main cocaine trafficking routes to and from Sahel countries with individual seizures in Northern, Western Africa and*. [Online] Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR_2025/maps/52_Trafficking_routes_of_cocaine_in_Africa_2020-2024.pdf [Acedido em: 21 de janeiro de 2026].
- UNODC (2026) *Research & Awareness*. [Online] Disponível em: <https://www.unodc.org/westandcentralafrica/en/research-and-awareness.html> [Acedido em: 21 de janeiro de 2026].
- Widjaja, S., Long, T. e Wirajuda, H. (2020) *Illegal, Unreported and Unregulated Fishing and Associated Drivers*, Washington, D.C.: World Resources Institute.

Cabo Verde e a Segurança Marítima: Cooperação e Perspetivas de Evolução

João Paulo Madeira
Universidade de Cabo Verde.

Resumo

A segurança marítima em Cabo Verde constitui um domínio central da ação pública, em virtude da extensão do seu espaço marítimo, da sua posição no Atlântico e da natureza transnacional das ameaças. O artigo analisa a evolução do sistema nacional de segurança marítima e a articulação entre institucionalização interna e cooperação internacional. Sustenta-se que a resposta do Estado resulta de um processo evolutivo que integra a consolidação da Guarda Costeira, o desenvolvimento de mecanismos de coordenação interagências e a incorporação da dimensão marítima nos instrumentos estratégicos. No plano externo, a cooperação bilateral, regional e multilateral revelou-se decisiva para o reforço de capacidades e para a inserção do país na Arquitetura de Yaoundé e no Centro Multinacional de Coordenação Marítima da Zona G da CEDEAO. Esta trajetória traduz a adaptação de um pequeno Estado insular às exigências da governação do espaço marítimo, permitindo mitigar vulnerabilidades e afirmar o país como ator relevante na sub-região.

Palavras-chave: Cabo Verde; segurança marítima; espaço atlântico; cooperação regional; governação marítima.

Artigo recebido: 02.02.2026
Aprovado: 27.03.2026
<https://doi.org/10.47906/ND2026.173.07>

Abstract

Cabo Verde and Maritime Security: Cooperation and Future Developments

Maritime security in Cabo Verde constitutes a central domain of public action, given the extent of its maritime space, its position in the Atlantic and the transnational nature of the threats it faces. This article examines the evolution of the national maritime security system and the relationship between internal institutionalisation and international cooperation. It argues that the State's response results from an evolutionary process combining the consolidation of the Coast Guard, the development of interagency coordination mechanisms and the integration of the maritime dimension into strategic policy instruments. At the external level, bilateral, regional and multilateral cooperation has been decisive for capacity building and for Cabo Verde's integration into regional maritime security frameworks, notably the Yaoundé Architecture and the ECOWAS Zone G Multinational Maritime Coordination Centre. This trajectory reflects the adaptation of a small island state to the requirements of maritime governance, mitigating vulnerabilities and consolidating Cabo Verde's role as a relevant actor in the sub-region.

Keywords: Cabo Verde; Maritime Security; Atlantic Region; Regional Cooperation; Maritime Governance.

Introdução

A condição insular de Cabo Verde e a sua inserção no espaço Atlântico delimitam a sua relevância geoestratégica. O país administra uma área marítima sob jurisdição nacional cerca de 182 vezes superior à sua área terrestre, assumindo, por isso, responsabilidades nos domínios da vigilância, do controlo e da proteção do espaço marítimo. A posição do arquipélago no Atlântico, entre os paralelos 17°12' e 14°48' Norte e os meridianos 22°44' e 25°22' Oeste, desperta um interesse estratégico acrescido por parte de outros Estados, instituições e organizações internacionais.

A dimensão marítima de Cabo Verde não se esgota na sua localização geográfica. A extensão da Zona Económica Exclusiva e da Região de Busca e Salvamento confere ao Estado responsabilidades operacionais relevantes em matéria de vigilância, coordenação de emergências e proteção da vida humana no mar.

Neste quadro, o sistema nacional de busca e salvamento funciona em regime permanente, sob coordenação da Guarda Costeira, integrando a aviação civil e os meios navais nas operações de socorro marítimo e aeronáutico. O Joint Rescue Coordination Centre (JRCC) constitui o núcleo técnico-operacional deste dispositivo e funciona como centro de comando e controlo das operações de busca e salvamento, com postos de alerta distribuídos por todas as ilhas, o que permite uma cobertura territorial abrangente e uma resposta integrada a incidentes no espaço marítimo sob responsabilidade nacional. Localizado em São Vicente, no Mindelo, o JRCC assegura a centralização da informação e a condução das operações Search and Rescue (SAR).

A fragmentação territorial do arquipélago traduz-se em limitações da capacidade do Estado para exercer autoridade no mar e assegurar a segurança das linhas de comunicação marítima, sobretudo quanto à disponibilidade de meios e à cobertura operacional. De acordo com o novo Conceito Estratégico de Defesa e Segurança Nacional (CEDN), aprovado em novembro de 2024, estes constrangimentos enquadram-se num quadro de riscos e ameaças transnacionais que inclui a criminalidade organizada associada ao tráfico de estupefacientes e de pessoas, a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada, a pirataria e os riscos de natureza ambiental e sanitária que afetam o espaço marítimo sob responsabilidade do Estado. Neste contexto, a segurança marítima constitui um domínio central da ação pública, exigindo articulação entre defesa nacional, segurança interna, proteção civil, fiscalização económica e cooperação internacional.

Nas últimas décadas, este domínio tem vindo a afirmar-se como um espaço privilegiado de cooperação, articulando as dimensões tradicionais da defesa com preocupações associadas à criminalidade organizada. Para Estados com recursos limitados, como Cabo Verde, esta dinâmica traduz-se na necessidade de formalizar

parcerias externas no domínio da formação, do patrulhamento conjunto e da partilha de informação, bem como de proceder, em certos contextos, a adaptações institucionais, designadamente na criação de estruturas de coordenação marítima e de busca e salvamento.

No quadro dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), Cabo Verde apresenta um perfil muito particular, determinado pela sua condição insular, pela inexistência de fronteiras terrestres e pela centralidade do mar na sua economia, o que o torna um caso relevante para a análise de modelos de segurança marítima assentes na articulação entre capacidades nacionais e mecanismos de cooperação. Neste contexto, coloca-se a seguinte questão de partida: Em que medida o sistema de segurança marítima de Cabo Verde assenta numa articulação entre capacidades nacionais e mecanismos de cooperação internacional?

Do ponto de vista metodológico, o estudo assenta numa análise qualitativa de fontes primárias e secundárias, incluindo documentos estratégicos, legislação e relatórios institucionais. Estes materiais são organizados segundo uma lógica cronológica e temática, visando identificar padrões da evolução institucional e modalidades de cooperação. A análise conjuga uma leitura retrospectiva com uma perspetiva prospetiva, enquadrada numa abordagem de natureza interdisciplinar própria dos Estudos Estratégicos, entendidos como um campo que integra diferentes dimensões da realidade social (Graça, 2013), procurando contribuir para o debate sobre a segurança e a defesa no espaço lusófono africano, com especial enfoque na segurança marítima enquanto instrumento de projeção internacional de Estados de reduzida dimensão territorial.

1. Evolução institucional da segurança marítima em Cabo Verde

A organização da segurança marítima em Cabo Verde desenvolveu-se em paralelo com o processo de estruturação das Forças Armadas e com a progressiva especialização dos seus meios navais e aéreos. Após a independência, em julho de 1975, foram criadas a Marinha Nacional e a Força Aérea, incumbidas de assegurar a soberania e a integridade territorial. Esta fase inicial caracterizou-se por recursos limitados e por uma capacidade operacional ainda reduzida no domínio marítimo.

No início da década de 1990, registou-se uma reorientação da política marítima de segurança, com a definição de um modelo específico para a vigilância e o controlo do espaço marítimo. Em 1991, foi instituída a Comissão Instaladora da Guarda Costeira, através do Decreto-Lei n.º 192/91, de 30 de dezembro, antecedendo a aprovação do respetivo estudo de enquadramento pelo Despacho do Governo (Ministério da Defesa) n.º 18/92, de 6 de março de 1992.

Em 2007, o Decreto-Lei n.º 30/2007, de 20 de agosto, estabeleceu a organização e os quadros de pessoal das Forças Armadas, integrando formalmente a Guarda Costeira como uma das suas componentes estruturais, destinada à defesa e proteção dos interesses económicos do país no mar sob jurisdição nacional e ao apoio aéreo e naval às operações terrestres e anfíbias, de acordo com as suas missões específicas. A consolidação orgânica da Guarda Costeira ocorreu posteriormente com a aprovação da sua lei orgânica pelo Decreto-Regulamentar n.º 5/2009, de 26 de janeiro, que clarificou competências, reforçou a estrutura organizacional e adequou o dispositivo às exigências operacionais do espaço marítimo sob responsabilidade do Estado.

Em 2010, a criação do Comando da Zona Marítima (COSMAR), através do Decreto-Regulamentar n.º 13/2010, de 25 de outubro, reforçou a coordenação das atividades de vigilância e controlo marítimo e a integração funcional entre os diferentes meios e entidades com responsabilidades neste domínio.

Posteriormente, a Resolução n.º 84/2015, de 24 de agosto, reconheceu formalmente a Guarda Costeira como autoridade responsável pelos serviços de Busca e Salvamento (SAR). A criação do Sistema Nacional de Busca e Salvamento (SN SAR), através do Decreto-Lei n.º 61/2015, de 5 de novembro, unificou os serviços de SAR aeronáutico e marítimo e instituiu o Joint Rescue Coordination Centre (JRCC), ao qual compete a coordenação das operações de socorro marítimo e aéreo.

Este quadro foi atualizado com a segunda alteração à lei orgânica da Guarda Costeira, consagrada no Decreto-Regulamentar n.º 14/2024, de 30 de outubro, que procedeu à revisão da sua estrutura e atribuições.

A evolução institucional da segurança marítima em Cabo Verde traduz a passagem de uma conceção centrada na defesa territorial para um dispositivo orientado para o domínio marítimo, em consonância com a afirmação do país como Estado oceânico (CEDN, 2024). Este percurso reflete a adaptação progressiva do Estado às exigências da sua condição arquipelágica e ao alargamento das responsabilidades associadas à vigilância, ao controlo e à proteção do espaço marítimo, integrando funções de soberania, segurança e proteção da vida humana no mar.

2. Cooperação internacional e reforço de capacidades marítimas

A política de segurança marítima de Cabo Verde integra a cooperação internacional como instrumento de reforço das capacidades nacionais, num contexto marcado por limitações materiais e humanas associadas à dimensão do território e à natureza transnacional das ameaças. Desde a década de 1990, a consolidação do dispositivo marítimo nacional tem sido marcada por uma estratégia de abertura a parcerias externas, orientada para o reforço das capacidades operacionais, a formação de recursos humanos e a modernização de meios.

No plano bilateral, Cabo Verde desenvolve cooperação regular com parceiros como a União Europeia, os Estados Unidos da América, Portugal e o Brasil. Com a França e a Espanha, mantém formas de cooperação de natureza operacional, designadamente em missões de vigilância marítima e em ações de apoio à manutenção e reparação naval, contando a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD) com intervenções no domínio da modernização de estaleiros navais¹. Estas parcerias têm contribuído para a operacionalização de meios navais e aéreos e para a qualificação das estruturas de comando e controlo, incidindo sobre áreas como o patrulhamento marítimo, a vigilância costeira, a interdição de tráficos ilícitos, a formação técnica e o intercâmbio de informação.

No caso do Brasil, a cooperação insere-se numa abordagem sul-atlântica baseada na segurança cooperativa e no reforço de capacidades institucionais, incidindo, em Cabo Verde, sobre as estruturas superiores das Forças Armadas e sobre o domínio da segurança marítima (da Costa, 2024). No que respeita aos Estados Unidos, a parceria enquadra-se num quadro operacional orientado para o reforço da vigilância marítima, da interoperabilidade e da partilha de informação (Madeira, 2021), no âmbito dos programas promovidos pelo AFRICOM, incluindo a participação regular em exercícios multinacionais como o Obangame Express (de Queiroz Figueiredo e Silva, 2022).

No plano regional, Cabo Verde integra os mecanismos de segurança marítima da CEDEAO e acolhe, desde janeiro de 2024, a sede do Centro Multinacional de Coordenação Marítima da Zona G, na cidade da Praia, reforçando a sua inserção nos dispositivos regionais de vigilância, partilha de informação e coordenação operacional no Golfo da Guiné e no corredor atlântico, nos termos do Decreto-Lei n.º 13/2024, de 9 de fevereiro, que declara instalado em Cabo Verde o Centro Multinacional de Coordenação Marítima da Zona G e aprova o respetivo Estatuto e Quadro de Pessoal.

A cooperação com a União Europeia tem-se materializado através de programas de capacitação e de apoio operacional no domínio da segurança marítima, orientados para o reforço da vigilância, da partilha de informação e do combate aos tráficos ilícitos no corredor atlântico e no Golfo da Guiné. Esta cooperação concretiza-se em projetos como o SEACOP VI – Projeto de Cooperação Portuária (2023-2026), o AIRCOP VI – Projeto de Comunicação Aeroportuária (2010-2026), o COLIBRI II – Monitorização e Controlo da Aviação Geral (2019-2026) e o ENACT – Reforço da Resposta Africana ao Crime Organizado Transnacional (2016-2026), bem como em instrumentos como o Safe Seas for Africa – Reforço da Segurança Marítima em

1 AFD (2025) “AFD visita Estaleiros Navais de Cabo Verde para reforçar cooperação marítima”, 8 de maio. Disponível em: <https://cabnave.cv/afd-visita-estaleiros-navais-de-cabo-verde-para-reforçar-cooperacao-maritima/>

África (Componente Golfo da Guiné) (2024-2028) e na iniciativa das Presenças Marítimas Coordenadas (desde 2021). Estes mecanismos visam o desenvolvimento de capacidades nacionais, a coordenação interagências e a interoperabilidade regional, inserindo-se numa lógica de apoio europeu à governação marítima africana e à operacionalização da Arquitetura de Yaoundé (EEAS, 2025). A inserção de Cabo Verde nesta Arquitetura reforça a articulação entre os níveis nacional, sub-regional e inter-regional, promovendo uma resposta coordenada às principais ameaças e riscos à segurança marítima no Atlântico africano, em particular no combate à criminalidade transnacional organizada, à pesca ilegal, não declarada e não regulamentada, e a outras formas de insegurança marítima.

No espaço lusófono, a CPLP funciona como quadro político de concertação em matéria de segurança marítima, promovendo exercícios conjuntos, intercâmbio de experiências e formação técnica nos domínios da vigilância costeira, da busca e salvamento e do combate aos tráficos ilícitos (Bernardino e Rizzi, 2023).

A cooperação marítima entre Cabo Verde e a China tem-se concentrado em projetos associados à economia do mar, com destaque para a Zona Económica Especial Marítima de São Vicente (ZEEMSV), cujos estudos de viabilidade e de planeamento foram financiados pelo Governo chinês (Fórum China-CPLP, 2019), tendo sido manifestado interesse por empresas estatais chinesas nos domínios portuário, logístico e das pescas (Cabo Verde Expert, 2026).

A cooperação internacional integra-se no modelo cabo-verdiano de segurança marítima como instrumento de reforço de capacidades e de integração regional. Contudo, as limitações materiais, financeiras e organizacionais existentes impõem a necessidade de consolidar capacidades internas e de fortalecer os mecanismos de articulação institucional, de modo a assegurar maior autonomia funcional e continuidade operacional.

3. Ameaças transnacionais e desafios operacionais no espaço marítimo cabo-verdiano

A segurança marítima em Cabo Verde é condicionada por ameaças de natureza predominantemente transnacional, em particular o narcotráfico e outras formas de criminalidade organizada, incluindo o tráfico de pessoas e o tráfico de armas, bem como a pesca irregular, não autorizada e não declarada. Estas ameaças beneficiam da extensão do espaço marítimo e da densidade das rotas atlânticas, pressionando a capacidade de vigilância e controlo e afetando a proteção de recursos e a autoridade do Estado no mar. Para além das ameaças, subsiste um conjunto de riscos associados ao uso intensivo do espaço marítimo, nomeadamente poluição marinha, acidentes de navegação e incidentes com impacto humano e ambiental, que exigem

resposta operacional e coordenação interinstitucional (CEDN, 2024). Fenómenos como pirataria marítima e terrorismo não têm, no caso cabo-verdiano, a expressão observada noutras áreas africanas, mas integram o quadro de risco associado à circulação marítima internacional e às dinâmicas do Atlântico.

Estas ameaças incidem sobre um espaço marítimo de dimensão muito superior ao território terrestre do país. Cabo Verde possui uma superfície terrestre de cerca de 4 033 km² e uma linha de costa aproximada de 1 020 km, enquanto a sua Zona Económica Exclusiva abrange cerca de 734 265 km², correspondendo a cerca de 182 vezes a área terrestre, e a Região de Busca e Salvamento (SRR) ocupa aproximadamente 1 300 000 km². Esta desproporção entre território terrestre e responsabilidades marítimas acentua significativamente as exigências de vigilância, controlo e coordenação operacional (Fortes, 2014).

Neste contexto, a Guarda Costeira constitui o principal instrumento operacional do Estado para o exercício da autoridade no mar e para a implementação das políticas de segurança marítima. A reorganização do Comando da Guarda Costeira foi formalizada pelo Decreto-Regulamentar n.º 13/2010, de 25 de outubro, reforçando as suas competências no domínio da vigilância marítima, enquanto componente das Forças Armadas vocacionada para a defesa e proteção dos interesses nacionais no mar e para o exercício da autoridade do Estado nos espaços marítimos sob a sua responsabilidade. Compete-lhe, designadamente, assegurar a defesa do arquipélago, a segurança naval e aérea, o apoio às missões de interesse público e o combate aos ilícitos no mar. Estas atribuições exigem capacidades permanentes de consciência do domínio marítimo, capazes de articular a recolha, a análise e a disseminação de informação com a projeção de meios navais e aéreos.

Neste quadro, as ameaças mais recorrentes situam-se no domínio da pesca ilegal, não declarada e não regulamentada, do narcotráfico, da migração irregular e da poluição marítima, refletindo a inserção do arquipélago nas rotas atlânticas de circulação de bens lícitos e ilícitos. A criminalidade organizada marítima explora tanto a extensão da Zona Económica Exclusiva como a limitação dos meios disponíveis para patrulhamento contínuo, criando janelas de oportunidade para atividades ilícitas. Neste contexto, foi instalado o Centro de Operações de Segurança Marítima (COSMAR), em 2010, nos termos do Decreto-Regulamentar n.º 13/2010, com apoio da cooperação norte-americana, dispondo de sistemas de comunicações rádio (HF e VHF), sistemas de identificação automática de navios (AIS), sistemas de monitorização de embarcações de pesca (VMS) e de apoio à decisão para operações de patrulha (SADAP), assegurando funções de recolha, análise e partilha de informação no domínio da segurança marítima (Moniz, 2019).

Cabo Verde tem desenvolvido operações relevantes no combate ao narcotráfico ao longo das últimas duas décadas, no âmbito das rotas da África Ocidental para a Europa. Estas ações coordenadas, realizadas no espaço marítimo e aéreo sob

jurisdição nacional, permitiram a apreensão de mais de 15 toneladas de cocaína no combate às redes criminosas transnacionais. Entre as operações mais significativas destacam-se as operações Voo da Águia (2004), Lancha Voadora (2011), “Perla Negra”, Príncipe III (2016), Caso do Veleiro Rich Harvest (2017), ESER (2019), Alcatraz (2022), Ventos Alísios (2024) e Transatlântica (2025). A operação ESER assume particular relevo, tendo resultado, em janeiro de 2019, na interceção do navio de carga no Porto da Praia e na apreensão de cerca de 9,5 toneladas de cocaína, no quadro de cooperação operacional com o Maritime Analysis and Operations Centre – Narcotics (MAOC-N) em Lisboa e forças policiais europeias (UNODC, 2020). Este percurso insere-se num processo progressivo de securitização do narcotráfico em Cabo Verde, marcado pela crescente mobilização de instrumentos face às limitações estruturais do Estado e às dinâmicas regionais do tráfico (Évora, 2014).

Apesar dos progressos registados, persistem desafios, nomeadamente no que concerne à limitação das capacidades de patrulhamento e de projeção de meios face à dimensão do espaço marítimo. Acrescem dificuldades de coordenação interinstitucional, associadas à multiplicidade de atores com competências no domínio marítimo (Matos, 2012), bem como a necessidade de recorrer a mecanismos de cooperação externa para assegurar missões de vigilância, formação especializada e modernização tecnológica.

As ameaças atuais à segurança marítima em Cabo Verde não resultam apenas da natureza transnacional das atividades ilícitas, mas também da tensão permanente entre o vasto espaço marítimo, a densidade das rotas atlânticas e a limitação dos meios disponíveis (Madeira, 2025).

Não obstante, atendendo à vasta extensão do espaço marítimo sob responsabilidade nacional, os meios atualmente disponíveis continuam a revelar-se insuficientes para assegurar uma cobertura efetiva e permanente. A Guarda Costeira opera um número limitado de unidades navais, incluindo cinco navios-patrulha (N/P Guardiã, N/P Badejo, N/P Djeu, N/P Espadarte e N/P Rei), duas embarcações de busca e salvamento (NSAR Ponta Nhô Martinho e NSAR Ilhéu dos Pássaros) e duas lanchas Metal Shark. A este dispositivo juntaram-se, no final de 2025, duas novas embarcações semirrígidas de resposta rápida (RHIB), entregues no âmbito do projeto SWAIMS, destinadas a intervenções imediatas e ao combate a ameaças emergentes (Ministério da Defesa Nacional de Portugal, 2025). Paralelamente, encontra-se em fase de aquisição um novo navio de patrulha oceânica, financiado pela União Europeia, com capacidade superior à do N/P Guardiã e apto a operar vários dias consecutivos em alto-mar (Inforpress, 2025). No plano aéreo, desde abril de 2025, a Guarda Costeira passou a operar uma aeronave King Air 360ER, configurada para evacuação médica, vigilância marítima e operações de busca e salvamento (Governo de Cabo Verde, 2025a).

A capacidade de patrulhamento oceânico mantém-se condicionada pela reduzida disponibilidade de meios navais de longo alcance e pela intermitência operacional de alguns meios, o que restringe a presença contínua no alto-mar. O desafio central reside, assim, na consolidação de capacidades nacionais, na articulação institucional e na integração funcional da cooperação regional e internacional, de modo a reduzir vulnerabilidades e assegurar uma presença efetiva do Estado no mar.

4. Tendências evolutivas da segurança marítima

A evolução da segurança marítima em Cabo Verde evidencia um processo de institucionalização, de alargamento da cooperação e de enquadramento estratégico do domínio marítimo no sistema de segurança nacional, refletindo a adaptação às transformações do espaço marítimo enquanto domínio relevante da segurança contemporânea.

Uma primeira tendência observável é a institucionalização progressiva da segurança marítima. A consolidação da Guarda Costeira, a criação de estruturas especializadas de coordenação e a formalização de mecanismos interagências refletem a transição de respostas pontuais para mecanismos permanentes de coordenação e atuação. Diversos estudos têm vindo a apontar para uma maior necessidade de formalização de competências e reforço da articulação entre os níveis político, estratégico e operacional (Bueger, Edmunds e McCabe, 2020). Esta institucionalização traduz-se na incorporação da segurança marítima nos documentos estratégicos nacionais e na sua interligação a objetivos de soberania, proteção de recursos e estabilidade interna, em articulação com as orientações europeias, conforme o Council of the European Union (2014); European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (2023) e orientações africanas segundo African Union (2012) ECOWAS, ECCAS and Gulf of Guinea Commission (2013).

Uma segunda tendência corresponde ao reforço e à diversificação da cooperação internacional. A segurança marítima cabo-verdiana evolui num contexto marcado pela interdependência funcional, no qual as capacidades nacionais são articuladas e complementadas por parcerias bilaterais, regionais e multilaterais. A cooperação tende, assim, a deslocar-se de apoios pontuais para modelos mais estruturados, assentes na partilha de informação, na interoperabilidade técnica e na formação especializada. Este ambiente revela-se igualmente propício para que Cabo Verde beneficie dos instrumentos e dos meios mobilizados no âmbito dos mecanismos regionais de segurança cooperativa, designadamente aqueles apoiados por instituições multilaterais e por Estados com maior capacidade financeira e material (CEDN, 2024). Esta evolução integra-se numa abordagem alargada de

governança cooperativa dos espaços marítimos, através da qual Cabo Verde se afirma simultaneamente como ator participante e como plataforma regional de articulação entre os mecanismos africanos de segurança marítima e as redes de vigilância.

Esta tendência é reforçada pela crescente densificação dos mecanismos de governança do Atlântico, associada ao interesse estratégico de atores externos. A revitalização da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) insere-se neste movimento enquanto foro político de concertação orientado para a promoção da segurança, da cooperação técnica e da utilização pacífica do espaço marítimo do Atlântico Sul, refletindo tentativas de construção de uma arquitetura política regional orientada para a paz e a cooperação na região (Amante da Rosa, 2007; Vaz e Migon, 2013).

Cabo Verde assumiu a presidência da ZOPACAS em abril de 2023, na VIII Reunião Ministerial realizada no Mindelo, estando prevista a realização da IX Reunião Ministerial em 2026, antecedida por encontros técnicos preparatórios. Nesse enquadramento, realizou-se na cidade da Praia, em dezembro de 2025, o I Seminário sobre Cooperação Técnica da ZOPACAS, dedicado à segurança marítima, ao combate aos crimes transnacionais, à cooperação científica e à sustentabilidade dos oceanos, com apoio do Brasil e participação de especialistas dos Estados-membros (Governo de Cabo Verde, 2025b). Este processo traduz um esforço de reposicionamento da ZOPACAS como espaço de concertação política e técnica num contexto de crescente valorização geoestratégica do Atlântico Sul.

No plano operacional, a cooperação com os Estados Unidos da América mantém-se como vetor relevante, designadamente através de exercícios multinacionais de segurança marítima orientados para a interoperabilidade, a partilha de informação e a resposta a ilícitos no mar, como o exercício Obangame Express realizado entre 5 a 16 de maio de 2025 na cidade da Praia. A iniciativa, centrada na segurança marítima do Golfo da Guiné, reuniu 30 nações para um treino conjunto em matérias como o combate ao narcotráfico, à pirataria e à pesca ilegal, confirmando a inserção do país nos dispositivos regionais de segurança marítima (U.S. Embassy in Cabo Verde, 2025).

A presença crescente da China no espaço atlântico africano, sobretudo através de investimentos em infraestruturas portuárias e projetos ligados à economia do mar, constitui igualmente um fator relevante deste processo, com impactos indiretos na segurança marítima, ao articular desenvolvimento económico, logística portuária e inserção internacional dos Estados costeiros (Martinson, 2019).

Uma terceira tendência consiste na integração crescente da segurança marítima nas políticas públicas de governação do mar e de desenvolvimento económico. O Programa do Governo 2021-2026 enquadra o espaço marítimo como domínio estratégico para a soberania e para a economia nacional, associando a segurança marítima

à proteção dos recursos marinhos, à regulação do setor e ao funcionamento seguro dos transportes marítimos.

Neste quadro, foram criados e operacionalizados instrumentos institucionais e financeiros específicos, designadamente o Fundo de Desenvolvimento e Segurança dos Transportes Marítimos, destinado a financiar o sistema de segurança nos transportes marítimos, bem como a reestruturação da Autoridade Marítima Portuária (AMP) e a criação do Instituto Marítimo Portuário (IMP), com vista ao reforço da regulação técnica da autoridade marítima. Foi igualmente instituído o Instituto de Prevenção e Investigação de Acidentes Aéreos e Marítimos, com sede no Mindelo. O Programa do Governo assume ainda como prioridades o reforço do investimento em segurança marítima face à intensificação da pesca ilegal e da criminalidade organizada, bem como a proteção do meio ambiente marinho, integrando estas dimensões numa abordagem funcional que articula vigilância, regulação e desenvolvimento sustentável (Governo de Cabo Verde, 2021).

Estas tendências, contudo, coexistem com fragilidades recorrentes. A dependência de plataformas externas para determinadas missões, a irregularidade da presença no alto-mar e as limitações de recursos humanos especializados condicionam a autonomia operacional do sistema. Acrescem desafios de coordenação interinstitucional, associados à multiplicidade de entidades com competências no domínio marítimo, e dificuldades na sustentabilidade financeira dos dispositivos existentes. A institucionalização não elimina, por si só, a vulnerabilidade estrutural decorrente da desproporção entre o espaço marítimo sob responsabilidade nacional e os meios disponíveis.

A evolução previsível da segurança marítima em Cabo Verde aponta para um modelo híbrido, assente na combinação entre capacidades internas, cooperação estruturada e inserção em arquiteturas regionais e multilaterais. A dinâmica atual não aponta para a substituição da cooperação externa por autonomia plena, mas para a sua utilização como instrumento de reforço progressivo das capacidades nacionais. A questão em aberto reside na capacidade do Estado de converter ganhos cooperativos em competências endógenas, assegurando a continuidade operacional e o reforço progressivo da sua presença no mar.

A segurança marítima tende, assim, a afirmar-se como um domínio estratégico, inscrito numa conceção alargada da segurança própria dos Estudos Estratégicos (Graça, 2013), e como um campo privilegiado de adaptação de um pequeno Estado insular às dinâmicas contemporâneas da segurança internacional (Archer, Bailes e Wivel, 2014). O desafio central não é apenas gerir ameaças, mas estabilizar um sistema de governação marítima capaz de responder a riscos transnacionais, proteger recursos estratégicos e sustentar a projeção internacional do Estado num espaço oceânico crescentemente competitivo (Tsailas, 2025).

5. Implicações estratégicas para Cabo Verde e para o espaço lusófono

A proximidade de Cabo Verde às principais linhas de comunicação marítima que cruzam o Atlântico Sul e ao equador geopolítico evidencia a sua função integradora no Espaço do Atlântico, tornando-o um ponto de referência para a articulação entre África, Europa e América do Sul em matéria de comércio e segurança (Garcia, 2017).

Esta experiência sugere que a construção de capacidades no domínio marítimo deve ser entendida como uma política pública integrada, capaz de reforçar simultaneamente a autoridade do Estado, a sua credibilidade externa e as condições de desenvolvimento económico. A segurança das rotas, o combate às atividades ilícitas transnacionais e a estabilidade do espaço marítimo constituem, neste quadro, pré-condições para a afirmação da economia azul, para a atração de investimento e para a consolidação do turismo, setores centrais da economia cabo-verdiana.

Para os PALOP, o modelo cabo-verdiano pode ser interpretado como um caso ilustrativo da necessidade de ultrapassar abordagens setoriais fragmentadas, favorecendo estratégias que articulem defesa, política externa e desenvolvimento sustentável. Em contextos caracterizados por fragilidade institucional e dependência externa, a governação do espaço marítimo pode funcionar como catalisador de modernização administrativa, profissionalização dos recursos humanos e reforço da legitimidade estatal, contribuindo para uma gestão mais efetiva dos recursos e das fronteiras marítimas

No plano do espaço lusófono, a experiência cabo-verdiana pode ser mobilizada como referência para o aprofundamento da cooperação no seio da CPLP, designadamente nos domínios da formação, da partilha de informação e da harmonização normativa em matéria de segurança marítima. Neste contexto, a participação regular de Cabo Verde nos Exercícios Felino, alternando entre modalidades de planeamento estratégico (Exercícios em Carta) e de forças no terreno, constitui um exemplo de capacitação conjunta e de consolidação de uma cultura operacional partilhada entre os Estados-membros. A existência de uma comunidade linguística favorece, assim, a circulação de quadros, a transferência de boas práticas e a construção de instrumentos comuns de capacitação, contribuindo para o reforço da CPLP enquanto plataforma diplomática de coordenação estratégica (Rizzi e Bernardino, 2019).

O percurso de Cabo Verde demonstra a viabilidade de um modelo de segurança marítima assente na articulação entre capacidades nacionais, cooperação internacional e enquadramento político-diplomático. Para os PALOP e para o espaço lusófono, este modelo evidencia a relevância de políticas integradas que concebam a segurança marítima como bem público regional e a articulem com a cooperação multilateral e com os objetivos de desenvolvimento sustentável. A própria

orientação programática do Governo reforça esta leitura, ao reconhecer que a localização geográfica do arquipélago o posiciona simultaneamente como plataforma de circulação no Atlântico Médio e como espaço de convergência de interesses no domínio da segurança marítima cooperativa, conferindo-lhe um papel funcional na articulação entre rotas, atores e dispositivos regionais de segurança.

Conclusão

O percurso da segurança marítima em Cabo Verde revela um processo progressivo de construção de capacidades e de institucionalização das respostas públicas, sustentado na consolidação da Guarda Costeira, no desenvolvimento de mecanismos de coordenação interagências e na integração gradual da dimensão marítima nos instrumentos estratégicos nacionais. O presente estudo demonstra que esta resposta não decorreu de iniciativas pontuais, mas de uma articulação entre estruturas internas, cooperação internacional e enquadramento político-diplomático. Nesse sentido, o modelo adotado traduz uma adaptação pragmática de um pequeno Estado insular às exigências decorrentes da extensão do seu espaço marítimo e da natureza transnacional das ameaças que sobre ele incidem.

Do ponto de vista prospetivo, a evolução observada aponta para três tendências principais. Em primeiro lugar, destaca-se a institucionalização progressiva da segurança marítima, expressa na consolidação da Guarda Costeira, no desenvolvimento de estruturas especializadas de coordenação e na formalização de mecanismos interagências, evidenciando a evolução de intervenções reativas para dispositivos permanentes de governação e atuação. Em paralelo, verifica-se o reforço e a diversificação da cooperação internacional, num contexto de interdependência funcional em que as capacidades nacionais são articuladas e complementadas por parcerias bilaterais, regionais e multilaterais, cada vez mais orientadas para a partilha de informação, a interoperabilidade e a formação especializada, inserindo Cabo Verde numa abordagem alargada de governação cooperativa dos espaços marítimos. Por fim, consolida-se uma terceira tendência correspondente à integração crescente da segurança marítima nas políticas públicas de governação do mar e de desenvolvimento económico, associando-a à proteção dos recursos marinhos, à regulação do setor e ao funcionamento seguro dos transportes marítimos, no quadro da economia do mar e da diplomacia multilateral, o que traduz a progressiva convergência entre segurança, soberania e desenvolvimento sustentável.

Estas tendências coexistem, contudo, com fragilidades estruturais. A desproporção entre a extensão do espaço marítimo sob responsabilidade nacional e os meios disponíveis, a irregularidade da presença no alto-mar, a dependência de apoios externos para determinadas missões e as limitações na coordenação interinstitucional

continuam a restringir a capacidade operacional do sistema. Esta situação é característica dos pequenos Estados inseridos em corredores geoestratégicos, nos quais a vulnerabilidade estrutural se combina com a necessidade de exercer agência estratégica em contextos de interdependência regional (Barros-Varela, 2023). A consolidação do modelo cabo-verdiano dependerá, por conseguinte, da capacidade de transformar os ganhos proporcionados pela cooperação em competências endógenas duráveis e de assegurar a continuidade efetiva da vigilância e do controlo do espaço marítimo. Neste quadro, a qualificação dos recursos humanos assume um papel central, designadamente através do reforço das capacidades do COSMAR em domínios como a inteligência marítima, a análise operacional, a gestão avançada de bases de dados, o direito marítimo internacional e a cibersegurança, áreas críticas para o funcionamento sustentável de consciência do domínio marítimo (Maritime Domain Awareness – MDA).

No que concerne à questão de partida, pode concluir-se que a segurança marítima em Cabo Verde evoluiu de um conjunto de respostas fragmentadas para um modelo institucionalizado e cooperativo, ainda imperfeito, mas funcional. Este modelo não elimina vulnerabilidades estruturais, mas permite mitigar riscos, reforçar a presença do Estado no mar e integrar o país em dispositivos regionais e multilaterais de segurança marítima.

Num contexto de renovada centralidade estratégica do Atlântico, caracterizado pela intensificação das rotas de navegação, pela crescente valorização dos recursos marinhos e pela presença de atores externos, Cabo Verde é confrontado com a necessidade de reduzir fragilidades internas e de equilibrar as suas parcerias externas (Madeira, 2023). O futuro da segurança marítima estará, assim, associado ao fortalecimento de capacidades, conjugado com a capacidade de enquadrar a cooperação internacional numa arquitetura de governação marítima coerente e previsível, na qual soberania e desenvolvimento se potenciem de forma recíproca. Esta perspetiva corresponde a uma abordagem de segurança coletiva e cooperativa, que abrange a segurança marítima, a cibersegurança e o combate aos crimes transnacionais, partindo do reconhecimento de que a criminalidade de natureza transnacional e as condições físicas e geográficas do país impõem uma política externa estrategicamente orientada, capaz de priorizar alianças e parcerias em consonância com os objetivos nacionais, de modo a preservar a paz, a coesão social e a credibilidade internacional.

Bibliografia

- AFD (2025) “AFD visita Estaleiros Navais de Cabo Verde para reforçar cooperação marítima”. Praia: Estaleiros Navais de Cabo Verde, 8 de maio. Disponível em: <https://cabnave.cv/afd-visita-estaleiros-navais-de-cabo-verde-para-reforcar-cooperacao-maritima/>. [Acedido em: 31 de janeiro de 2026].
- African Union (2012) *2050 Africa's Integrated Maritime Strategy (2050 AIM Strategy)*. AU, Version 1.0. 2012. Adis Abeba: African Union Commission. Disponível em: https://au.int/sites/default/files/documents/30929-doc-2050_aim_strategy_eng_0.pdf pdf [Acedido em: 31 de janeiro de 2025].
- Amante da Rosa, M. (2007) “Geoestratégia de Cabo Verde no Atlântico Médio”. *Revista Direito e Cidadania*, 25/26, pp. 163-187.
- Archer, C., Bailes, A. J. e Wivel, A. (2014) *Small States and International Security. Europe and Beyond*. Milton Park: Taylor & Francis.
- Barros-Varela, O. (2023) “Cape Verde and the defence and security challenges in the Atlantic corridor”. In T. Kolnberger e H. Koff (Eds.), *Agency, security and governance of small states: A global perspective* (pp. 173-184). Routledge.
- Bernardino, L. M. B. e Rizzi, K. R. (Coord.) (2023) *25 anos de Cooperação de Defesa na CPLP*. Lisboa: Mercado de Letras Editores.
- Bueger, C., Edmunds, T. e McCabe, R. (2020) “Into the sea: capacity-building innovations and the maritime security challenge”. *Third World Quarterly*, 41(2), 228-246. <https://doi.org/10.1080/01436597.2019.1660632>
- Cabo Verde (1991) Decreto-Lei n° 192/91 de 30 de dezembro: Aprova a Lei Orgânica do Estado-Maior das FARP. *Boletim Oficial*, I Série, 2 (Suplemento 52), pp. 4-8
- Cabo Verde (2007) Decreto-Lei n° 30/2007 de 20 de agosto: Estabelece a organização e os quadros de pessoal das Forças Armadas. *Boletim Oficial*, I Série, 31, pp. 567-574.
- Cabo Verde (2009) Decreto-Regulamentar n° 5/2009 de 26 de janeiro: Estabelece as atribuições, competências e organização do Comando da Guarda Costeira. *Boletim Oficial*, I Série, 4, pp. 72-81.
- Cabo Verde (2010) Decreto-Regulamentar n° 13/2010 de 25 de outubro: Altera o Decreto-Regulamentar n° 5/2009, de 26 de Janeiro, que estabelece as atribuições, competências e organização do Comando da Guarda Costeira. *Boletim Oficial*, I Série, 41, pp. 1602-1608.
- Cabo Verde (2015) Resolução n° 84/2015 de 24 de agosto: Altera a Resolução n° 31/2009, de 21 de setembro, que cria a Comissão Nacional de Coordenação de Busca e Salvamento. *Boletim Oficial*, I Série, 50, pp. 1584-1587.
- Cabo Verde (2015) Decreto-lei n° 61/2015 de 5 de novembro: Cria o Sistema Nacional de Busca e Salvamento. *Boletim Oficial*, I Série, 68, pp. 2152-2155.

- Cabo Verde (2024) Decreto-lei n.º 13/2024, de 9 de fevereiro: Declara instalado em Cabo Verde o Centro Multinacional de Coordenação Marítima da Zona G e aprova o respetivo Estatuto e Quadro de Pessoal. *Boletim Oficial*, I Série, 76, pp. 319-338.
- Cabo Verde (2024) Resolução n.º 99/2024 de 12 de novembro: Aprova o Conceito Estratégico de Defesa e Segurança Nacional. *Boletim Oficial*, I Série, 109, pp. 2316-2329.
- Cabo Verde (2024) Decreto-Regulamentar n.º 14/2024, de 30 de outubro: Procede à segunda alteração ao Decreto-Regulamentar n.º 5/2009, de 26 janeiro, que estabelece as atribuições, competências e organização do Comando da Guarda Costeira. *Boletim Oficial*, I Série, 102, pp. 2214-2214.
- Cabo Verde Expert (2026) “Cabo Verde-China cooperation: The Maritime Silk Road”, *Cabo Verde Expert*. Disponível em: <https://www.caboverdeexpert.com/cabo-verde-china-cooperation-the-maritime-silk-road/>. [Acedido em: 31 de janeiro de 2026].
- Council of the European Union (2014) European Union Maritime Security Strategy (EUMSS) (doc. 11205/14). Bruxelas: Council of the European Union, 24 de junho. Disponível em: <https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+11205+2014+INIT&l=EN.pdf> [Acedido em: 31 de janeiro de 2025].
- da Costa, M. G. (2024) “Geopolítica e Cooperação em Defesa no Atlântico Sul: um Panorama da Consolidação do Entorno Estratégico do Brasil no Início do Século XXI”. *Nação e Defesa*, 167, pp. 29-53.
- de Queiroz Figueiredo, M. e Silva, M. V. M. (2022) “Obangame Express: uma “ponte estratégica” para o Golfo da Guiné”. *Revista da EGN*, 28(2), 405-435. DOI:10.21544/2359-3075.v28n2.e
- ECOWAS, ECCAS and Gulf of Guinea Commission (2013) *Code of Conduct Concerning the Repression of Piracy, Armed Robbery against Ships, and Illicit Maritime Activity in West and Central Africa (Yaoundé Code of Conduct)*. Yaoundé, Junho. Disponível em: https://www.cdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Security/Documents/code_of_conduct%20signed%20from%20ECOWAS%20site.pdf [Acedido em: 31 de janeiro de 2025].
- European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (2023) *Joint Communication on the update of the EU Maritime Security Strategy and its Action Plan: “An enhanced EU Maritime Security Strategy for evolving maritime threats” (JOIN/2023/8 final)*. Bruxelas: European Commission and European External Action Service, 10 de março. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023JC0008>
- EEAS (2025) “EU projects in Cabo Verde”, EEAS – European External Action Service, 17 de setembro. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/cabo-verde/eu-projects-cabo-verde_pti#12419 [Acedido em: 31 de janeiro de 2026].
- Forum China-CPLP (2019) “Cabo Verde e a cooperação China-CPLP: Oportunidades e perspectivas económicas e comerciais”, *Fórum China-CPLP*, 16 de abril. Disponível em: https://www.forumchinaplp.org.mo/pt/economic_trade/view/6644 [Acedido em: 31 de janeiro de 2026].

- Fortes, G. M. (2014) *A dimensão marítima da segurança nacional: os desafios do Arquipélago de Cabo Verde*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa. <http://hdl.handle.net/10362/14427>
- Garcia, F. P. (2017) “Cabo Verde e o Espaço do Atlântico”. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, 6(11), 99-117. DOI: <https://doi.org/10.22456/2238-6912.70168>
- Governo de Cabo Verde (2021) *Programa do Governo e Moção de Confiança 2021-2026*. Praia: Governo de Cabo Verde. Disponível em: <https://www.governo.cv/governo-programa-do-governo/> [Acedido em: 31 de janeiro de 2026].
- Governo de Cabo Verde (2025a) *Cabo Verde reforça a segurança e resposta de emergência com o novo avião da Guarda Costeira*. Praia: Governo de Cabo Verde, 13 de abril. Disponível em: <https://www.governo.cv/cabo-verde-reforca-a-seguranca-e-resposta-de-emergencia-com-o-novo-aviao-da-guarda-costeira/> [Acedido em: 31 de janeiro de 2026].
- Governo de Cabo Verde (2025b) “Governo está comprometido com a paz e a estabilidade no espaço marítimo – Janine Lélis”. Praia: Governo de Cabo Verde, 04 de dezembro. Disponível em: <https://www.governo.cv/governo-esta-comprometido-com-a-paz-e-a-estabilidade-no-espaco-maritimo-janine-lelis/> [Acedido em: 31 de janeiro de 2026].
- Graça, P. B. (2013) “A área dos estudos estratégicos”. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, 4(2), 39-57. DOI: <https://doi.org/10.7213/rev.dir.econ.socioambienta.04.002.AO03>
- Inforpress (2025) “Cabo Verde vai adquirir navio oceânico com apoio da União Europeia – embaixadora”. Praia: Inforpress, 8 de agosto. Disponível em: <https://www.inforpress.cv/pt/cabo-verde-vai-adquirir-navio-oceanico-com-o-apoio-da-uniao-europeia-embaixadora> [Acedido em: 31 de janeiro de 2026].
- Madeira, J. P. (2021) “Cabo Verde and The United States of America: A bicentennial relationship”. *JANUS NET e-Journal of International Relations*, 12(2), 89-107. DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.2.7>
- Madeira, J. P. (2023) “Cabo Verde’s Geopolitical Relevance in the Mid-Atlantic”. In P. A. B. Duarte, R. Albuquerque e A. M. L. Tavares (Eds.), *Portugal and the Lusophone world* (pp. 317-341). Palgrave Macmillan. DOI: https://doi.org/10.1007/978-981-99-0455-6_16
- Madeira, J. P. (2025) “Cabo Verde and Maritime Security in the Atlantic: A Geopolitical Crossroads”. In: Leandro, F.J.B.S., Frogeri, R.F., Li, Y., Garcia, F.P., Silva, A.R.d.A. (eds.) *The Palgrave Handbook on Geopolitics of Brazil and the South Atlantic* (pp. 819-854). Palgrave Macmillan, Singapore. DOI: https://doi.org/10.1007/978-981-95-1169-3_35
- Martinson, R. D. (2019) “China as an Atlantic naval power”. *The RUSI Journal*, 164(7), 18-31. DOI: <https://doi.org/10.1080/03071847.2019.1700684>
- Matos, A. (2012) “Os Desafios da Segurança Marítima na África Ocidental: uma Perspectiva de Cabo Verde”. *Nação e Defesa*, 131, pp. 79-90.
- Ministério da Defesa Nacional de Portugal (2025) “SWAIMS – Cerimónia de entrega de duas embarcações do tipo RHIB à Guarda Costeira de Cabo Verde”. Lisboa: Ministério da
-

- Defesa Nacional de Portugal, 10 de novembro. Disponível em: https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/noticias_fa/Paginas/SWAIMS_2%C2%AAEntrega_duas_embarcacoes_RHIB_Guarda_Costeira_Cabo_Verde.aspx [Acedido em: 31 de janeiro de 2026].
- Moniz, N. M. D. P. (2019) *Análise de Operações SAR no Espaço Marítimo de Cabo Verde*. Dissertação de Mestrado em Ciências Militares Navais (especialidade de Marinha). Alfeite: Escola Naval. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.26/30328>
- Rizzi, K. R. e Bernardino, L. M. B. (2019) “A “identidade da CPLP no domínio da defesa”: uma visão ampliada para a cooperação em defesa”. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 6(2), pp. 205-231. DOI: <https://doi.org/10.26792/rbed.v6n2.2019.75171>
- Tsailas, D. N. (2025) “Risks and Threats in the 21st Century Maritime Security”. *Security Science Journal*, 6(1), pp. 106-144. DOI: <https://doi.org/10.37458/ssj.6.1.7>
- União Europeia (2014) “Estratégia de Segurança Marítima da União Europeia”. Bruxelas: Conselho da União Europeia. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52014XG0628\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52014XG0628(01)). [Acedido em: 31 de janeiro de 2026].
- União Europeia (2021) “Plano de Ação da União Europeia para a Segurança Marítima (atualização)”. Bruxelas: Conselho da União Europeia. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52021XG0113\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52021XG0113(02)). [Acedido em: 31 de janeiro de 2026].
- UNODC (2020) “Drug trafficking trends in West Africa: UNODC contribution to the 30th meeting of HONLAF”. Viena: UNODC. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Subsidiary_Bodies/HONLAF/2020_Documentation/UNODC_HONLAF_30_3_e_V2004316.pdf [Acedido em: 31 de janeiro de 2025].
- U.S. Embassy in Cabo Verde (2025) “Obangame Express 2025: shared commitment to maritime security and countering IUU fishing”. Praia: U.S. Embassy in Cabo Verde, 23 de maio. Disponível em: <https://cv.usembassy.gov/obangame-express-2025-shared-commitment-to-maritime-security-and-countering-iuu-fishing/>
- Vaz, C. A. M. e Migon, E. X. F. G. (2013) “O Brasil e as alternativas para o incremento da cooperação em Segurança & Defesa na Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)”. *Revista da Escola Superior de Guerra*, 28(56), pp. 110-131. DOI: <https://doi.org/10.47240/revistadaesg.v28i56.217>.

A Economia Azul como Instrumento de Segurança: Angola, Ameaças Marítimas e Governação no Golfo da Guiné

Margarida Coelho

Investigadora na área da Ciência Política e das Relações Internacionais, no âmbito do PhD no ISCTE-IUL, com interesse em estudos de segurança, estratégia e governação marítima, com particular enfoque em África e no espaço do Atlântico Sul.

Resumo

A economia azul afirma-se como um eixo central das estratégias de desenvolvimento dos Estados costeiros africanos. Contudo, a sua concretização depende de condições políticas e de segurança frequentemente subestimadas nos discursos dominantes. Este artigo analisa a economia azul como instrumento de segurança estratégica, a partir do caso de Angola e da sua inserção no contexto regional do Golfo da Guiné. Argumenta-se que desafios como a pirataria, o crime organizado transnacional, a pesca ilegal e as fragilidades institucionais condicionam estruturalmente o

desenvolvimento sustentável da economia azul. Com base numa abordagem qualitativa, assente na análise documental e em estudos de caso regionais, examina-se o papel dos atores nacionais, regionais e internacionais na governação marítima, bem como os limites e as oportunidades dos mecanismos de cooperação existentes. Defende-se que apenas uma abordagem integrada de segurança e governação permite reduzir vulnerabilidades e reforçar a capacidade estatal.

Palavras-chave: Cooperação regional; governação marítima; política marítima; estratégia marítima; geopolítica.

Abstract

The blue economy has increasingly become a central pillar of development strategies among African coastal states. However, its implementation depends on political and security conditions that are often underestimated in dominant policy narratives. This article analyzes the blue economy as an instrument of strategic security, based on the case of Angola and its insertion in the regional context of the Gulf of Guinea. It argues that challenges such as piracy, transnational organized crime, illegal fishing, and institutional fragilities structurally constrain the sustainable develop-

ment of the blue economy. Based on a qualitative approach combining document analysis and regional case studies, the article examines the role of national, regional, and international actors in maritime governance, as well as the limits and opportunities of existing cooperation mechanisms. It contends that only an integrated approach to security and governance can reduce vulnerabilities and strengthen state capacity.

Keywords: *Regional cooperation; maritime governance; maritime policy; maritime strategy; geopolitics.*

Artigo recebido: 30.01.2026

Aprovado: 16.03.2026

<https://doi.org/10.47906/ND2026.173.08>

Introdução: economia azul e segurança como problema político

A economia azul tem ocupado um lugar cada vez mais central nas agendas políticas e estratégicas de Estados costeiros, organizações regionais e atores internacionais. Associada à exploração sustentável dos oceanos, mares e zonas costeiras, é frequentemente apresentada como uma oportunidade para promover crescimento económico, segurança alimentar, criação de emprego e desenvolvimento sustentável. No entanto, esta narrativa tende a privilegiar uma leitura essencialmente económica e ambiental, subestimando as dimensões políticas e de segurança que moldam, na prática, a governação dos espaços marítimos.

Partindo de uma perspectiva da Ciência Política e das Relações Internacionais, este artigo adota a opção analítica de tratar a economia azul não só como um paradigma de desenvolvimento, mas também como uma questão política e de segurança. O mar deixou de ser entendido exclusivamente como espaço de circulação e exploração económica, passando a ser concetualizado como um domínio estratégico onde se cruzam soberania, poder, segurança e influência regional. A implementação da economia azul depende, assim, da capacidade dos Estados para assegurar controlo territorial, proteção de infraestruturas críticas e governação eficaz dos recursos marítimos (Bueger, 2015; Germond, 2015).

Esta relação entre economia azul e segurança assume particular relevância no contexto africano. Apesar da riqueza dos seus espaços marítimos, muitos Estados costeiros enfrentam desafios estruturais persistentes, incluindo pirataria, pesca ilegal, tráfico de drogas, armas e seres humanos, bem como outras formas de crime organizado transnacional. Estas ameaças não só comprometem a segurança nacional, como limitam o potencial transformador da economia azul enquanto instrumento de desenvolvimento inclusivo e sustentável (UNODC, 2023).

Angola insere-se plenamente neste quadro. Enquanto Estado costeiro com uma extensa linha litoral, uma vasta zona económica exclusiva e um papel crescente no Golfo da Guiné, Angola tem afirmado a centralidade do domínio marítimo nos seus principais documentos estratégicos, designadamente no Conceito Estratégico de Defesa Nacional e no Plano de Desenvolvimento Nacional 2023-2027, nos quais o reforço da vigilância da Zona Económica Exclusiva (ZEE), a modernização dos meios navais e a valorização da economia azul são identificados como prioridades estruturantes para a soberania e o desenvolvimento sustentável. A exploração de recursos vivos e não vivos, a segurança das infraestruturas portuárias e energéticas e a proteção das rotas comerciais marítimas são dimensões críticas para a estabilidade económica e política do país. Estes interesses coexistem, todavia, com vulnerabilidades institucionais e ameaças transnacionais que desafiam a eficácia das políticas públicas no setor marítimo.

Neste sentido, a economia azul em Angola não pode ser analisada de forma dissociada das questões de segurança e defesa. A incapacidade de assegurar um ambiente marítimo seguro compromete não apenas a exploração sustentável dos recursos marinhos, mas também a credibilidade do Estado enquanto provedor de segurança e regulador legítimo do espaço marítimo sob a sua jurisdição. A segurança é aqui entendida não como simples ausência de ameaças militares, mas como um processo político que envolve escolhas estratégicas, definição de prioridades e relações de poder.

A ligação entre economia azul e segurança marítima coloca igualmente desafios ao nível da governação regional. O Golfo da Guiné, espaço marítimo de elevada importância geoestratégica, foi identificado, durante a última década, como uma das regiões mais afetadas pela pirataria marítima a nível global, segundo relatórios do International Maritime Bureau (IMB) e das Nações Unidas, que sublinham a incidência elevada de ataques contra navios mercantes e tripulações, bem como o impacto sobre os custos de transporte e seguros marítimos.

Neste contexto, as respostas regionais e internacionais assumem particular relevância para a estabilidade do espaço marítimo africano.

Para além do plano regional, a economia azul e a segurança marítima em Angola são influenciadas pela presença de múltiplos atores internacionais. Organizações multilaterais, parceiros externos e potências com interesses estratégicos no Atlântico Sul desempenham um papel crescente na capacitação marítima e na definição de quadros normativos. Esta multiplicidade de intervenientes levanta, contudo, questões relacionadas com coordenação, apropriação local e alinhamento entre objetivos de segurança e desenvolvimento (Klein, 2022).

Neste quadro, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) surge como um ator potencialmente relevante, embora ainda pouco explorado, no domínio da segurança marítima e da economia azul. A partilha de uma herança linguística e institucional comum oferece oportunidades para cooperação técnica e política, mas a ausência de mecanismos robustos de implementação limita o impacto efetivo da CPLP enquanto ator de segurança no espaço lusófono. A análise do caso angolano permite, assim, refletir de forma mais ampla sobre as possibilidades e constrangimentos da cooperação entre os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) no domínio marítimo.

É neste contexto que o presente artigo analisa a economia azul como uma questão de segurança estratégica em Angola, explorando de que forma os desafios da segurança marítima condicionam o seu desenvolvimento e quais as implicações dessa relação para a estabilidade no Golfo da Guiné. Através de uma abordagem qualitativa, o estudo articula contributos da Ciência Política e das Relações Internacionais, integrando debates sobre segurança marítima, governação e cooperação regional.

O argumento central sustenta que a economia azul, quando dissociada de uma abordagem integrada de segurança e governação democrática, afigura-se suscetível de reforçar dinâmicas de vulnerabilidade e exclusão. Pelo contrário, a sua integração num quadro estratégico que articule interesses nacionais, cooperação regional e envolvimento seletivo de atores internacionais pode contribuir para reforçar a resiliência do Estado angolano e a estabilidade regional.

A estrutura do artigo reflete esta preocupação analítica. Após este enquadramento introdutório, procede-se à discussão concetual da relação entre economia azul e a política de segurança marítima. Seguidamente, analisa-se o caso angolano, identificando os interesses estratégicos e as principais ameaças no domínio marítimo. As secções seguintes abordam a governação marítima no Golfo da Guiné, o papel dos atores regionais e internacionais e, por fim, as implicações para os PALOP e para a segurança regional, culminando numa reflexão conclusiva sobre escolhas estratégicas e prioridades políticas.

Para compreender esta interdependência entre economia azul e segurança marítima, torna-se necessário um enquadramento concetual que clarifique como estes domínios são pensados na Ciência Política e nas Relações Internacionais.

Economia azul e segurança marítima: enquadramento concetual

A concetualização da economia azul tem evoluído significativamente nas últimas duas décadas, refletindo mudanças mais amplas na forma como os oceanos são entendidos no sistema internacional. Inicialmente associada sobretudo a discursos sobre sustentabilidade ambiental e crescimento económico, a economia azul passou progressivamente a integrar preocupações de natureza política, estratégica e de segurança. Este alargamento concetual resulta do reconhecimento de que a exploração e a governação dos espaços marítimos estão intrinsecamente ligadas a dinâmicas de poder, soberania e segurança, particularmente em Estados com capacidades institucionais limitadas (Silver et al., 2015).

De um ponto de vista analítico, a economia azul pode ser entendida como um conjunto de atividades económicas dependentes do meio marinho, incluindo pesca, aquacultura, transporte marítimo, energia *offshore*, turismo costeiro e exploração de recursos minerais. Contudo, esta definição funcional revela-se insuficiente quando aplicada a contextos marcados por ameaças transnacionais e competição estratégica. Na literatura de Ciência Política, a economia azul é cada vez mais interpretada como um instrumento de política pública e de projeção de interesses nacionais, cuja viabilidade depende da capacidade do Estado para assegurar controlo, regulação e proteção do domínio marítimo (Childs e Hicks, 2019).

É neste ponto que emerge a ligação estrutural entre economia azul e segurança marítima. A segurança marítima, longe de constituir um conceito unívoco, abrange um conjunto de práticas e discursos relacionados com a proteção de pessoas, infraestruturas, recursos e fluxos económicos no espaço marítimo. Autores como Bueger (2015) sublinham que a segurança marítima se situa na interseção entre segurança nacional, segurança económica, segurança ambiental e segurança humana, refletindo a complexidade das ameaças contemporâneas no domínio marítimo.

Esta abordagem multidimensional afasta-se de conceções tradicionais de segurança centradas exclusivamente no uso da força militar, aproximando-se de perspetivas mais amplas, onde a segurança é entendida como um processo político e socialmente construído. Neste sentido, a economia azul pode ser objeto de processos de segurança, já que determinados atores políticos enquadraram ameaças ao domínio marítimo como existenciais, legitimando respostas excecionais no plano institucional e operacional (Buzan, Wæver e de Wilde, 1998).

A aplicação do conceito de segurança à economia azul permite compreender por que razão atividades económicas aparentemente civis, como a pesca ou o transporte marítimo, são cada vez mais integradas em estratégias nacionais de segurança e defesa. Em contextos como o africano, onde a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada assume proporções significativas, a fronteira entre economia, crime e segurança torna-se particularmente ténue. A incapacidade de controlar estas atividades não só gera perdas económicas substanciais, como também fragiliza a autoridade do Estado e alimenta redes de criminalidade organizada (FAO, 2022).

Do ponto de vista das Relações Internacionais, a segurança marítima associada à economia azul insere-se igualmente em dinâmicas de regionalismo e governação multinível. Os espaços marítimos são, por definição, transfronteiriços, o que limita a eficácia de respostas exclusivamente nacionais. A literatura sobre governação marítima destaca, assim, a importância de mecanismos regionais de cooperação, capazes de articular interesses nacionais com bens públicos regionais, como a segurança das rotas comerciais e a proteção dos ecossistemas marinhos (Germond e Mazaris, 2019).

No entanto, a cooperação regional no domínio marítimo enfrenta desafios significativos, sobretudo em regiões caracterizadas por assimetrias de poder e capacidades estatais desiguais. Em muitos casos, a dependência de apoio externo para a capacitação marítima cria relações de dependência que influenciam prioridades políticas e modelos de governação adotados. Esta realidade tem sido amplamente debatida na literatura crítica sobre segurança, que alerta para o risco de externalização das agendas de segurança e de marginalização das necessidades locais (Heller, 2020).

A economia azul surge, assim, como um campo de tensão entre agendas de desenvolvimento e imperativos de segurança. Por um lado, é apresentada como uma

oportunidade para diversificar economias, reduzir pobreza e promover crescimento sustentável. Por outro, a sua implementação em contextos inseguros pode reforçar dinâmicas de exclusão, concentrando benefícios em elites económicas e atores externos, enquanto comunidades costeiras permanecem vulneráveis a práticas predatórias e a violência associada ao crime organizado (Bennett et al., 2021).

Este paradoxo é particularmente relevante para Estados em desenvolvimento, onde a priorização da segurança marítima tende a privilegiar abordagens centradas na vigilância e no controlo, em detrimento de políticas inclusivas de governação. Do ponto de vista da Ciência Política, esta opção reflete escolhas estratégicas que revelam como os Estados hierarquizam ameaças e interesses, frequentemente sob pressão de atores internacionais e constrangimentos económicos (Guilfoyle, 2023).

Importa ainda sublinhar que a economia azul e a segurança marítima não operam num vazio normativo. O Direito do Mar, em particular a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, estabelece o enquadramento jurídico para a delimitação de espaços marítimos e o exercício de soberania e jurisdição. No entanto, a aplicação efetiva destas normas depende da capacidade dos Estados para as implementar e fazer cumprir, o que remete novamente para a dimensão política da segurança marítima (Kraska, 2018).

Neste quadro, a análise concetual da economia azul enquanto questão de segurança exige uma abordagem integrada, que combine contributos da Ciência Política, das Relações Internacionais e dos estudos de segurança marítima. Tal abordagem permite compreender não só as ameaças objetivas existentes no domínio marítimo, mas também os processos políticos através dos quais essas ameaças são definidas, priorizadas e respondidas.

Em síntese, a economia azul e a segurança marítima constituem domínios interligados que refletem transformações mais amplas na forma como os Estados e as organizações internacionais concebem segurança, desenvolvimento e governação. Reconhecer esta interdependência é essencial para compreender os desafios enfrentados por Angola, em particular, e, de forma geral, pelos PALOP, bem como para identificar caminhos estratégicos que conciliem interesses económicos, estabilidade política e segurança regional.

Este enquadramento concetual permite, assim, analisar Angola como um caso particularmente elucidativo das tensões entre economia azul, segurança marítima e governação em contextos africanos.

Angola e o domínio marítimo: interesses estratégicos e ameaças

O domínio marítimo ocupa uma posição central na configuração dos interesses estratégicos de Angola, tanto no plano interno como no contexto regional do Golfo

da Guiné. Enquanto Estado costeiro com uma extensa linha litoral e uma vasta zona económica exclusiva, Angola depende de forma significativa do mar para a sua segurança económica, projeção regional e inserção no comércio internacional. A economia azul surge, neste quadro, como um vetor estratégico que articula desenvolvimento, soberania e segurança, exigindo uma análise que vá além das dimensões puramente económicas ou técnicas.

Do ponto de vista da Ciência Política, os interesses marítimos de Angola podem ser compreendidos como parte integrante da sua estratégia de consolidação estatal e de afirmação regional. A exploração de recursos *offshore*, em particular no setor energético, constitui um pilar fundamental da economia nacional, sendo responsável por uma parcela significativa das exportações e das receitas do Estado. A proteção destas infraestruturas críticas, localizadas maioritariamente no espaço marítimo, assume assim um carácter estratégico, uma vez que a sua vulnerabilidade teria impactos diretos na estabilidade económica e política do país (Soares de Oliveira, 2015).

Para além do setor energético, o domínio marítimo angolano é igualmente relevante no âmbito das pescas, do transporte marítimo e do desenvolvimento portuário. Portos como Luanda, Lobito, Namibe, Soyo e Cabinda desempenham um papel essencial na ligação de Angola às cadeias globais de valor, bem como na articulação com países do interior da África Austral. Neste sentido, a segurança marítima não se limita à proteção de recursos naturais, abrangendo também a garantia da fluidez dos fluxos comerciais e da conectividade regional.

Contudo, estes interesses estratégicos coexistem com um conjunto de ameaças complexas e interligadas que desafiam a capacidade do Estado angolano para exercer controlo efetivo sobre o seu espaço marítimo. Entre estas ameaças, destacam-se a pirataria e o assalto à mão armada no mar, fenómenos que, embora mais intensos noutras áreas do Golfo da Guiné, têm impactos indiretos significativos sobre a perceção de risco e os custos associados às atividades marítimas na região (Mohammed e Dalaklis, 2024).

Para além da pirataria, a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada constitui uma das principais ameaças à sustentabilidade da economia azul em Angola, conforme reconhecido em relatórios do Ministério das Pescas e Recursos Marinhos.

Este fenómeno resulta não apenas em perdas económicas substanciais, mas também em impactos sociais negativos para comunidades costeiras, agravando desigualdades e fragilidades locais. A literatura sobre governação marítima sublinha que a incapacidade de controlar a pesca ilegal reflete limitações institucionais mais amplas, incluindo insuficiência de meios de fiscalização, fragilidade dos sistemas judiciais e corrupção (FAO, 2022).

O crime organizado transnacional representa outra dimensão crítica das ameaças no domínio marítimo angolano. O espaço marítimo é utilizado como rota para o

tráfico de drogas, armas e outros bens ilícitos, ligando redes criminosas locais a mercados globais. Estas atividades desafiam a distinção tradicional entre segurança interna e externa, colocando a segurança marítima no centro das preocupações da segurança nacional. Do ponto de vista das Relações Internacionais, este fenómeno evidencia como ameaças não militares podem ter impactos estratégicos profundos, exigindo respostas integradas e cooperação multilateral (UNODC, 2023).

Importa ainda considerar as ameaças de natureza ambiental, frequentemente subestimadas nas análises de segurança. A poluição marinha, a degradação dos ecossistemas costeiros e os efeitos das alterações climáticas afetam diretamente a viabilidade da economia azul e a segurança humana das populações costeiras. Embora estas ameaças não sejam tradicionalmente enquadradas como questões de defesa, a sua crescente relevância concorre para um alargamento do conceito de segurança, integrando dimensões ambientais e económicas nas agendas estratégicas dos Estados (Bueger e Edmunds, 2017).

A resposta de Angola a estes desafios tem sido marcada por uma combinação de esforços nacionais e cooperação externa. No plano interno, o reforço das capacidades da Marinha de Guerra Angolana (MGA) tem sido acompanhado pela consolidação institucional de outras entidades com competências no domínio marítimo, designadamente a Agência Marítima Nacional, responsável pela supervisão da segurança da navegação e do controlo das atividades marítimas, e o Ministério das Pescas e Recursos Marinhos, no âmbito da regulação e fiscalização da exploração dos recursos marinhos. A criação de estruturas dedicadas à coordenação e vigilância da Zona Económica Exclusiva insere-se igualmente nesta dinâmica de fortalecimento institucional. Este conjunto de medidas reflete o reconhecimento crescente da centralidade estratégica do domínio marítimo para a segurança e para o desenvolvimento económico do Estado angolano.

No entanto, persistem desafios significativos relacionados com coordenação interinstitucional, recursos humanos especializados e sustentabilidade financeira das capacidades desenvolvidas.

Do ponto de vista político, estas limitações revelam tensões inerentes aos processos de construção de capacidades de segurança em Estados em desenvolvimento. A priorização de investimentos em defesa marítima ocorre num contexto de múltiplas necessidades sociais e económicas, implicando escolhas estratégicas complexas. A literatura de Ciência Política destaca que estas escolhas são frequentemente influenciadas por pressões externas, expectativas de parceiros internacionais e dinâmicas internas de poder (Heller, 2020).

No plano regional, a inserção de Angola no Golfo da Guiné acrescenta uma dimensão adicional aos seus desafios marítimos. O Golfo constitui um espaço de relevância estratégica significativa, onde convergem interesses de Estados costeiros, organizações regionais e potências externas. A segurança marítima na região é, por

consequente, um bem público regional, cuja provisão depende da cooperação entre Estados com níveis muito distintos de capacidade e vontade política.

Angola tem procurado posicionar-se como um ator relevante neste contexto, participando em iniciativas regionais de segurança marítima e contribuindo para mecanismos de cooperação. Contudo, a eficácia destas iniciativas permanece condicionada por limitações estruturais, incluindo fragmentação institucional e sobreposição de mandatos entre diferentes organizações regionais. Esta realidade reforça a necessidade de analisar o domínio marítimo angolano não apenas como um espaço nacional, mas como parte de uma arquitetura regional de segurança ainda em construção.

Em termos analíticos, o caso de Angola ilustra de forma clara a interdependência entre economia azul, segurança marítima e governação. Os interesses estratégicos associados ao mar não podem ser plenamente realizados sem um ambiente seguro, enquanto as respostas de segurança que ignoram dimensões de governação e desenvolvimento tendem a produzir resultados limitados e insustentáveis. Esta constatação reforça argumentos presentes na literatura crítica, que sublinham a importância de abordagens integradas e politicamente informadas à segurança marítima (Germond, 2015).

Assim, a análise do domínio marítimo angolano permite compreender como as ameaças marítimas não são meramente desafios técnicos, mas problemas políticos que refletem relações de poder, capacidades estatais e escolhas estratégicas. Este enquadramento é fundamental para avaliar o papel da governação marítima e da cooperação regional no Golfo da Guiné, temas que serão explorados na secção seguinte.

Estas dinâmicas demonstram que os desafios enfrentados por Angola no domínio marítimo não podem ser plenamente compreendidos nem resolvidos a partir de uma perspetiva exclusivamente nacional, exigindo uma análise da governação e da cooperação regional no Golfo da Guiné.

Governação marítima e cooperação no Golfo da Guiné

A governação marítima no Golfo da Guiné constitui um dos exemplos mais complexos de construção de arquiteturas regionais de segurança no continente africano. Trata-se de um espaço marcado por uma elevada densidade estratégica, onde convergem interesses económicos globais, fragilidades estatais persistentes e uma multiplicidade de atores regionais e internacionais. Neste contexto, a segurança marítima assume-se como um bem público regional, cuja provisão ultrapassa largamente as capacidades individuais dos Estados costeiros.

Do ponto de vista concetual, a governação marítima pode ser entendida como o conjunto de normas, instituições e práticas através das quais os Estados e outros

atores regulam atividades no espaço marítimo. No Golfo da Guiné, esta governação desenvolveu-se de forma fragmentada e reativa, em resposta ao aumento da pirataria, do crime organizado transnacional e da insegurança nas rotas marítimas ao longo da última década. A literatura sublinha que esta fragmentação reflete não apenas limitações materiais, mas também divergências políticas e institucionais entre os Estados da região (Mohammed e Dalaklis, 2024).

A criação de mecanismos regionais de cooperação marítima foi impulsionada, em grande medida, pela pressão internacional e pela perceção de que a insegurança marítima no Golfo da Guiné representava uma ameaça aos fluxos comerciais globais.

A adoção do Código de Conduta de Iaundé, em 2013, estabeleceu um quadro normativo para a cooperação entre Estados da África Ocidental e Central, prevendo mecanismos de partilha de informação, coordenação operacional e criação de centros regionais de vigilância marítima, no âmbito do conhecido Processo de Iaundé. Este quadro foi complementado por estruturas de coordenação inter-regional sob a égide da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e da Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC), consolidando uma arquitetura formal de segurança marítima na região.

No entanto, a implementação destes mecanismos tem sido desigual, revelando uma lacuna significativa entre compromissos formais e práticas efetivas.

Do ponto de vista da Ciência Política, esta lacuna pode ser explicada pela persistência de lógicas de soberania nacional e pela relutância dos Estados em delegar competências sensíveis no domínio da segurança. Embora a cooperação regional seja reconhecida como necessária, a segurança marítima permanece fortemente associada à autoridade do Estado, o que limita a profundidade da integração regional. Este paradoxo é particularmente visível em contextos onde as capacidades estatais são desiguais, criando receios de dependência ou assimetrias de poder (Germond e Mazaris, 2019).

Angola ocupa uma posição singular neste tabuleiro regional. Enquanto Estado com capacidades relativamente superiores às de alguns dos seus vizinhos, Angola tem potencial para desempenhar um papel de liderança na governação marítima regional. Contudo, a sua participação tem sido marcada por uma abordagem cautelosa, privilegiando a cooperação seletiva e a preservação da autonomia estratégica. Esta postura reflete preocupações relacionadas com soberania, prioridades nacionais e a necessidade de equilibrar compromissos regionais com interesses domésticos.

A análise da cooperação marítima no Golfo da Guiné revela ainda uma multiplicidade de níveis institucionais que contribuem para a fragmentação da arquitetura de segurança. Organizações regionais, sub-regionais e mecanismos *ad hoc* coexistem frequentemente sem uma clara hierarquia ou coordenação eficaz. Esta sobreposição

institucional dificulta a definição de responsabilidades e a alocação eficiente de recursos, reduzindo o impacto das iniciativas de segurança marítima (Onuoha, 2020).

Para além dos Estados, atores internacionais desempenham um papel central na configuração da governação marítima regional. A União Europeia, por exemplo, tem investido significativamente em programas de capacitação e apoio técnico, promovendo uma abordagem baseada no reforço das capacidades locais. No entanto, a dependência de financiamento externo levanta questões sobre sustentabilidade e apropriação local, temas recorrentes na literatura sobre assistência à segurança (Heller, 2020).

Neste quadro, a governação marítima no Golfo da Guiné é frequentemente caracterizada como um processo de “externalização” da segurança, em que prioridades definidas fora da região influenciam agendas nacionais e regionais. Embora este envolvimento internacional tenha contribuído para melhorias pontuais, também gerou tensões relacionadas com a adaptação de modelos externos a realidades locais complexas. Do ponto de vista das Relações Internacionais, esta dinâmica ilustra como a segurança regional é moldada por relações de poder globais, não sendo somente o produto de interações entre Estados costeiros.

A cooperação marítima enfrenta ainda desafios relacionados com governação democrática e direitos humanos. A segurança do espaço marítimo pode reforçar práticas coercivas e limitar mecanismos de responsabilização, sobretudo em contextos onde instituições civis de controlo são frágeis. Esta dimensão é frequentemente negligenciada nos debates sobre segurança marítima, mas assume particular relevância quando a economia azul é apresentada como instrumento de desenvolvimento inclusivo (Bennett et al., 2021).

No caso angolano, a participação em mecanismos regionais de segurança marítima oferece oportunidades para reforçar capacidades e projetar influência regional, mas também implica riscos associados à sobreposição de agendas e à diluição de prioridades nacionais. A forma como Angola navega estas dinâmicas revela escolhas estratégicas que refletem a sua posição no sistema regional e as suas ambições enquanto ator de segurança.

Em termos analíticos, a governação marítima no Golfo da Guiné pode ser entendida como um processo em construção, marcado por avanços incrementais e limitações estruturais. A ausência de uma arquitetura de segurança plenamente integrada reflete desafios mais amplos de regionalismo em África, onde a cooperação em matéria de segurança continua a ser condicionada por soberania, capacidades assimétricas e dependência externa.

Assim, a ligação entre Angola e o tabuleiro regional do Golfo da Guiné evidencia que a segurança marítima não pode ser reduzida a soluções técnicas ou operacionais. Trata-se de um problema político que exige escolhas estratégicas sobre

cooperação, liderança regional e governação democrática. Esta constatação prepara o terreno para a análise do papel dos atores regionais e internacionais, explorada na secção seguinte.

Atores regionais e internacionais: limites e oportunidades

A arquitetura de segurança marítima no Golfo da Guiné não pode ser compreendida sem uma análise detalhada do papel desempenhado pelos atores regionais e internacionais. A multiplicidade de intervenientes reflete, por um lado, a relevância estratégica da região para o comércio global e a segurança energética e, por outro, as limitações estruturais dos Estados costeiros na provisão autónoma de segurança marítima. Esta configuração cria um ambiente de governação multinível, marcado por oportunidades de cooperação, mas também por tensões, dependências e sobreposição de agendas. A análise pode ser estruturada em três níveis complementares: *i)* nível sub-regional africano; *ii)* nível regional africano; *iii)* nível internacional.

As organizações sub-regionais desempenham, assim, um papel central na governação da segurança marítima. No Golfo da Guiné, estas estruturas têm sido fundamentais na operacionalização de mecanismos de partilha de informação e coordenação naval. Contudo, a coexistência de múltiplas organizações com mandatos parcialmente sobrepostos contribui para a fragmentação da resposta regional. Esta fragmentação reflete não só problemas de desenho institucional, mas também dinâmicas políticas associadas à competição por liderança regional e acesso a recursos externos.

No plano regional africano, a União Africana (UA) tem procurado afirmar-se como um ator normativo e coordenador no domínio da segurança marítima. A Estratégia Africana Integrada para os Mares 2050 (Estratégia AIM 2050), adotada pela União Africana, constitui um esforço ambicioso para enquadrar a economia azul como vetor de desenvolvimento e segurança continental, estabelecendo objetivos relacionados com governação sustentável dos recursos, combate à criminalidade marítima e reforço da cooperação inter-regional.

No entanto, a distância entre a formulação estratégica e a implementação concreta permanece significativa. A literatura sublinha que a UA enfrenta limitações institucionais e financeiras que condicionam a sua capacidade de coordenação efetiva, transferindo grande parte da responsabilidade operacional para organizações sub-regionais e Estados-membros (Okafor-Yarwood, 2021).

É neste cenário complexo que se insere a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. A CPLP apresenta características singulares enquanto espaço político de articulação entre Estados que partilham uma língua comum, experiências históricas semelhantes e desafios convergentes no domínio marítimo. Estas afinidades criam

condições favoráveis à cooperação técnica, à formação e à harmonização de práticas nos domínios da segurança marítima e da economia azul.

Todavia, a natureza e o desenho institucional da organização condicionam a sua atuação enquanto ator de segurança no sentido operacional do termo. A CPLP não dispõe de mecanismos permanentes de coordenação militar nem de recursos próprios que lhe permitam intervir diretamente na provisão de segurança marítima. A cooperação em matéria de defesa tem sido marcada por iniciativas dependentes da vontade política dos Estados-membros, com graus variáveis de continuidade (Abdenur e Neto, 2019).

Para Angola, a CPLP assume sobretudo relevância enquanto plataforma diplomática e instrumento de coordenação política. A sua utilidade estratégica reside menos na capacidade de intervenção operacional e mais na possibilidade de promover diálogo, partilha de boas práticas e articulação de posições comuns entre os PALOP em fóruns internacionais. Neste sentido, o seu papel deve ser entendido como complementar à arquitetura africana de segurança marítima, contribuindo para reforçar coerência política e aprendizagem institucional, sem substituir os mecanismos regionais existentes.

No plano internacional, a União Europeia destaca-se como um dos principais atores externos envolvidos na segurança marítima do Golfo da Guiné. Através de programas de capacitação, missões de apoio e iniciativas de cooperação, a UE tem promovido uma abordagem centrada no reforço das capacidades locais e na governação baseada em regras. Do ponto de vista das Relações Internacionais, esta intervenção insere-se numa lógica de segurança cooperativa, procurando estabilizar a região sem recorrer a uma presença militar direta de grande escala (Germond e Smith, 2020).

Apesar destes esforços, a atuação da UE enfrenta limites claros. A dependência de financiamento externo, a curta duração de muitos programas e a dificuldade em alinhar prioridades europeias com necessidades locais levantam questões sobre a sustentabilidade do impacto gerado. Além disso, a abordagem europeia tende a privilegiar ameaças que afetam diretamente interesses comerciais e energéticos, o que pode gerar assimetrias na definição das agendas de segurança (Heller, 2020).

As Nações Unidas desempenham um papel mais indireto, centrado sobretudo na produção de normas, na assistência técnica e na ligação entre segurança marítima, desenvolvimento e combate ao crime organizado. Agências como o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) têm sido particularmente ativas no apoio a Estados costeiros do Golfo da Guiné, promovendo programas específicos de apoio à reforma legislativa e capacitação institucional em matéria de combate ao crime marítimo, integrando a segurança marítima numa abordagem mais ampla de prevenção do crime organizado transnacional. No entanto, a atuação da ONU é frequentemente limitada pela dependência da cooperação voluntária dos Estados e pela ausência de mecanismos coercivos eficazes no domínio marítimo.

Para além destes atores multilaterais, potências externas como os Estados Unidos e a China têm aumentado a sua presença e influência no Atlântico Sul. Cada um destes atores adota abordagens distintas à segurança marítima, refletindo interesses estratégicos mais amplos. Os Estados Unidos privilegiam a capacitação naval e a interoperabilidade, enquadrando a segurança marítima numa lógica de estabilidade regional e de contenção de ameaças transnacionais. A China, por sua vez, associa a segurança marítima à proteção de rotas comerciais e investimentos, integrando-a numa estratégia mais ampla de projeção económica e diplomática (Downs et al., 2021).

A crescente presença de múltiplas potências externas introduz novas oportunidades de cooperação, mas também riscos de competição estratégica. Para Estados como Angola, esta dinâmica exige uma gestão cuidadosa das parcerias internacionais, de modo a evitar dependências excessivas ou alinhamentos que comprometam a autonomia estratégica. Do ponto de vista da Ciência Política, esta capacidade de navegação entre atores externos constitui um indicador relevante de agência estatal em contextos de assimetria de poder.

Em síntese, os atores regionais e internacionais oferecem tanto oportunidades como constrangimentos à governação da segurança marítima no Golfo da Guiné. A multiplicidade de intervenientes pode reforçar capacidades e promover cooperação, mas também gerar fragmentação e dependência. Para Angola, a chave reside na capacidade de alinhar estas parcerias com interesses estratégicos nacionais, integrando a economia azul numa visão coerente de segurança e desenvolvimento.

Esta análise estabelece o enquadramento para a secção seguinte, que examina as implicações destas dinâmicas tanto para os PALOP como para a segurança regional, analisando de que modo experiências nacionais e regionais podem contribuir para abordagens mais integradas e sustentáveis no espaço lusófono africano.

Implicações para os PALOP e para a segurança regional

A análise da economia azul como questão de segurança estratégica em Angola permite extrair um conjunto de implicações relevantes para os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e para a segurança regional no seu conjunto. Embora os PALOP apresentem realidades políticas, económicas e geográficas distintas, no domínio marítimo estes países partilham desafios estruturais semelhantes, nomeadamente fragilidades institucionais, exposição a ameaças transnacionais e dependência significativa dos recursos naturais para o desenvolvimento económico.

Do ponto de vista da Ciência Política, estas semelhanças não devem ser interpretadas como uniformidade, mas como uma base analítica comum a partir da qual podem ser identificados padrões de governação, escolhas estratégicas e constrangimentos partilhados. A centralidade do mar para as economias e para a segurança dos

PALOP coloca a economia azul no centro das agendas nacionais, mas também expõe os limites de abordagens fragmentadas e exclusivamente nacionais à segurança marítima.

Uma primeira implicação fundamental reside no reconhecimento de que a segurança marítima constitui um fator estruturante da viabilidade da economia azul nos PALOP. Em contextos onde o controlo do espaço marítimo é limitado, atividades como a pesca ilegal, o tráfico ilícito e a exploração predatória de recursos tendem a proliferar, comprometendo não só receitas estatais, mas também a segurança humana das populações costeiras. Este fenómeno reforça a necessidade de enquadrar a economia azul como uma questão política e de segurança, e não apenas como um setor económico a desenvolver.

Em segundo lugar, o caso angolano evidencia a importância da governação enquanto variável crítica para a articulação entre segurança e desenvolvimento. Nos PALOP, as capacidades institucionais no domínio marítimo são frequentemente distribuídas por múltiplas entidades, com fraca coordenação e sobreposição de mandatos. Esta fragmentação reduz a eficácia das respostas à insegurança marítima e dificulta a implementação de estratégias integradas de economia azul. A experiência angolana sugere que o reforço da coordenação interinstitucional é tão relevante quanto o investimento em meios materiais.

Ao nível regional, as implicações são igualmente significativas. Os espaços marítimos dos PALOP inserem-se em regiões estratégicas mais amplas, como o Golfo da Guiné e o oceano Índico, onde as ameaças são transnacionais por natureza. Neste contexto, a segurança marítima emerge como um bem público regional, cuja provisão depende da cooperação entre Estados com capacidades e prioridades distintas. A ausência de mecanismos regionais eficazes tende a criar “vazios de segurança” explorados por atores ilícitos, com impactos que ultrapassam fronteiras nacionais (Mohammed e Dalaklis, 2024).

Para os PALOP, esta realidade coloca um dilema estratégico. Por um lado, a cooperação regional é indispensável para enfrentar ameaças marítimas complexas. Por outro, persistem preocupações relacionadas com soberania, liderança regional e dependência externa. A análise desenvolvida ao longo deste artigo sugere que a superação deste dilema exige abordagens pragmáticas, baseadas em cooperação funcional e incremental, em vez de modelos ambiciosos de integração dificilmente exequíveis a curto prazo.

Uma terceira implicação prende-se com o papel dos atores externos na segurança marítima dos PALOP. Como demonstrado nos casos do Golfo da Guiné, a presença de atores internacionais pode contribuir para o reforço de capacidades e para a estabilização de espaços marítimos estratégicos. Contudo, esta presença tende também a influenciar agendas nacionais, privilegiando ameaças e prioridades alinhadas com interesses externos. Para os PALOP, a gestão destas parcerias constitui

um exercício de política externa e de segurança que exige clareza estratégica e capacidade de negociação.

Neste quadro, a CPLP assume um papel ambivalente. Por um lado, a organização oferece um espaço político singular para a articulação de interesses entre Estados que partilham desafios marítimos semelhantes e uma base linguística comum. Por outro, as limitações institucionais da CPLP reduzem a sua capacidade de atuar como fornecedor direto de segurança. A implicação central não é a necessidade de transformar a CPLP num ator operacional de segurança marítima, mas sim de a utilizar como plataforma de coordenação política, formação e harmonização de abordagens entre os PALOP.

Do ponto de vista da segurança regional, a articulação entre PALOP pode contribuir para reforçar a coerência das posições africanas em fóruns internacionais relacionados com o mar, a economia azul e a segurança marítima. Esta coordenação pode aumentar a capacidade de influência dos PALOP na definição de normas e prioridades globais, reduzindo a assimetria face a atores externos mais poderosos. Contudo, tal articulação exige vontade política sustentada e uma definição clara de interesses comuns.

Importa ainda sublinhar as implicações destas dinâmicas para a governação democrática. A segurança da economia azul e do espaço marítimo pode reforçar tendências centralizadoras e limitar mecanismos de responsabilização, sobretudo em contextos onde instituições civis são frágeis. Para os PALOP, o desafio consiste em equilibrar imperativos de segurança com princípios de governação democrática e respeito pelos direitos humanos, evitando que a segurança marítima se torne um pretexto para práticas autoritárias ou exclusivas.

Estas implicações reforçam a necessidade de repensar a segurança marítima no espaço lusófono africano como um processo político contínuo, marcado por escolhas estratégicas, compromissos regionais e negociação de interesses. Ao fazê-lo, os PALOP poderão lograr converter o mar de espaço de vulnerabilidade em domínio de oportunidade estratégica, desde que reconheçam a interdependência entre segurança, desenvolvimento e governação.

Esta reflexão conduz naturalmente à conclusão do artigo, onde se sintetizam os principais argumentos e se discutem escolhas estratégicas para o futuro da economia azul e da segurança marítima em Angola e no Golfo da Guiné.

Conclusão: segurança, desenvolvimento e escolhas estratégicas

Este artigo partiu da premissa de que a economia azul constitui uma questão política e de segurança com implicações profundas para Angola, para os PALOP e para a estabilidade regional no Golfo da Guiné. Ao longo da análise, demonstrou-se que

a viabilidade da economia azul depende de forma estrutural da capacidade dos Estados para assegurar segurança marítima, governação eficaz e cooperação regional funcional.

A principal contribuição analítica deste estudo reside na problematização da economia azul enquanto objeto de escolhas estratégicas. Em contextos marcados por fragilidades institucionais e ameaças transnacionais, a promoção da economia azul sem uma abordagem integrada de segurança tende a reproduzir vulnerabilidades existentes. A segurança do espaço marítimo, por si só, não constitui garantia de desenvolvimento, do mesmo modo que o desenvolvimento económico não conduz, de forma automática, à produção de segurança.

O caso angolano ilustra esta interdependência de forma particularmente clara. Angola possui interesses estratégicos significativos no domínio marítimo, associados à exploração de recursos, à proteção de infraestruturas críticas e à projeção regional. Contudo, enfrenta ameaças complexas que desafiam a sua capacidade de controlo e regulação do espaço marítimo. Estas ameaças refletem dinâmicas políticas mais amplas relacionadas com governação, coordenação institucional e inserção regional, evidenciando que a segurança marítima é um problema eminentemente político.

A governação marítima no Golfo da Guiné surge, assim, como um teste à capacidade dos Estados costeiros para construir arquiteturas de segurança cooperativas num contexto de soberania sensível e assimetrias de poder. Apesar dos avanços registados, a fragmentação institucional, a dependência de apoio externo e a distância entre compromissos normativos e práticas efetivas continuam a limitar o impacto das iniciativas regionais. Este cenário reforça a ideia de que a segurança marítima deve ser entendida como um processo político contínuo, mais do que como um objetivo técnico alcançável através de soluções importadas.

A análise dos atores regionais e internacionais evidenciou igualmente a existência de limites e oportunidades. A presença de parceiros externos contribui para o reforço de capacidades e para a visibilidade internacional da região, mas influencia igualmente agendas e prioridades. Para Angola, a gestão estratégica destas parcerias constitui um elemento central da sua política externa e de segurança no Atlântico Sul, exigindo um equilíbrio cuidadoso entre cooperação e autonomia.

No que respeita aos PALOP, o artigo demonstrou que existem desafios estruturais comuns que justificam abordagens coordenadas, ainda que diferenciadas. A CPLP, apesar das suas limitações institucionais, pode desempenhar um papel complementar relevante enquanto plataforma de diálogo político, formação e harmonização de abordagens no domínio marítimo. A sua utilidade estratégica reside menos na capacidade operacional e mais na articulação de posições e na aprendizagem mútua.

Uma implicação central desta análise prende-se com a necessidade de integrar a economia azul em quadros mais amplos de governação democrática. A proteção do

espaço marítimo não deve ser dissociada de mecanismos de responsabilização e inclusão, sob pena de a economia azul se transformar num projeto capturado por interesses restritos. Para Angola e para os PALOP, o desafio consiste em assegurar que a segurança marítima contribui efetivamente para o bem-estar das populações costeiras e para a sustentabilidade dos recursos.

Em termos estratégicos, este artigo defende que a economia azul deve ser concebida como um domínio de políticas públicas que articule segurança, desenvolvimento e cooperação regional. Esta articulação exige escolhas claras: i) reforçar a coordenação institucional; ii) privilegiar abordagens regionais pragmáticas; iii) e negociar parcerias externas de forma seletiva e alinhada com interesses nacionais. Não se trata de escolher entre segurança ou desenvolvimento, mas de reconhecer que ambos são mutuamente constitutivos no domínio marítimo.

Em conclusão, a economia azul em Angola e no Golfo da Guiné representa simultaneamente uma oportunidade estratégica e um desafio político. O seu sucesso dependerá menos da retórica do desenvolvimento sustentável e mais da capacidade de assumir escolhas estratégicas coerentes, informadas e politicamente responsáveis. Reconhecer o mar como espaço de poder, governação e cooperação é um passo essencial para transformar vulnerabilidades em oportunidades e contribuir para uma segurança regional mais estável e inclusiva.

Referências

- Abdenur, A.E. e Neto, D. (2019) "The South Atlantic and the community of Portuguese-speaking countries", *Global Society*, 33(3), pp. 295-314.
- Bennett, N.J., Blythe, J., White, C.S. e Campero, C. (2021) "Blue growth and blue justice: Ten risks and solutions for the ocean economy", *Marine Policy*, 125, 104387.
- Bueger, C. (2015) "What is maritime security?", *Marine Policy*, 53, pp. 159-164.
- Bueger, C. e Edmunds, T. (2017) "Beyond seablindness: a new agenda for maritime security studies", *International Affairs*, 93(6), pp. 1293-1311.
- Buzan, B., Wæver, O. e de Wilde, J. (1998) "Security: A New Framework for Analysis". Boulder: Lynne Rienner.
- Childs, J. e Hicks, C.C. (2019) "Securing the blue: political ecologies of the blue economy", *Journal of Political Ecology*, 26(1), pp. 323-340.
- CPLP (2013) "Declaração Ministerial sobre Cooperação Marítima e Segurança". Lisboa: Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.
- Downs, E.S., Becker, J. e deGategno, P. (2021) *China's Maritime Silk Road and the Atlantic*. Washington, D.C.: CNA.

- FAO (2022) *Illegal, Unreported and Unregulated Fishing and the Blue Economy*. Roma: Food and Agriculture Organization.
- Germond, B. (2015) "The geopolitics of maritime security", *Marine Policy*, 54, pp. 137-142.
- Germond, B. e Mazaris, A. (2019) "Maritime security and governance", *Global Affairs*, 5(3), pp. 235-247.
- Germond, B. e Smith, M.E. (2020) "Re-thinking European security interests in the Gulf of Guinea", *European Security*, 29(3), pp. 389-407.
- Guilfoyle, D. (2023) *Shipping Interdiction and the Law of the Sea*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heller, R. (2020) "Maritime security assistance and dependency", *Third World Quarterly*, 41(9), pp. 1489-1506.
- Klein, N. (2022) *Maritime Security and the Blue Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Kraska, J. (2018) *Maritime Power and the Law of the Sea*. Oxford: Oxford University Press.
- Ministério das Pescas e Recursos Marinhos (2023) *Relatório Anual sobre a Pesca e Segurança Marítima em Angola*. Luanda: Governo de Angola.
- Ministério do Planeamento (2023) *Plano de Desenvolvimento Nacional 2023-2027*. Luanda: Governo de Angola.
- Mohammed, L. A., Dalaklis, D. (2024) "The Current Status of Maritime Security in the Gulf of Guinea". *Journal of Maritime Research*. 21(2), pp. 78-86
- Okafor-Yarwood, I. (2021) "The African Union's maritime security strategy", *African Security*, 14(2), pp. 115-133.
- Onuoha, F.C. (2020) "Piracy and maritime security governance in the Gulf of Guinea", *African Security Review*, 29(1), pp. 1-15.
- Silver, J.J., Gray, N.J., Campbell, L.M., Fairbanks, L.W., e Gruby, R.L. (2015) "Blue Economy and Competing Discourses", *International Oceans Governance, The Journal of Environment & Development*, 24(2), pp. 135-160.
- Soares de Oliveira, R. (2015) *Magnificent and Beggar Land: Angola Since the Civil War*. Londres: Hurst.
- United Nations (1982) *United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)*. Nova Iorque: United Nations.
- União Africana (2021) *Estratégia Africana Integrada para os Mares 2050 (AIMS 2050)*. Adis Abeba: African Union Commission.
- UNODC (2023) *Maritime Crime and the Blue Economy in the Gulf of Guinea*. Viena: United Nations Office on Drugs and Crime.

Guiné-Bissau: Segurança, Soberania e Cooperação no Espaço Lusófono

Mário Leston

Ministério da Defesa Nacional – Marinha.

Resumo

A Guiné-Bissau constitui um caso paradigmático de fragilidade estatal na África Ocidental, caracterizado por instabilidade político-institucional recorrente e limitada capacidade de projeção de soberania. Este artigo analisa a relação entre fragilidade estatal e soberania marítima, avaliando o papel da cooperação lusófona na reforma do setor da segurança. Através de uma metodologia qualitativa baseada em análise documental, revisão bibliográfica e observação participante, argumenta-se que a incapacidade de controlo da Zona Económica Exclusiva (ZEE) constitui um fator estrutural de vulnerabilidade. Conclui-se que a cooperação lusófona poderá contribuir para a estabilização, desde que integrada numa abordagem multilateral e articulada com mecanismos de governação democrática.

Palavras-chave: Guiné-Bissau; soberania marítima; reforma do setor da segurança; CPLP; África Ocidental.

Abstract

Guinea-Bissau represents a paradigmatic case of state fragility in West Africa, marked by recurring political instability and limited sovereignty projection. This article examines the relationship between state fragility and maritime sovereignty, assessing the role of Lusophone cooperation in security sector reform. Using a qualitative methodology based on documentary analysis (2010-2025), literature review, and participant observation, it argues that the inability to control the Exclusive Economic Zone (EEZ) constitutes a structural vulnerability factor. It concludes that Lusophone cooperation may contribute to stabilization if embedded in a broader multilateral governance framework.

Keywords: *Guinea-Bissau; maritime sovereignty; security sector reform; CPLP; West Africa.*

Artigo recebido: 31.01.2026

Aprovado: 20.03.2026

<https://doi.org/10.47906/ND2026.173.09>

“A árvore não nega sombra nem ao lenhador.”

Introdução

Desde a independência, a Guiné-Bissau tem sido marcada por ciclos de instabilidade política e fragilidade institucional. Embora a literatura enfatize sobretudo a dimensão político-militar, a relação entre fragilidade estatal e incapacidade de controlo do espaço marítimo permanece pouco explorada.

Apesar da abundância de análises sobre instabilidade política, a ligação entre soberania marítima e capacidade estatal continua subexplorada. Este artigo procura colmatar essa lacuna, propondo uma análise da fragilidade guineense, orientada pela seguinte pergunta de investigação: de que forma o reforço da soberania marítima, apoiado por mecanismos de cooperação lusófona, pode contribuir para a consolidação da reforma do setor da segurança na Guiné-Bissau?

A partir desta questão, o artigo define três objetivos centrais: (i) analisar a relação entre soberania marítima e fragilidade estatal; (ii) avaliar o papel da cooperação internacional, em particular lusófona; e (iii) identificar limitações estruturais da reforma do setor da segurança.

A Guiné-Bissau enfrenta desafios persistentes desde a sua independência em 1973, reconhecida internacionalmente em 1974¹. Os primeiros anos pós-independência (1974-1980), sob o PAIGC de Luís Cabral, trouxeram estabilidade relativa, mas semearam rivalidades nas Forças Armadas Revolucionárias do Povo (FARP). Em 1980, o golpe de Nino Vieira depôs Cabral, inaugurando o ciclo de militarização política que marca a Guiné-Bissau: quatro golpes bem-sucedidos e 17 tentativas registadas em 52 anos (Forrest, 1992).

A transição multipartidária de 1991 trouxe esperança, mas espoletou a guerra civil de 1998 (Vieira *versus* Ansumane Mané), exigindo intervenção da CEDEAO. Vieira regressou em 2000, mas foi assassinado em 2009, num ciclo de vinganças militares que incluiu o golpe de 2003 contra Kumba Yalá e a crise pré-eleitoral de 2012. As presidências de José Mário Vaz (2014-2019) e de Umaro Sissoco Embaló (2020-2025) assistiram a ataques ao palácio presidencial (2022), a prisões por corrupção (2023), culminando com a suspensão eleitoral de 2025 após uma alegada tentativa de golpe (Reuters, 2025).

Esta instabilidade crónica tem raízes estruturais: a ausência de classe média estável, a fragmentação étnica, uma economia dependente da castanha de caju (90% exportações) e o narcotráfico como financiamento paralelo das fações militares. O território vasto e costeiro (36 125 km², 85% marítimo) ultrapassa as capacidades atuais

1 Reconhecimento internacional da independência após a Revolução dos Cravos em Portugal.

dos ~15 000 efetivos (7 000 formais), evidenciando o défice estrutural de projeção soberana e perpetuando o ciclo.

Como nos recorda um provérbio africano, “quando dois irmãos lutam, é o estrangeiro que herda a terra”, uma máxima que ajuda a compreender como a fragmentação interna tem historicamente aberto espaço à intervenção e influência externas na Guiné-Bissau – do protagonismo da CEDEAO na estabilização à crescente presença da China e Rússia em cooperação militar.

Este artigo propõe uma análise integrada das dinâmicas de segurança nacionais, regionais e internacionais, combinando investigação documental, dados estatísticos atualizados e a experiência direta do autor no país (2024-2026), no âmbito da Cooperação no Domínio da Defesa Portuguesa. Esta análise identifica prioridades estruturais para 2026-2030, tais como: (i) integração de vigilância costeira (radares, VTS); (ii) formação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) em liderança e operações marítimas; (iii) coordenação interministerial (Defesa-Interior-Pescas); (iv) reformas com monitorização mensurável, passíveis de operacionalização no âmbito lusófono.

1. Metodologia

O presente estudo adota uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e explicativa, baseada num estudo de caso: a Guiné-Bissau.

A investigação combina três fontes principais:

- i. análise documental de relatórios institucionais (ONU, CEDEAO, CPLP, FMI, Banco Mundial, UNODC) no período 2010-2025;
- ii. revisão de literatura académica relevante sobre fragilidade estatal, reforma do setor de segurança (SSR) e segurança marítima;
- iii. observação participante, decorrente da experiência do autor no âmbito da cooperação no domínio da defesa portuguesa (2024-2026).

A seleção das fontes documentais privilegiou relatórios com reconhecimento internacional e critérios explícitos: relevância para a SSR e soberania marítima na África Ocidental. Importa distinguir entre evidência empírica (dados e relatórios) e elementos de observação direta, sendo estes últimos utilizados com carácter complementar e interpretativo.

Entre as limitações do estudo destaca-se a escassez de dados estatísticos auditados e o potencial viés associado à observação participante (Yin, 2018).

2. Enquadramento teórico

O conceito de fragilidade estatal tem sido amplamente debatido na literatura, sendo frequentemente associado à incapacidade de exercer controlo territorial, fornecer bens públicos e garantir o monopólio legítimo da força (Rotberg, 2003).

No contexto africano, autores como Patrick Chabal e Toby Green (Chabal e Green, 2016) sublinham a importância das dinâmicas históricas e informais na configuração do Estado, desafiando abordagens estritamente institucionalistas.

A governação do setor da segurança é entendida como um processo de transformação institucional que visa assegurar controlo civil democrático, eficácia operacional e respeito pelos direitos humanos (Bryden et al., 2008).

Por sua vez, a soberania marítima insere-se no quadro mais amplo da segurança marítima, que segundo Christian Bueger engloba dimensões militares, económicas e ambientais, sendo particularmente crítica em Estados costeiros frágeis.

No caso da África Ocidental, o narcotráfico é identificado como uma ameaça estrutural à segurança regional, particularmente na Guiné-Bissau (Aning e Pokoo, 2014; Kohl, 2014). Este enquadramento permite analisar a Guiné-Bissau não só como um Estado politicamente instável, mas também como um sistema onde fragilidade institucional e vulnerabilidade marítima se reforçam mutuamente, servindo de base para uma análise empírica nas secções seguintes.

3. Fragilidade estatal e arquitetura de segurança

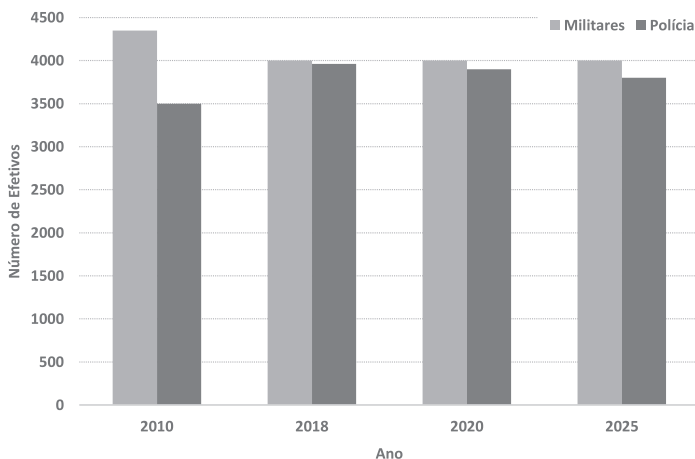
A Guiné-Bissau apresenta limitações estruturais no setor da segurança, incluindo capacidade operacional reduzida, concentração geográfica de forças e fragilidade institucional.

A CEDEAO desempenha um papel estabilizador, enquanto a CPLP se foca essencialmente na formação. No entanto, a ausência de integração operacional limita o impacto destas intervenções.

Os PALOP desenvolveram mecanismos de cooperação político-militar, mas a implementação de uma arquitetura regional eficaz ainda é limitada. Em 2025, as Forças de Defesa e Segurança da Guiné-Bissau contavam com cerca de 7000 efetivos formais e mais de 8000 elementos sem estatuto oficial (UNIOGBIS, 2025), concentrados em Bissau e setor autónomo dos Bijagós, deixando 85% da Zona Económica Exclusiva sem patrulhamento efetivo.

O gráfico da figura 1, baseado em dados ONU e CEDEAO, evidencia esta tendência: dos 6 800 efetivos em 2010, o total ascendeu a 15 000 em 2025, mas com oscilações significativas pós-golpes (queda em 2012, pico em 2022). Estes números – 9 efetivos/1 000 habitantes *versus* média africana de 3 – mascaram efetivos “fantasmas” e concentração territorial.

Figura 1
Evolução do efetivo militar e policial na Guiné-Bissau (2010-2025)
Baseado em dados da ONU e da CEDEAO



A Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO/ECOWAS) tem desempenhado um papel central na mediação política e na estabilização do país. Combina as dimensões económica, política e de segurança, distinguindo-se por uma atuação mais interventiva e pragmática do que a União Africana. Em termos de integração institucional e económica, apresenta menor profundidade do que a União Europeia, mas compensa com uma capacidade de intervenção operacional exemplificada pela Stabilisation Support Mission in Guinea-Bissau (SSMGB), que integra Forças da Nigéria, Senegal, Togo, Costa do Marfim e Gana (ECOWAS, 2025).

A Escola de Formação Militar General Biaguê Clussé Na N'Tan (Cumeré) representa o principal esforço nacional de capacitação, muito embora dependente de apoio externo, devido à fragilidade das estruturas superiores. Estes programas enfrentam ainda três obstáculos estruturais relevantes que comprometem a operacionalidade, nomeadamente: (1) carências logísticas (subnutrição); (2) ausência de *governance* (ou governação) (17 eventos golpistas desde 1974); e (3) rotatividade de 30% – comprometendo a operacionalidade (dados do autor 2024-2026). Esta rotatividade resulta em dependência crónica de externos, anulando os investimentos (ECOWAS, 2025) em capacitação. Esta dependência externa sugere uma profissionalização via incentivos salariais indexados a missões marítimas críticas – patrulhas costeiras e vigilância da ZEE – complementados por certificação CPLP reconhecida em todo o espaço lusófono.

A vantagem comparativa lusófona reside na língua comum e nas experiências partilhadas entre PALOP, permitindo criar uma *pool* integrada de ativos navais e projetando uma capacidade naval coletiva que rivaliza com a presença da CEDEAO. Tal arquitetura operacional lusófona poderia transformar vulnerabilidade em ativo coletivo lusófono, como pré-condição para a aplicabilidade da SSR.

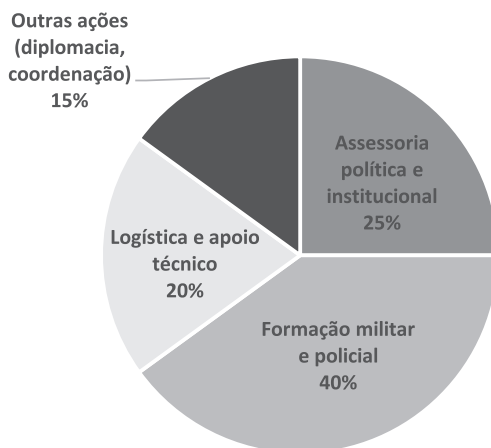
4. A CPLP e a segurança no espaço lusófono: estudo de caso da Guiné-Bissau

A CPLP tem desempenhado um papel crescente, embora ainda subaproveitado, na formação de quadros militares e civis guineenses, complementando o apoio reativo da CEDEAO com uma abordagem estrutural de longo prazo. Portugal assumiu protagonismo central através de programas de capacitação direta – com o autor envolvido em missões no terreno (2024-2026) – focando liderança intermédia, justiça militar e patrulhamento costeiro na Escola de Cumeré (Ministério da Defesa Nacional, 2025).

Efetivamente, a intervenção da CPLP na segurança da Guiné-Bissau (2010-2025) revela esta evolução: a formação representa 65% das ações (cursos Portugal/Brasil), seguida de assessoria política (20%) e logística (15%). O crescimento exponencial pós-2020 – triplicando a capacitação face a 2010-2015 – demonstra viabilidade lusófona, embora limitada por falta de integração operacional entre os PALOP.

Figura 2

Intervenção da CPLP na segurança da Guiné-Bissau (2010-2025) – percentagem de ações: formação militar e policial, assessoria política e institucional, logística e apoio técnico, outras ações (CPLP, 2023)



Sem interferir em orientações ministeriais nacionais, os sectores intermédios (capitães, diretores de logística) beneficiariam de intercâmbio permanente: oficiais guineenses em estágios nas cidades de Luanda e Maputo, equipas portuguesas em Bubaque, entre outras. Esta colaboração prática – de pessoas e bens – projetaria capacidade lusófona autónoma, rivalizando com a presença da CEDEAO. Adicionalmente, a coordenação administrativa em Educação, Saúde, Defesa e Segurança enfrenta riscos inerentes ao desnível socioeconómico nos PALOP: Guiné-Bissau (PIB *per capita* de 800 €) *versus* Portugal (28 000 €). Fluxos migratórios internos ou dependência excessiva poderiam gerar tensões locais nos Bijagós, onde comunidades sensíveis à presença externa já manifestam apreensão. Contudo, estes riscos são mitigáveis através de protocolos claros em vigor: isenção fiscal para formadores na CPLP, quotas locais em projetos (70% mão-de-obra guineense), monitorização conjunta da CEDEAO-CPLP. Tal governação partilhada fortaleceria historicamente os PALOP, posicionando a lusofonia como ator securitário credível face a potências extrarregionais.

Neste contexto, o arquipélago dos Bijagós emerge como *hub* estratégico natural: localização central (rotas do narcotráfico), pista de Bubaque apta para aviões C-295 portugueses e portos naturais para patrulheiras angolanas (CPLP, 2024). Um Centro de Excelência da CPLP aliado à formação no Cumeré permitiria:

- Rotação anual de oficiais PALOP;
- Simulações realistas narcotráfico/*IUU fishing*;
- Integração VTS com Cabo Verde/Senegal.

Esta abordagem operacional – ancorada na língua e história partilhadas – representa uma pré-condição-chave para a projeção lusófona, analisada nas secções seguintes onde se abordam os atores internacionais e as ameaças transnacionais.

5. Presença de atores internacionais

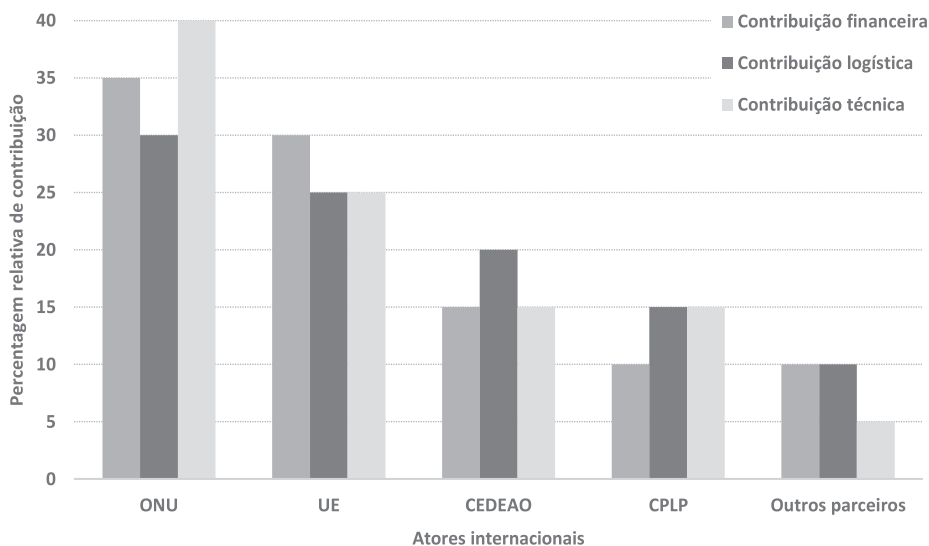
A comunidade internacional presente na Guiné-Bissau é composta por diversos atores, cada um com particularidades próprias ainda não completamente caracterizadas. A comunidade portuguesa revela-se por vezes fragmentada, possivelmente pela ausência de um elemento agregador interno, como uma associação, por exemplo. De forma mais ampla, observa-se que muitos estrangeiros enfrentam dificuldades em implementar projetos e atividades de forma estável.

Estudos indicam receios dos locais face ao investimento externo, devido predominantemente à desigualdade económica e influência de fatores históricos (FML, 2025). Por conseguinte, qualquer iniciativa internacional deverá ser equacionada com transparência, inclusão e respeito pelas dinâmicas culturais e socioeconómicas locais.

As ONGD, por sua vez, deparam-se com burocracia complexa, taxas elevadas e práticas opacas, comprometendo a credibilidade institucional. O quadro legislativo nacional permanece caótico e inconsistente, sem repositórios confiáveis de legislação organizada. Estas circunstâncias levam, frequentemente, pessoas e organizações a recorrer a esquemas pouco transparentes.

Excetuando Portugal, os países com acordos bilaterais tendem a priorizar os seus interesses económicos, procurando acesso a recursos naturais, muitas vezes em detrimento do património do país e com impactos negativos sobre o ecossistema.

Figura 3
Participação de atores internacionais na segurança da Guiné-Bissau:
contribuições financeiras, logísticas e técnicas (SIPRI, 2025)



A figura 3 evidencia o mosaico complexo de interesses convergentes e concorrentes. A ONU (UNIOGBIS) lidera em financiamento (35%), mas com impacto político limitado. A CEDEAO domina logisticamente via SSMGB (25%, com contingentes com 1 200 efetivos), enquanto a UE se foca em reformas técnicas (25% formação). China e Rússia (SIPRI Arms Transfers, 2025) crescem exponencialmente no período pós-2020. Ambos os países contribuem com 10% cada (bases logísticas, armamento leve), desafiando a influência ocidental. Portugal/CPLP (8%) destaca-se em formação qualificada, mas numericamente modesta.

Para além da dimensão securitária e económica, existem transformações socioculturais associadas a dinâmicas religiosas, cuja análise requer investigação empírica adicional, sobretudo no que respeita à saúde pública, uma vez que conflitos culturais desafiam a integração de quaisquer reformas (Bryden et al., 2008).

- ONU: Missão UNIOGBIS para paz e consolidação democrática;
- UA e CEDEAO: Mediação e prevenção de conflitos;
- UE: Apoio técnico e financiamento de reformas;
- China e Rússia: Cooperação militar e diplomática estratégica.

6. Direitos humanos e legitimidade

A legitimidade institucional depende da articulação entre segurança e respeito pelos direitos humanos. A ausência de mecanismos eficazes de controlo civil limita o impacto das reformas e fragiliza o contrato social.

Relatórios da Liga Guineense dos Direitos Humanos documentam detenções arbitrárias, restrições à imprensa e intimidação política. A integração de direitos humanos no setor de segurança é crucial para a legitimidade do Estado e para o sucesso das reformas. Os militares e as Forças de Segurança continuam a desempenhar um papel relevante no quotidiano do país, em contexto de enormes diferenças sociais, marcado pela ausência de uma classe média forte e estável – os 10% mais ricos concentram 45% do rendimento nacional. Este fator, aparentemente contraditório, oferece alguma estabilidade, mas também tende a afastar adversários políticos e visões alternativas, que poderiam contribuir para soluções testadas e eficazes.

O modelo político importado revela desalinhamento cultural (PAIGC inspirado pelo multipartidarismo europeu *versus* realidades étnicas), amplificando as fraturas já existentes herdadas dos conflitos pós-descolonização com o Senegal e a Guiné-Conacri. A maioria dos líderes carece de formação académica profunda sobre as principais etnias (Balantas: ~30%; Fulas: ~22%; Mandinkas: ~14%) e sobre a geografia estratégica do país (85% de território marítimo). A ausência de liderança híbrida – académicos com legitimidade étnica e conhecimento territorial – resulta em políticas desconectadas: os comandos militares concentrados em Bissau ignoram a realidade do arquipélago dos Bijagós, enquanto as rivalidades Balanta-Mandinka alimentam clientelismos que fragilizam a cadeia de comando. Num país onde 90% da economia depende da castanha de caju e o narcotráfico financia fações paralelas, este défice de governação cultural contribui para vulnerabilidades estruturais a uma soberania formal sem capacidade real.

Os processos judiciais – críticos para legitimar a segurança – operam num vácuo legislativo arcaico, sem salvaguardas efetivas contra potenciais abusos. Tribunais sem presença nos Bijagós, prazos de detenção indefinidos e falta de formação em direitos humanos criam um círculo vicioso documentado (Relatórios da Liga Guineense dos Direitos Humanos, UNIOGBIS, 2025): a ausência de *accountability* alimenta o narcotráfico e a emigração ilegal. Sem integração da área dos direitos humanos nas Forças Armadas, a Guiné-Bissau permanece num equilíbrio precário de Estado falhado funcional: sobrevive através de intervenções externas, mas incapaz de projetar uma soberania própria.

Perante um modelo político desadequado, as matrizes culturais e políticas herdadas em contexto de conflitualidades históricas com países vizinhos decorrentes da descolonização exigem que a Guiné-Bissau desenvolva um modelo próprio, baseado em líderes bem preparados academicamente e com conhecimento profundo das principais etnias e do território. Uma possível abordagem poderia passar por conferir autonomia administrativa a determinados setores. Considerando que os processos judiciais são críticos para a justiça, os dados sugerem que a implementação de um modelo legislativo atualizado poderia contribuir para a salvaguarda dos direitos humanos e a segurança de todos.

7. Soberania marítima e ameaças transnacionais

A incapacidade de controlo da ZEE facilita a atuação de redes transnacionais, incluindo narcotráfico, pesca ilegal e migração irregular. Este contexto revela um desfasamento entre a dimensão do espaço marítimo e os meios disponíveis, constituindo um fator estrutural de vulnerabilidade estatal.

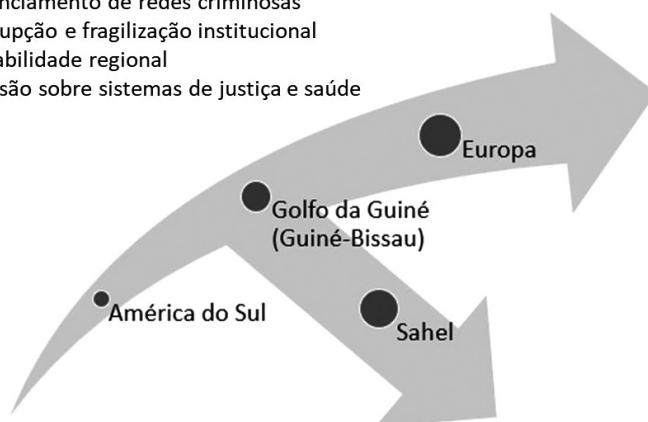
Apesar da sensibilidade inerente ao tema, a análise exige frontalidade objetiva para produzir dissuasão efetiva e um posicionamento institucional inequívoco. A Guiné-Bissau consolidou-se como entreposto estratégico na rota global América Latina-Europa, com o Gabinete da ONU contra Drogas e Crime (UNODC) a estimar que 50 toneladas de cocaína (UNODC, 2025) transitaram pelas suas águas entre 2010 e 2025, representando um valor de rua superior a 2500 milhões de euros. Este fluxo massivo corrói as instituições desde a base: os aeroportos civis de Bissau e Bubaque funcionam como rampas de carga expedita, os portos tradicionais de Cacheu e Farim facilitam desembarques discretos sob cobertura noturna, enquanto existem indícios documentados de cumplicidade institucional em elites político-militares (UNODC, 2025; Green e Chabal, 2016).

Figura 4

Rotas de tráfico transnacional e impactos regionais – fluxos baseados em UNODC e relatórios regionais

Principais impactos regionais:

- Financiamento de redes criminosas
- Corrupção e fragilização institucional
- Instabilidade regional
- Pressão sobre sistemas de justiça e saúde



Aproximadamente 90% do fluxo de cocaína com origem na América Latina e com destino à Europa passa pelo corredor Bijagós-Cabo Verde (UNODC World Drug Report, 2025), ramificando-se posteriormente para o Senegal e o Mali, onde se cruza com redes da Al-Qaeda no Magrebe Islâmico (AQMI). Encerrar esta brecha estratégica ilustra como a vulnerabilidade geográfica amplifica riscos regionais (UNODC, 2025), sugerindo coordenação multilateral ao longo de todo o circuito operacional: Colômbia na origem dos carregamentos, Portugal e Espanha nos pontos de destino, Senegal a absorver os impactos regionais imediatos.

O território nacional, com os seus 36 125 km² de área terrestre, mas sobretudo os seus 350 000 km² de Zona Económica Exclusiva, revela-se demasiado vasto e geograficamente fragmentado para permitir vigilância eficaz pelas atuais quatro patrulheiras obsoletas de que dispõe a Marinha guineense. Esta vulnerabilidade geográfica estrutural combina-se com um diferencial salarial devastador – 40 euros mensais para um soldado raso contra narco-bónus que podem ascender aos 40 000 euros por tonelada movimentada – instituições securitárias frágeis cronicamente assoladas por polícias paralelas não controladas e a interrupção sistemática de operações por consequência dos 17 eventos golpistas registados desde 1974. Embora o consumo interno de drogas permaneça marginal na população guineense, o tráfico constitui uma fonte de financiamento paralelo que corrói progressivamente a própria soberania estatal, criando economias criminais autónomas mais poderosas que o erário público.

Além do narcotráfico propriamente dito, este fenómeno funciona como catalisador de ameaças em cascata que multiplicam exponencialmente a vulnerabilidade nacional em múltiplas dimensões. A emigração ilegal atinge os 3000 migrantes anuais oriundos dos Bijagós com destino a Espanha (Frontex, 2025), integralmente financiada por *passseurs* estreitamente ligados às redes narcotraficantes que controlam as embarcações rápidas. A pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (IUU) provoca perdas estimadas em 100 milhões de euros anuais (FAO, 2024), correspondentes a cerca de 80% do *stock* de atum nas águas guineenses, cujos proventos revertem diretamente para organizações criminosas transnacionais.

Registam-se fluxos documentados de tráfico humano, principalmente mulheres oriundas da Guiné-Conacri com destino à Europa, passando por Bissau como *hub* logístico, e um risco terrorista em crescendo, materializado nas ligações à AQMI-Mali através do perigoso corredor Mali-Senegal-Bijagós, conforme os alertas emitidos pelo UNODC em 2024.

Um princípio simples poderia consistir em comprometer os governos a um modelo de governação para o uso em contexto marítimo, por 10 a 15 anos, sujeito a ligeiros ajustes durante o processo de implementação. A liderança desta estratégia poderia ser atribuída à Marinha Portuguesa (MDN) ou à Unidade de Controlo Costeiro e de Fronteiras (UCCF), vulgo Brigada Costeira (Guarda Nacional Republicana), garantindo assim credibilidade e efeito dissuasor, beneficiando do carácter militar e de segurança da força envolvida.

Numa perspetiva de governação marítima de médio/longo prazo, a MDN oferece credibilidade dissuasora intrínseca pelo seu carácter estritamente militar, embora severamente limitada pelos seus 600 marinheiros efetivos. Já a Brigada Costeira da Guarda Nacional apresenta maior capilaridade territorial nos Bijagós, mas menor projeção de força dissuasora em alto mar. Esta dicotomia operacional estrutural evidencia a necessidade de liderança híbrida supervisionada por instâncias multilaterais, capaz de coordenar de forma integrada os ministérios da Defesa, Interior, Pescas, Transportes e Ambiente num comando unificado – requisito estrutural indispensável para enfrentar a escala e a complexidade das ameaças transnacionais aqui diagnosticadas.

8. Cooperação internacional

A cooperação internacional assume múltiplas formas, desde o apoio técnico até à intervenção direta. A cooperação lusófona apresenta vantagens específicas, nomeadamente linguísticas e culturais. Contudo, os dados sugerem que iniciativas predominantemente formativas têm impacto limitado quando não acompanhadas por reformas institucionais estruturais.

Portugal representa uma mais-valia estratégica e histórica para a Guiné-Bissau na área da Defesa, comprovada por três décadas de cooperação militar ininterrupta que produziram resultados tangíveis na profissionalização das Forças Armadas Revolucionárias do Povo (FARP). Os anos de 2024 e 2025 marcaram um ponto de inflexão qualitativa, com o envio sistemático de equipas portuguesas de capacitação para o terreno em domínios críticos: saúde militar de campanha, engenharia de combate, liderança intermédia, justiça militar operacional, padrão de lancha rápida e táticas costeiras. Esta intensificação reflete não só o compromisso político português, mas também a experiência adquirida em ambientes operacionais complexos como os PALOP, onde a ligação linguística e cultural constitui vantagem competitiva decisiva.

A língua portuguesa funciona simultaneamente como elo facilitador e limitação estrutural: a comunicação fluida e direta entre instrutores lusófonos e formandos guineenses permite progressão consistente nos programas, eliminando barreiras culturais que afetam parcerias anglófonas ou francófonas. Crucialmente, esta compreensão mútua salvaguarda dois vetores essenciais – segurança física dos formandos durante exercícios reais e preservação do erário público através da correta operação de equipamentos transferidos. Episódios recentes de mau uso de material chinês ou turco, por falta de manuais adequados, sublinham esta mais-valia lusófona.

Além de Portugal, a Guiné-Bissau atraiu parceiros diversificados com agendas distintas. A Rússia fornece armamento leve e formação em guerra eletrónica, aproveitando contactos históricos do PAIGC; Marrocos investe em infraestruturas militares costeiras nos Bijagós, visando influência no Atlântico Sul; a Turquia entrega drones Bayraktar (SIPRI, 2025) e forma equipas de UAV em troca de castanha de caju; a França mantém presença discreta via DGSE, focada em inteligência antinarcóticos e ligações ao Sahel. Cada ator privilegia interesses nacionais específicos, frequentemente em tensão com os objetivos guineenses de longo prazo.

Modelos liderados por Portugal evidenciam vantagens, como a continuidade e a *governance*, contudo limitados financeiramente. Esta lacuna pode ser rentabilizada através de memorandos de entendimento multilaterais que explorem as sinergias já mencionadas: militares guineenses já operam sistemas russos, turcos e marroquinos, criando capital humano único para triangulações operacionais.

- Norte-Sul: EUA, UE, ONU – financiamento e formação técnica;
- Sul-Sul: Brasil, África do Sul, Angola – experiências contextuais similares.

O sucesso desta cooperação depende fundamentalmente da capacidade institucional guineense de absorção e aplicação destes apoios. A atual rotatividade de 30% dos formados em dois anos, conjugada com purgas pós-golpistas e clientelismo étnico, anula investimentos milionários em capacitação. Sem Reforma do Setor de

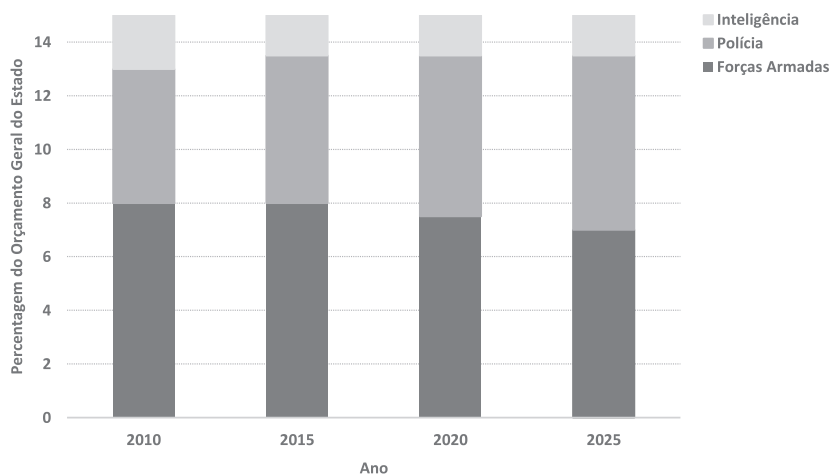
Segurança (RSS) prévia – controlo civil do orçamento militar, retenção incentivada, cadeia de comando estável – a cooperação internacional permanece exógena e efémera, incapaz de traduzir formação técnica em soberania operacional sustentável.

9. Reformas no setor da segurança e governação democrática

A Reforma do Setor de Segurança constitui, assim, o instrumento vital para romper o ciclo de fragilidade estatal diagnosticado ao longo deste artigo, consolidando uma governação democrática efetiva capaz de projetar soberania sobre os 85% de território marítimo guineense. Contudo, três obstáculos estruturais impedem até hoje o sucesso desta reforma essencial:

Financiamento insuficiente e mal alocado. O contributo para a segurança nacional, que representa cerca de 20% do PIB, prioriza despesas correntes sobre o investimento operacional crítico. A figura 5 revela esta crónica desproporção: as Forças Armadas absorvem consistentemente 50-65% dos recursos, enquanto a Polícia (25-35%) e a Inteligência (10-15%) disputam restos insuficientes. Esta estrutura herdada privilegia a manutenção de efetivos sobre as capacidades navais e tecnológicas, limitando a vigilância da ZEE a capacidades dérmicas.

Figura 5
Distribuição orçamental e reformas do setor de segurança (2010-2025) –
percentagem de orçamento por setor (Polícia, Forças Armadas, Inteligência)
(Banco Mundial, 2023)



Ausência de controlo civil robusto. O Parlamento guineense carece de capacidade técnica e política para fiscalizar efetivamente o orçamento militar ou impor *accountability* às Forças Armadas Revolucionárias do Povo (FARP). Os acontecimentos de novembro de 2025 – suspensão do processo eleitoral após alegada tentativa golpista – constituíram a demonstração paradigmática desta tutela castrense sobre as instituições democráticas, revertendo progressos constitucionais acumulados desde 2012.

Resistência institucional das elites militares. O alto comando das FARP opõe-se sistematicamente às RSS, percebidas como ameaça direta ao estatuto privilegiado consolidado ao longo de quatro décadas de intervenção política. Esta inércia corporativa bloqueia a transição de militares e atores políticos para efetivos técnicos especializados em narcotráfico e soberania marítima.

A implementação de qualquer RSS enfrenta dois condicionantes estruturais únicos à Guiné-Bissau. Primeiro, os 85% de território marítimo requerem capacidades navais inexistentes: quatro patrulheiras obsoletas não cobrem 350 000 km² de ZEE, na qual circulam anualmente 50 toneladas de cocaína (UNODC). Segundo, a fragmentação étnica persistente – Balantas (30%), Fulas (22%), Mandinkas (14%) – fratura a cadeia de comando, alimentando clientelismos que comprometem operações conjuntas (FMI, 2025).

Estes desafios, bem identificados por quem atuou no terreno, exigem soluções emergentes da própria sociedade guineense, combinando imaginação local com inovação adaptada à realidade. A determinação, coragem e resiliência do povo guineense, demonstradas ao longo de 52 anos de crises sucessivas, tornam esta nação particularmente merecedora de apoio internacional seletivo e condicionado ao sucesso das reformas internas.

A posição geoestratégica da Guiné-Bissau oferece potencial. A construção estratégica de infraestruturas duplamente úteis pode mitigar limitações imediatas: portos modernizados nos Bijagós simultaneamente fiscalizam narcotráfico e dinamizam pescas legais; pistas aeroportuárias ampliadas em Bubaque apoiam tanto vigilância VTS como emergência médica; centros de formação de Cumeré dotados de dormitórios e refeitórios retêm talentos militares e civis.

Os líderes guineenses devem considerar o valor dos recursos nacionais – posição geoestratégica no Atlântico, experiência militar multicultural, acesso privilegiado a parceiros lusófonos e à CEDEAO – para avaliar apoios externos segundo critérios consensuais, pragmáticos e estratégicos. Apoios descoordenados ou motivados por interesses unilaterais, eventualmente os casos da China, Rússia ou Turquia, agravam as dependências; parcerias multilaterais bem articuladas (CPLP-UE-CEDEAO) multiplicam o impacto.

Assim, o sucesso de quaisquer RSS exige três condições prévias, como comprovado pelas RSS implementadas com êxito em Cabo Verde (CPLP, 2024):

- Compromisso político interno acima de ciclos eleitorais;
- Coordenação interministerial Defesa-Interior-Pescas-Ambiente;
- Monitorização externa independente com sanções vinculativas.

Sem estas bases sólidas, a Guiné-Bissau permanecerá num equilíbrio precário de soberania aparente, incapaz de converter resiliência popular em capacidade estatal projetável. Esta análise estrutural das RSS – ancorada nos obstáculos financeiros, institucionais e contextuais específicos – constitui um fundamento indispensável para as recomendações operacionais concretas apresentadas na secção seguinte.

10. Recomendações estratégicas

1. Vigilância costeira integrada.

A instalação de equipamentos de vigilância, como o Sistema Costa Segura, é altamente relevante para a recolha de informações e a automatização de procedimentos, constituindo a base para a implementação de um modelo que identifique com clareza os perigos e os riscos, bem como os recursos efetivamente a proteger, reforçando simultaneamente a salvaguarda da vida humana no mar.

2. O mar como eixo de desenvolvimento e segurança.

O controlo efetivo das atividades económicas associadas ao mar permite que a população piscatória recupere a confiança nas estruturas do Estado e, dessa forma, colabore em dimensões essenciais da segurança, nomeadamente na identificação de atores criminosos que adulterem e a delapidem os recursos da Guiné-Bissau.

3. Profissionalização das Forças de Defesa e Segurança.

Os militares e as Forças de Segurança constituem um pilar fundamental do Estado regulador e fiscalizador. É essencial equipar condignamente estes homens e mulheres, conferindo-lhes a dignidade, a confiança e os meios necessários ao desempenho de missões que, pela sua natureza, comportam elevados níveis de risco.

4. Fiscalização judicial dos Direitos Humanos.

Para além de uma legislação coerente e robusta, torna-se imprescindível formar e sensibilizar todo o sistema judicial, bem como as Forças de Segurança, para o cumprimento rigoroso de normas que garantam aos infratores um tratamento justo e equitativo, preservando os princípios fundamentais, em particular o da presunção de inocência.

5. CPLP como catalisador marítimo nos PALOP.

Os PALOP partilham múltiplos elementos estruturantes, designadamente a língua comum e o espaço marítimo. As diferenças existentes no nível de

desenvolvimento das Forças Militares entre os vários países são significativas, mas podem ser mitigadas através de uma política de cooperação efetiva, assente na integração regular de militares em exercícios conjuntos e em operações combinadas.

Conclusão

A análise confirma a Guiné-Bissau como um caso paradigmático de fragilidade estatal geoestratégica na África Ocidental, caracterizada pela intersecção entre instabilidade política crónica – quatro golpes bem-sucedidos e 17 tentativas desde 1974, culminando na suspensão eleitoral de 2025 –, défice estrutural de capacidades (15 000 efetivos para 350 000 km² de ZEE) e exposição a ameaças transnacionais.

O domínio marítimo constitui o eixo crítico desta vulnerabilidade, onde circulam anualmente 50 toneladas de cocaína (UNODC, 2025), a pesca IUU gera perdas de 100 milhões de euros (FAO, 2024) e cerca de 3 000 migrantes partem ilegalmente dos Bijagós (Frontex, 2025). Esta incapacidade de controlo efetivo dos 85% de território marítimo perpetua um ciclo em que narcotráfico financia fações paralelas, a rotatividade de 30% anula investimentos em formação e a alocação orçamental desequilibrada (Forças Armadas 50-65% – figura 5) limita as capacidades navais.

A cooperação lusófona (CPLP) destaca-se pela mais-valia linguística e histórica, representando 65% das ações de formação CPLP (2023), mas o seu impacto permanece condicionado à ausência de uma Reforma do Setor de Segurança prévia: controlo civil democrático, retenção de quadros e integração efetiva dos direitos humanos, num contexto de aumento de 40% nas detenções arbitrárias (LGDH, 2023-2025).

Em síntese, os resultados principais são os seguintes:

1. A vigilância marítima integrada constitui uma pré-condição para reduzir a exposição transnacional e projetar uma soberania efetiva;
2. A articulação CPLP-CEDEAO pode mitigar as assimetrias operacionais e potenciar capacidades regionais;
3. Uma RSS ancorada em governação democrática é indispensável para converter resiliência popular em capacidade estatal sustentável.

Sem uma coordenação multilateral estruturada, o equilíbrio precário persiste, agravado pela fragmentação étnica e a tutela castrense sobre as instituições civis. Contudo, a resiliência guineense comprovada, a posição geoestratégica no Atlântico e o capital humano lusófono oferecem alavancas concretas para uma trajetória

de transformação estrutural, desde que suportada por políticas públicas consistentes e parcerias seletivas.

Em memória do BGEN Mama Jaquité, Diretor-Geral de Política da Defesa Nacional da Guiné-Bissau, falecido a 7 de dezembro de 2025. Um exemplo para todos os guineenses. Deus o guarde!

Referências

- African Union (2024) *Relatório Anual sobre Paz e Segurança*. Adis Abeba: African Union.
- Aning, K., e Pokoo, J. (2014) Understanding the nature and threats of drug trafficking to national and regional security in West Africa. *Stability: International Journal of Security & Development*, 3(1), 1-13.
- Banco Mundial (2023) *Guiné-Bissau: Notas de Políticas Públicas*. Washington, D.C.: World Bank.
- Bryden, A., N'Diaye, B., e Olonisakin, F. (eds.) (2008) *Challenges of security sector governance in West Africa*. Berlim: Lit Verlag.
- Bueger, C. (2015) What is maritime security? *Marine Policy*, 53, 159-164.
- CEDEAO (2025) *Relatórios SSMGB*. Abuja: ECOWAS.
- Chabal, P., e Green, T. (2016) *Guinea-Bissau: From nation-state to narco-state?* Londres: Hurst.
- CPLP (2023) *Plano de Acção Paz e Segurança*. Lisboa: CPLP.
- CPLP (2024) *Relatório Cooperação Defesa PALOP*. Lisboa: CPLP.
- de Sousa, R.R.P., Herpolsheimer, J., e Cuadrado, J. (Eds.) (2025) *Political Instability in Guinea-Bissau*. 1st edn. Londres: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003467243>
- FAO (2024) *Estado Mundial da Pesca e Aquicultura*. Roma: FAO.
- FMI (2025) *Guiné-Bissau: Consulta Artigo IV*. Washington, DC: IMF.
- Forrest, J (1992) *Guinea-Bissau: Power, conflict, and renewal in a West African nation*. Boulder, CO: Westview Press.
- Frontex. (2025) *Risk Analysis Mediterranean Routes*. Varsóvia: Frontex.
- Kohl, C. (2014) *The reform of Guinea-Bissau's security sector*. PRIF Reports No. 126. Frankfurt: Peace Research Institute Frankfurt.
- LGDH (2025) *Relatório Anual Direitos Humanos Guiné-Bissau*. Bissau: Liga Guineense dos Direitos Humanos.

- Ministério da Defesa Nacional (2025) *Relatório Cooperação Defesa Guiné-Bissau*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Reuters (2025) Guinea-Bissau election suspension after coup attempt, 27 de novembro. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/guinea-bissau-election-commission-says-cannot-conclude-presidential-election-2025-12-02/> (Acedido em: 15 de janeiro de 2026).
- Rotberg, R. (2003) Failed states, collapsed states, weak states. In: Rotberg, R. (ed.) *State failure and state weakness in a time of terror*. Washington, D. C.: World Peace Foundation.
- SIPRI (2025) *Arms Transfers Database*. Estocolmo: SIPRI.
- UNIOGBIS (2025) *Relatório Final Missão*. Nova Iorque: ONU.
- UNODC (2025) *World Drug Report*. Viena: UNODC.
- US Departmente of Defense (2025) *IMET Annual Report Africa*. Washington, D.C.: Departmente of Defense.
- Yin, R.K. (2018) *Case study research*. 6th edn. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

O Dilema na Evolução do Potencial da CPLP (1996-2026)

Ricardo J. Vieira
Universidade dos Açores.

Resumo

O artigo analisa o dilema na evolução do potencial da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), entendido como a distância entre ativos latentes e a sua conversão irregular em capacidade coletiva. A investigação recorre à revisão sistematizada com reporte PRISMA e análise de conteúdo, organizando recorrências por três décadas. Os resultados destacam potencialidades associadas a conhecimento, ciência e digital, língua e cultura, concertação político-diplomática, mobilidade e redes transnacionais. Em contraste, persistem limitações ligadas a assimetrias entre membros, fragilidade institucional, recursos escassos, compromisso político variável e dependências externas, agravadas por choques sistémicos. A confrontação operacional evidencia que a cooperação técnica modular tende a ser mais convertível do que agendas de elevada exigência material e decisória, sugerindo prioridades de implementação e pistas para investigação futura.

Palavras-chave: CPLP; potencialidades; capacidades; limitações; PRISMA.

Abstract

The article analyses the dilemma in the evolution of the CPLP's potential, understood as the gap between latent assets and their irregular conversion into collective capability. The research draws on a systematised review reported through PRISMA and content analysis, organising recurring themes across three decades. The results highlight potentialities associated with knowledge, science and digital transformation, language and culture, political-diplomatic coordination, and mobility and transnational networks. By contrast, limitations persist linked to asymmetries among member states, institutional fragility, scarce resources, variable political commitment, and external dependencies, compounded by systemic shocks. The operational comparison shows that modular technical cooperation tends to be more readily convertible than agendas with high material and decision-making demands, suggesting implementation priorities and avenues for future research.

Keywords: CPLP; potentialities; capabilities; limitations; PRISMA.

Artigo recebido: 31.01.2026
Aprovado: 18.03.2026
<https://doi.org/10.47906/ND2026.173.10>

1. Introdução

A CPLP tem sido apresentada, no discurso político e numa parte significativa da literatura, como um projeto de cooperação dotado de elevado potencial de afirmação internacional, sustentado por uma identidade linguística e cultural partilhada e por uma presença pluricontinental. Contudo, três décadas após a sua criação, mantém-se um dilema estrutural, a coexistência entre uma densidade simbólica e diplomática relevante e a dificuldade em transformar esse potencial em capacidade coletiva estável, sobretudo quando estão em causa agendas exigentes em recursos, coordenação e execução. Este dilema torna-se particularmente pertinente num ambiente internacional em que o multilateralismo liberal enfrenta tensões e se observa uma revalorização de formas de cooperação regional, incluindo variantes com matriz identitária, o que recoloca no centro da análise a utilidade, os limites e a margem de manobra de comunidades políticas assentes em afinidades históricas e culturais (Ikenberry, 2018).

O estudo incide sobre a evolução do potencial da CPLP e sobre os mecanismos que ajudam a explicar a sua conversão desigual em resultados políticos e institucionais. A delimitação analítica assenta numa distinção central: potencialidade não equivale a capacidade. A presença de recursos, atributos e oportunidades latentes pode favorecer cooperação e desenvolvimento, mas a sua concretização depende de condições de realização, entre as quais coerência estratégica, densidade institucional, coordenação política e mecanismos de implementação. Nesta linha, a análise centra-se no modo como determinadas potencialidades identificadas na literatura são condicionadas por limitações recorrentes, variáveis na sua saliência ao longo do tempo, mas suficientemente persistentes para influenciar o desempenho global da organização (Hewitt, Burges e Gomes, 2017).

A questão de investigação formula-se nos seguintes termos. Em que medida as potencialidades atribuídas à CPLP se traduziram, ao longo das suas três décadas, em capacidade coletiva efetiva e de que forma limitações internas e externas condicionam essa conversão. A resposta a esta questão procura, simultaneamente, mapear tendências por década e explicitar padrões de travagem, dependência e bloqueio que emergem do cruzamento entre atributos potenciais e constrangimentos estruturais. O argumento parte da ideia de que a CPLP tende a revelar maior consistência relativa quando atua como plataforma de cooperação seletiva e modular, em particular em áreas técnico-cognitivas, mas encontra dificuldades acrescidas quando a ação exige meios materiais elevados, coordenação operacional e decisões vinculativas, como é sugerido por análises críticas e avaliações de impacto da organização (Cahen, 2017).

Do ponto de vista metodológico, o estudo adota uma abordagem conceptual e analítico-sistemática. Procede-se a uma revisão sistematizada com reporte alinhado

com o PRISMA, seguida de análise de conteúdo e codificação temática, permitindo organizar recorrências por décadas e atribuir importância relativa às categorias emergentes (Moher et al., 2009; Page et al., 2021; Krippendorff, 2018). Esta sistematização suporta duas etapas complementares. A primeira etapa reconstrói a evolução das tendências das potencialidades e das limitações ao longo das três décadas. A segunda etapa aplica uma confrontação operacional, baseada numa matriz de cruzamento, que identifica padrões consistentes de condicionamento entre potencial e execução institucional. Esta matriz não é tratada como exercício meramente classificatório, servindo antes como instrumento interpretativo para tornar visíveis pontos de bloqueio recorrentes e mecanismos de redução da margem de manobra coletiva, em linha com o diagnóstico de institucionalização leve e restrições de capacidade observado em organizações regionais do Sul Global (Engel e Mattheis, 2019).

A estrutura do artigo acompanha esta lógica. Após a introdução e a clarificação conceptual, apresenta-se a metodologia, seguida dos resultados e discussão. A secção analítica inclui a caracterização das potencialidades e limitações, a evolução das tendências por décadas e a confrontação operacional. As conclusões integram os resultados num argumento agregador sobre a *performance* da CPLP e sobre as condições que moldam a passagem do potencial à capacidade efetiva, indicando limitações do estudo e pistas para investigação futura.

2. Quadro conceptual

A conceptualização que se segue delimita o sentido operativo de potencialidades e limitações aplicado à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, assegurando coerência na leitura de uma literatura heterogénea e comparabilidade na codificação temática ao longo das três décadas consideradas.

Antes de iniciar a caracterização da comunidade relativamente às suas potencialidade e limitações, importa esclarecer o que cada um destes conceitos implica, para que se tenha uma plena noção do objeto de análise.

Etimologicamente falando, a palavra “potencialidades” deriva do termo em latim *potentialitas*, que por sua vez tem origem em *potentia*, significando “poder” ou “capacidade de realizar algo” (Ernout and Meilletm Alfred, 2001; Lewis and Short, 1958). Este conceito desenvolveu-se e evoluiu a partir dos campos da metafísica clássica, onde Aristóteles (1924) avocava que a potencialidade se referia à capacidade intrínseca de algo ou alguém se tornar em algo mais, dependendo, no entanto, das condições necessárias para a sua realização. Atualmente, esse conceito encontra aplicação em várias disciplinas que vão desde a ética (Singer, 1993), à política (Arendt, 2007) e educação (Vygotsky, 1978).

Tendo presente esta conceptualização das potencialidades, quando analisamos a CPLP à luz da bibliografia académica considerada mais relevante, é-nos possível identificar um conjunto de recursos, atributos e oportunidades latentes que se distribuem por vários domínios, dando cobertura à ideia comum, amplamente difundida pelos vários políticos, de que a comunidade tem efetivamente um elevado potencial relativo de desenvolvimento. Mas se o conceito contempla também a necessidade de estarem reunidas as condições necessárias à sua realização, será que podemos considerar que, ao estarmos perante os recursos, atributos e oportunidades latentes, estamos de facto perante as potencialidades?

Esta interrogação é metodologicamente relevante, porque obriga a distinguir entre o potencial enunciado e a capacidade efetivamente convertida em resultados institucionais observáveis. Em termos de investigação, essa distinção é consistente com a lógica de transparência e rastreabilidade defendida pelas normas PRISMA, segundo as quais o valor de uma síntese depende do que foi feito, do que foi encontrado e da clareza do relatório (Moher et al., 2009). No mesmo sentido, as orientações PRISMA 2020 sublinham que o relatório deve permitir perceber “*why the review was done, what the authors did, and what they found*” (Page et al., 2021).

Seguindo a mesma linha de pensamento, antes de lançarmo-nos sobre as limitações da CPLP, importa clarificarmos o conceito inerente à palavra, começando pela sua origem etimológica.

Etimologicamente, a palavra limitações deriva do termo em latim *limitativo*, significando “ação de limitar” ou “delimitar”, estando associado ao termo limes, que por sua vez significa “fronteira”, “marco” ou “linha de separação” (Ernout e Meilletm Alfred, 2001; Lewis and Short, 1958). O conceito evoluiu de um sentido inicialmente espacial e jurídico, associado a um limite fronteiro, para um conceito mais abstrato e analítico, associado a constrangimentos que condicionam possibilidades de ação. Na filosofia, isso verifica-se por Kant (1998) quando associado à fronteira do conhecimento e na teoria crítica, através do *Grenzbegriffe* onde horizontes idealizados que orientam a justificação discursiva, tornam explícita a falibilidade das pretensões de validade (Strydom, 2017). Nas ciências sociais, “limitações” tende a designar restrições cognitivas e informacionais que moldam escolhas e resultados (Simon, 1955).

Assim, a palavra “limitações” não representa apenas fronteiras ou restrições, mas também condições essenciais para a existência e para a compreensão humana. Seja no campo da filosofia ou das ciências sociais, as limitações estruturam o conhecimento e a ação, determinando não apenas o que é impossível, mas também o que é alcançável.

Fazendo uso deste conceito, quando se analisa a comunidade à luz da bibliografia académica mais relevante, à semelhança do que acontece com as potencialidades, identificam-se limitações que se prolongam ao longo das três décadas de existência

da organização. Embora oscilem na sua importância relativa, estas limitações tendem a persistir na crítica formulada por diversos autores, o que reforça a necessidade de as tratar como categorias analíticas passíveis de observação sistemática e de comparação temporal.

3. Metodologia

A investigação adota um desenho qualitativo com componente quantitativa descritiva, sustentado por uma revisão sistematizada orientada pelo protocolo PRISMA e por uma análise de conteúdo com codificação temática. A opção por uma revisão sistematizada responde à necessidade de transparência e replicabilidade na construção do *corpus*, permitindo explicitar como os estudos são identificados, selecionados, avaliados e incluídos, bem como registar os motivos de exclusão em cada etapa (Moher et al., 2009; Page et al., 2021). Em paralelo, a análise de conteúdo oferece um procedimento adequado para transformar evidência textual dispersa em categorias comparáveis, desde que assente em regras explícitas de codificação e em registos auditáveis (Krippendorff, 2018).

O recorte temporal cobre as três décadas de existência institucional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, correspondentes aos períodos de 1996 a 2006, de 2006 a 2016 e de 2016 a 2026. A unidade de análise é o documento, considerando-se elegíveis textos que abordem a CPLP enquanto organização ou dinâmicas diretamente relacionadas com os seus objetivos, instrumentos e práticas de cooperação, bem como análises sobre Estados-membros quando o conteúdo se articula de forma substantiva com a comunidade e com a sua ação coletiva. Esta delimitação procura reduzir ruído temático e preservar foco analítico, evitando que a inclusão de estudos apenas “lusófonos”, mas não relacionados com a CPLP dilua a capacidade explicativa do *corpus*.

A identificação inicial da literatura combina pesquisa em bases e motores de pesquisa académica, complementada por rastreio institucional quando necessário, de modo a captar quer a produção científica, quer documentos estruturantes que definem objetivos e instrumentos de política da própria organização. A estratégia de pesquisa é desenhada para cobrir os domínios temáticos associados ao quadro político, militar, económico, social, informacional e de infraestruturas (PMESII), assegurando amplitude setorial e minimizando lacunas sistemáticas por área. Em termos operacionais, cada resultado é registado numa matriz bibliográfica com metadados normalizados, garantindo rastreabilidade e facilitando a remoção de duplicados e a verificação posterior de elegibilidade.

A seleção segue uma sequência coerente com o PRISMA: após remoção de duplicados, procede-se à leitura de títulos e resumos para aferir relevância temática e

adequação temporal; em seguida, realiza-se verificação do texto integral para confirmar se o documento contém evidência utilizável para o objetivo do estudo, nomeadamente referências a potencialidades e limitações atribuídas à CPLP ou ao seu ecossistema institucional. Quando o texto integral não está disponível, a exclusão é registada com motivo explícito, por forma a manter o percurso de decisão auditável e replicável (Moher et al., 2009; Page et al., 2021). Este procedimento reduz enviesamentos de seleção e permite avaliar, de forma transparente, o impacto de constrangimentos de acesso ao texto integral na composição final do *corpus*.

A extração de dados é realizada em dois níveis. No nível bibliográfico, registam-se autor, ano, título, tipo de documento, fonte de publicação e identificadores disponíveis. No nível analítico, recolhem-se excertos e sínteses curtas que expressem, de modo explícito, uma potencialidade ou uma limitação associada à CPLP. Para preservar o vínculo entre interpretação e evidência, cada excerto é ancorado ao respetivo documento e acompanhado de indicação mínima de contexto, evitando que a codificação se reduza a uma simples contagem de palavras ou a classificações descoladas do sentido do texto (Krippendorff, 2018).

A codificação combina um momento indutivo e um momento dedutivo. No momento indutivo, os excertos são lidos para identificar temas recorrentes e formulações substantivas presentes na literatura, procurando captar variações de linguagem e de enquadramento conceptual. No momento dedutivo, essas formulações são estabilizadas num conjunto finito de categorias operacionais, definido para assegurar comparabilidade temporal e coerência interdocumental. Em termos substantivos, as potencialidades são tratadas como áreas ou fins cujo desenvolvimento pode traduzir-se na concretização dos objetivos da CPLP e no reforço de recursos de poder dos seus membros, quando existam condições facilitadas de acesso ou de mobilização. As limitações são tratadas como fatores que impedem a convergência, bloqueiam a cooperação, fragmentam preferências ou enfraquecem a capacidade institucional de converter potencial em resultados observáveis. Esta distinção permite separar, no plano analítico, aquilo que é apresentado como ativo latente daquilo que atua como constrangimento estrutural, reconhecendo que a presença de recursos ou atributos, por si só, não garante conversão em capacidade coletiva.

Para tornar a codificação comparável entre décadas e para reduzir arbitrariedade, cada excerto é atribuído a uma categoria dominante de potencialidade ou limitação, enquanto ao nível do documento é admissível multi-etiquetagem sempre que o texto aborde várias dimensões de forma substantiva. Em complemento, cada excerto é associado a um domínio PMESII dominante quando a evidência o permite; quando a evidência é transversal, a classificação pode manter-se geral, evitando forçar uma dominância artificial. Esta arquitetura permite preservar

amplitude temática sem perder disciplina classificatória, mantendo a codificação suficientemente flexível para textos de natureza abrangente e suficientemente rigorosa para análise por tendências.

A síntese quantitativa é estritamente descritiva e interpreta a frequência como indicador de saliência discursiva na literatura analisada, não como medida direta de impacto causal. Para comparar categorias, utilizam-se pesos simples assentes no número de documentos em que cada categoria é identificada numa determinada década, recorrendo-se ao número de excertos como critério de desempate quando necessário. No final, selecionam-se as sete categorias de potencialidades e as sete categorias de limitações mais recorrentes, com o objetivo de construir uma leitura enxuta e comparável entre décadas, evitando a superficialidade decorrente de listas demasiado extensas. Esta forma de quantificação mantém-se compatível com a ideia de racionalidade limitada, no sentido em que privilegia indicadores manejáveis e transparentes para sustentar decisões analíticas e comparações (Simon, 1955), sem substituir a interpretação substantiva da evidência.

A garantia de transparência e auditabilidade assenta na documentação integral das *queries* e das fontes de pesquisa, no registo de decisões de inclusão e exclusão por etapa e na preservação de uma matriz de codificação com metadados completos e ligações explícitas entre excertos e documentos. Este procedimento permite que terceiros reconstituam o percurso de seleção e testem a consistência das escolhas metodológicas, alinhando o desenho de investigação com os princípios de relato claro e replicável subjacentes ao PRISMA (Moher et al., 2009; Page et al., 2021).

4. Resultados e discussão

A leitura comparada do *corpus* selecionado permite observar uma regularidade que atravessa as três décadas de existência institucional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, onde a literatura tende a reconhecer um conjunto relativamente estável de áreas onde a cooperação é mais plausível e onde a CPLP beneficia de vantagens de partida, mas, simultaneamente, insiste na dificuldade de transformar esse potencial em capacidade coletiva com impacto sustentado. A tensão entre discurso de ambição e materialidade institucional é recorrente, sendo descrita como uma contradição entre expectativas e meios disponíveis, agravada por assimetrias entre membros e por mecanismos decisórios que incentivam soluções de compromisso mínimo (Cahen, 2017; Hewitt, Burges e Gomes, 2017). Este padrão é compatível com a ideia de que “potencialidades” e “limitações” não operam em compartimentos estanques; as primeiras tendem a existir como oportunidades latentes, mas as segundas condicionam a sua conversão em

resultados observáveis, em especial quando o problema central é a ação coletiva e a execução (Cahen, 2017).

No conjunto de documentos codificados nesta fase do projeto, destaca-se a primazia da categoria associada à ciência, tecnologia, digital e conhecimento, incluindo educação e evidência em saúde. A saliência desta dimensão surge tanto por via de estudos sobre produção científica e cooperação setorial, como por via de análises sobre redes de saúde e políticas públicas baseadas em conhecimento, sugerindo que o “capital cognitivo” funciona como um ativo transversal, menos dependente de alinhamentos políticos estritos e mais compatível com projetos graduais (Buss e Ferreira, 2010; Seguro-de-Carvalho e Antunes, 2018; Tobar et al., 2020). A literatura sobre diplomacia da saúde, em particular, reforça a ideia de que redes de cooperação técnica podem produzir ganhos incrementais mesmo quando a integração política é limitada, ao privilegiar instrumentos pragmáticos, circulação de competências e aprendizagem institucional (Buss e Ferreira 2010; Tobar et al., 2020). Em termos analíticos, esta tendência é relevante porque sugere um caminho de “baixo atrito” para reforço de capacidade, na medida em que a cooperação assente em conhecimento pode reduzir custos de coordenação e criar benefícios partilhados mais rapidamente mensuráveis do que agendas mais politizadas (Hewitt, Burges e Gomes, 2017).

A segunda camada de potencialidades remete para a língua e cultura e para a concertação político-diplomática, frequentemente tratadas como os dois pilares identitários da comunidade. A narrativa fundacional é frequentemente recordada como um processo de institucionalização de afinidades percebidas, sendo significativo que, na reflexão sobre a génese, se sublinhe que “não constituiu, por isso, grande surpresa que, em 17 de julho de 1996, tivesse sido instituída em Lisboa a CPLP” (Pinto, 2011). Em paralelo, a crítica académica também evidencia como a linguagem política em torno da CPLP alterna entre o plano simbólico e o plano operacional. Cahen refere que, em certos discursos, “nem se falou da “criação” ou da “fundação” da CPLP, mas da mera “institucionalização” da CPLP” (Cahen, 2017), o que ajuda a explicar porque a língua e a cultura aparecem como potenciais permanentes, mas também como fontes de ambiguidade estratégica, onde são recursos de coesão, mas nem sempre se traduzem em convergência de interesses. Trabalhos centrados no Acordo Ortográfico e na gestão multilingue do espaço lusófono reforçam esta dualidade, evidenciando que a língua é simultaneamente instrumento de projeção e objeto de disputa, exigindo governação e compromisso para não se tornar um fator de fragmentação (Zilles e Faraco 2012; Pinto, 2011).

A concertação político-diplomática surge, assim, como potencialidade associada à possibilidade de coordenar posições em fóruns multilaterais e de construir uma voz coletiva. Contudo, a própria literatura que reconhece esta vantagem também sublinha a distância entre concertação declarativa e ação consistente, sobretudo

quando os interesses nacionais divergem ou quando os incentivos externos empurram os Estados para prioridades regionais concorrentes (Cahen, 2017; Carvalho, 2018). Esta ambivalência ajuda a compreender porque a concertação aparece frequentemente como finalidade desejável e menos como capacidade consolidada, sendo a sua eficácia condicionada por mecanismos institucionais e recursos de implementação, em linha com o que é observado noutras organizações regionais do Sul Global (Engel e Mattheis 2019).

A integração económica e a mobilidade destacam-se como potencialidade relevante, mas com expressão desigual na literatura e forte dependência de condições políticas e administrativas. A existência de instrumentos recentes orientados para a mobilidade sugere um esforço de institucionalização de fluxos, com o objetivo de reduzir fricções à circulação (CPLP, 2021). Estudos sobre mobilidade por motivos de estudo mostram que a CPLP pode funcionar como “ecossistema” de circulação académica, ainda que os padrões de mobilidade reflitam assimetrias estruturais e desigualdades de atratividade, sobretudo em torno de Portugal enquanto polo de acolhimento e certificação (Mauritti et al., 2023). Esta potencialidade, apesar de tangível, tende a ser acompanhada por reservas associadas a soberania, capacidade administrativa e políticas migratórias, o que explica a coexistência frequente, na mesma literatura, de expectativas de integração e referências à implementação lenta ou incompleta (Cahen, 2017; CPLP, 2021).

A diáspora e o *soft power* aparecem como potencialidades que articulam língua, cultura e redes transnacionais. A literatura sobre prioridades de política externa portuguesa mostra como a diáspora é frequentemente mobilizada no discurso como ativo estratégico, embora nem sempre com instrumentos proporcionais para transformar discurso em capacidade, sobretudo quando os objetivos oscilam entre proteção consular, afirmação cultural e vantagens económicas (Sousa, 2017). Quando lida à escala CPLP, esta dimensão tende a ser apresentada como vantagem comparativa para circulação de ideias, comércio e influência cultural, mas permanece dependente de políticas coordenadas e de incentivos compatíveis entre Estados, voltando a emergir o problema clássico da coordenação e da distribuição de custos e benefícios (Cahen, 2017; Sousa, 2017).

As potencialidades associadas a recursos, energia e agendas materiais surgem com frequência intermédia e com forte ligação a geopolítica económica. Em termos discursivos, a literatura aponta oportunidades na complementaridade de recursos e na escala agregada do espaço CPLP, mas também alerta para o risco de instrumentalização externa e para a competição por rendas, sobretudo quando a cooperação não dispõe de mecanismos de governação suficientemente robustos (Cahen, 2017; Engel e Mattheis, 2019). A baixa presença relativa do “mar” e da economia azul na codificação, quando comparada com outras potencialidades, não implica irrelevância, mas pode sinalizar subexploração temática ou

dificuldade de converter a dimensão marítima em agenda agregadora. Ainda assim, documentos programáticos assumem esta ambição, ao proporem uma estratégia comum para os oceanos (CPLP, 2010), e análises sobre o Atlântico Sul sugerem que a CPLP pode servir como plataforma de cooperação e projeção, embora com limites claros de liderança e de capacidade operacional (Rizzi e Silva, 2017).

Tabela 1
Potencialidades da CPLP

Ranking	Potencialidade (categoria)	Frequência
1	Ciência, tecnologia, digital, conhecimento (inclui educação e evidência em saúde)	23
2 (empate)	Língua e cultura	16
2 (empate)	Cooperação político-diplomática e concertação	16
4	Integração económica e mobilidade (estudo, circulação, redes)	13
5	Diáspora, soft power, redes transnacionais	12
6	Recursos, energia, agendas materiais (inclui alimentação e segurança alimentar e nutricional)	11
7	Mar, economia azul, dimensão atlântica e marítima	6

No que respeita às limitações, o *corpus* aponta de forma consistente para um núcleo de constrangimentos intrínsecos: heterogeneidade e assimetrias entre membros, fragilidade institucional e coordenação fraca, escassez de recursos financeiros e vontade política variável. A crítica de Cahen é particularmente útil para compreender a natureza cumulativa destas limitações, ao referir “a modéstia dos meios financeiros de que pode usufruir” a organização (Cahen, 2017), associando-a a uma relação diferenciada dos membros com a CPLP. Esta observação ajuda a enquadrar o modo como limitações de recursos operam como “limitadores de segunda ordem”, onde não apenas restringem projetos, como também reduzem previsibilidade, continuidade e capacidade de execução, alimentando ciclos de expectativas e desilusão (Cahen, 2017; Engel e Mattheis, 2019).

A fragilidade institucional surge ainda ligada ao desenho decisório e ao peso do consenso. Cahen observa que “tudo se deve decidir por consenso no seio de uma organização” (Cahen, 2017), indicando um mecanismo que tende a favorecer soluções de compromisso e a dificultar decisões ambiciosas quando a

heterogeneidade é elevada. Este ponto é central para o dilema analítico do artigo, uma vez que quanto maior a diversidade de preferências, maior a probabilidade de o consenso produzir resultados mínimos, o que pode preservar coesão formal, mas penaliza a conversão de potencial em capacidade efetiva. A literatura que avalia impacto reforça, de resto, a insuficiência de avaliação independente e sistemática, referindo que *“more rigorous, independent evaluation of the CPLP’s broader role and impact has yet, however, to appear”* (Hewitt, Burges e Gomes, 2017). A ausência de rotinas robustas de avaliação e aprendizagem institucional dificulta a correção de trajetórias e a priorização, contribuindo para a persistência das mesmas limitações ao longo do tempo (Hewitt, Burges e Gomes, 2017; Engel and Mattheis, 2019).

A heterogeneidade e as assimetrias entre membros atravessam dimensões económicas, demográficas, político-institucionais e regionais, gerando diferentes capacidades de contribuição e diferentes perceções de benefício. Estudos sobre produção científica e fluxos de mobilidade mostram padrões de concentração e dependência, sugerindo que a CPLP tende a operar em torno de polos de maior capacidade, o que pode produzir ganhos, mas também acentuar desigualdades e perceções de agenda assimétrica (Seguro-de-Carvalho e Antunes, 2018; Mauritti et al., 2023). Estas assimetrias convergem com a limitação associada a vontade política variável, onde quando os ganhos são percebidos como desiguais, a disposição para financiar, implementar e comprometer-se tende a oscilar, com impacto direto na execução de programas multilaterais (Engel e Mattheis, 2019; Cahen, 2017).

As limitações extrínsecas, embora menos dominantes do que as intrínsecas no conjunto analisado, são relevantes para compreender os ciclos de prioridade. A dependência de recursos e enquadramentos externos, bem como a sobreposição com integrações regionais diferenciadas, surgem como fatores que condicionam agendas e ritmos de implementação, desviando atenção e recursos para compromissos alternativos (Cahen, 2017; Carvalho, 2018). Em paralelo, choques sistémicos e crises, como a pandemia, evidenciam tanto fragilidades como oportunidades, onde por um lado, sobrecarregam capacidades e expõem dependências e, por outro, reforçam a pertinência de redes técnicas e de cooperação em saúde, onde a CPLP tem sido discutida como espaço de coordenação e circulação de conhecimento (Buss e Ferreira, 2010; Tobar et al., 2020). Esta tensão é particularmente importante para a leitura por décadas, onde na fase mais recente, cresce a centralidade de agendas de conhecimento e digital, mas também aumenta a pressão de crises e de competição geopolítica por recursos e influência, reforçando o peso das limitações sistémicas e de realpolitik (Cahen, 2017; Engel e Mattheis, 2019).

Tabela 2
Limitações da CPLP

Ranking	Limitação (categoria)	Frequência aproximada
1	Heterogeneidade e assimetrias entre membros (intrínseca)	~22
2	Fragilidade institucional, coordenação fraca, implementação lenta (intrínseca)	~20
3	Recursos insuficientes, financiamento errático (intrínseca)	~18
4	Consenso/unanimidade e vontade política/compromisso variável (intrínseca)	~17
5	Pressões sistêmicas e choques globais (crises económicas, pandemia, clima, conflito/violência) (extrínseca)	~15
6	Dependência de enquadramentos e recursos externos (UE, ONU, doadores, parcerias, integrações regionais) (extrínseca)	~11
7	Realpolitik e interferências externas (competição de potências, geopolítica de recursos, instrumentalização) (extrínseca)	~9

A discussão dos resultados aponta, assim, para um quadro em que as potencialidades mais “verificáveis” tendem a ser aquelas que se apoiam em redes técnicas e cognitivas, com custos de coordenação mais baixos e benefícios mais facilmente partilháveis, como ciência, educação e saúde (Buss e Ferreira, 2010; Tobar et al., 2020). Em contrapartida, as potencialidades que exigem convergência política forte, financiamento previsível e execução coordenada, como integração económica ampla ou agendas marítimas estruturais, aparecem mais vulneráveis às limitações intrínsecas. Neste sentido, o dilema na evolução do potencial da CPLP não reside na ausência de recursos simbólicos ou de oportunidades, mas na dificuldade persistente de alinhar preferências, dotar a organização de meios e estabelecer mecanismos de decisão e implementação capazes de transformar capital cultural e cognitivo em capacidade coletiva com expressão político-diplomática, económica e estratégica (Cahen, 2017; Hewitt, Burges e Gomes, 2017; Engel e Mattheis, 2019).

4.1. Evolução das tendências das potencialidades e das limitações ao longo das décadas

A análise por décadas permite observar como a literatura sobre a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa CPLP reconfigura prioridades e diagnósticos à medida que a organização estabiliza instrumentos, amplia agendas setoriais e reage a choques externos. Esta leitura deve ser entendida como uma tendência de saliência na produção analisada, ou seja, aquilo que os autores mais destacam em cada período, e não como uma medição direta de impacto material. Ainda assim, o recorte temporal em três décadas oferece um enquadramento útil para compreender o dilema recorrente entre potencial de desenvolvimento e capacidade efetiva de execução, sobretudo quando se cruzam expectativas políticas com constrangimentos institucionais (Moher et al., 2009; Page et al., 2021; Cahen, 2017).

No período de 1996 a 2006, as potencialidades são frequentemente descritas a partir de fundamentos identitários e diplomáticos. A língua e a cultura surgem como recurso agregador, associado a afinidades históricas, circulação simbólica e projeção externa. Em paralelo, a concertação político-diplomática é apresentada como promessa de coordenação multilateral e de criação de uma voz coletiva, ainda que muitas vezes formulada mais como horizonte do que como capacidade consolidada. Esta configuração é consistente com leituras que sublinham o peso das narrativas fundacionais e das expectativas iniciais, bem como a tendência para institucionalizar afinidades já existentes, com benefícios mais claros no plano simbólico do que no plano operacional (Santos, 2004; Pinto, 2011; Cahen, 2017). Em termos de limitações, a literatura deste período tende a sublinhar os riscos de ambição desfasada dos meios, a fragilidade de recursos e a dificuldade de alinhar prioridades entre Estados com inserções regionais distintas, antecipando desde cedo o problema de coordenação e de execução que reaparece nas décadas seguintes (Cahen, 2017; MacQueen, 2003).

Entre 2006 e 2016, observa-se uma diversificação mais marcada das potencialidades. Sem desaparecerem os pilares identitários, cresce a atenção a agendas setoriais com vocação prática, em particular a cooperação em saúde e a cooperação em áreas técnicas, que permitem resultados incrementais através de redes, capacitação e circulação de conhecimento. A literatura sobre diplomacia da saúde e cooperação Sul-Sul evidencia esta tendência, descrevendo instrumentos e experiências que se aproximam de uma lógica de projetos e de políticas públicas, mais facilmente operacionalizáveis do que metas amplas de integração (Buss e Ferreira, 2010). Em simultâneo, começam a ganhar maior visibilidade temas de segurança e mar, tanto por via de reflexões sobre segurança marítima como por via de iniciativas de cooperação em defesa, ligadas a exercícios, formação e partilha de doutrina (Bernardino, 2011; Rizzi e Bernardino, 2019). No plano institucional, este período é ainda

acompanhado por passos de formalização e enquadramento normativo, incluindo a revisão estatutária e a consolidação de documentos programáticos, o que reforça a percepção de evolução organizacional, embora sem eliminar o diagnóstico de lentidão e de execução irregular (CPLP, 2007; CPLP, 2010; Cahen, 2017). Do lado das limitações, a literatura mantém a ênfase na escassez de recursos e na fragilidade de coordenação, acrescentando com maior frequência o impacto do modelo decisório e a tendência para compromissos mínimos em contextos de heterogeneidade, um ponto salientado em análises críticas do balanço de 1996 a 2016 (Cahen, 2017).

No período de 2016 a 2026, a tendência mais nítida é a subida da centralidade do conhecimento, da ciência, do digital e da mobilidade como potenciais de conversão mais plausível. A mobilidade, em particular, ganha nova densidade com a existência de instrumentos específicos e com a relevância de fluxos acadêmicos e de circulação por motivos de estudo, ainda que atravessados por assimetrias e por limites administrativos (CPLP, 2021; Mauritti et al., 2023). Em paralelo, aumentam as referências à produção científica, digitalização e gestão de informação pública, o que reforça a leitura de que o capital cognitivo e as infraestruturas de conhecimento funcionam como ativos com menor atrito político e maior capacidade de gerar benefícios acumulativos (Carvalho e Antunes, 2018; Trindade, 2021). Também por efeito de choques sistêmicos recentes e de um ambiente internacional mais volátil, cresce a visibilidade das limitações extrínsecas associadas a crises e pressões globais, ao mesmo tempo que se reforça o diagnóstico intrínseco de fragilidade institucional, coordenação insuficiente e dependência de recursos instáveis. Nesta década, a literatura sobre organizações regionais do Sul Global e as suas finanças oferece um enquadramento útil para compreender porque a expansão de agendas tende a aumentar o custo de execução e a expor fragilidades de financiamento e de capacidade administrativa, reforçando o risco de a ambição superar a capacidade instalada (Engel e Mattheis, 2019; Hewitt, Burges e Gomes 2017). Em alguns textos mais recentes, surge ainda com maior clareza a preocupação com qualidade institucional e trajetórias políticas internas, sugerindo que a cooperação multilateral pode ser condicionada por dinâmicas de democratização interrompida e por assimetrias de governação entre membros, o que reintroduz o problema da convergência de valores e de credibilidade externa (Seabra e Sá, 2025).

Em síntese, a leitura por décadas sugere um deslocamento gradual de uma base inicial mais simbólico-diplomática para uma agenda onde se tornam mais salientes os domínios de conhecimento, redes técnicas e mobilidade, sobretudo na década mais recente. Em paralelo, as limitações permanecem estruturalmente persistentes, com especial peso para assimetrias, fragilidades de coordenação e recursos, acrescidas por pressões sistêmicas que amplificam vulnerabilidades.

Esta combinação ajuda a clarificar o dilema central, pois o alargamento das áreas de potencialidade não tem sido acompanhado, com a mesma consistência, por mecanismos institucionais e financeiros capazes de assegurar execução, avaliação e continuidade (Cahen, 2017; Hewitt, Burges e Gomes, 2017).

Gráfico 1
Evolução das potencialidades

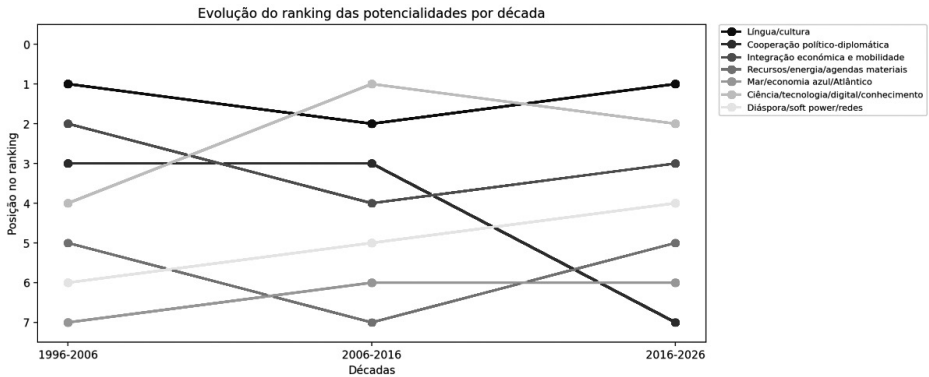
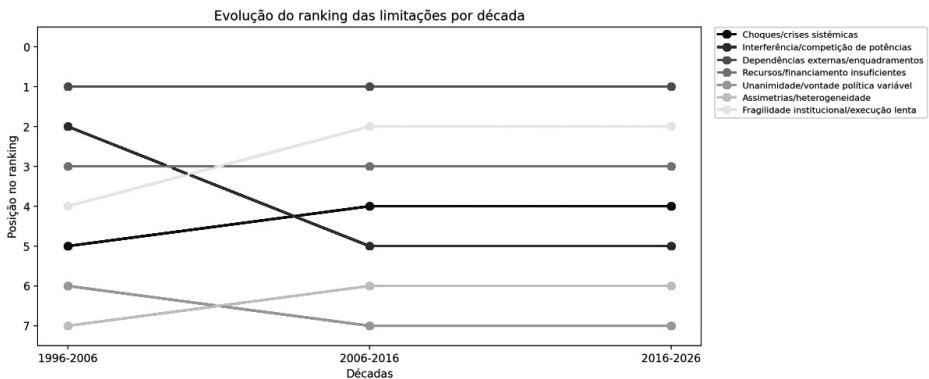


Gráfico 2
Evolução das limitações



4.2. Confrontação operacional entre potencialidades e limitações

A confrontação operacional assenta na leitura cruzada entre, por um lado, as potencialidades mais salientes na literatura e, por outro, as limitações mais recorrentes, com o objetivo de perceber como determinados ativos latentes ficam sistematicamente condicionados por constrangimentos específicos. Parte-se do pressuposto de que potencialidade não equivale a capacidade, uma vez que a conversão de recursos e oportunidades em resultados políticos e institucionais exige condições de realização, entre as quais se destacam coerência estratégica, densidade institucional, coordenação política e mecanismos de implementação. Esta lógica encontra eco nas leituras críticas sobre a evolução da CPLP, onde a distância entre ambição e execução é tratada como padrão persistente e não como anomalia conjuntural (Cahen, 2017; Hewitt, Burges e Gomes, 2017; Engel e Mattheis, 2019).

A leitura do *corpus* sugere a existência de três mecanismos de bloqueio que atravessam quase todas as potencialidades. Em primeiro lugar, um bloqueio associado à ação coletiva, visível na dificuldade de alinhar preferências e ritmos políticos quando existe heterogeneidade e assimetrias entre membros, bem como na tendência para consensos mínimos quando o compromisso político é variável. Em segundo lugar, um bloqueio associado à capacidade institucional, sobretudo quando se verificam fragilidade de coordenação e implementação lenta, combinadas com recursos insuficientes e financiamento errático. Em terceiro lugar, um bloqueio associado ao contexto sistémico, que se manifesta na vulnerabilidade a choques e pressões globais, na dependência de enquadramentos externos e em dinâmicas de *realpolitik* e interferências externas. Estes três mecanismos não anulam a existência de potencialidades, mas condicionam a sua conversão, empurrando muitas agendas para o domínio declaratório ou para formas de cooperação seletiva.

A tabela seguinte sintetiza a confrontação lógica, associando a cada potencialidade o conjunto de limitações que mais frequentemente aparece, na literatura analisada, como condicionante da sua concretização. O objetivo não é demonstrar causalidade no sentido estrito, mas explicitar padrões de condicionamento consistentes com o que os autores descrevem e problematizam.

Tabela 3
Potencialidades *versus* limitações

Potencialidade	Limitações que mais condicionam	Implicação observável na conversão do potencial
Ciência, tecnologia, digital e conhecimento, incluindo educação e evidência em saúde	Recursos insuficientes e financiamento errático; fragilidade institucional e coordenação fraca; heterogeneidade e assimetrias	Cooperação técnica tende a ser mais viável em redes e projetos, mas com continuidade e escala limitadas quando faltam financiamento previsível, capacidades administrativas e indicadores comuns
Língua e cultura	Heterogeneidade e assimetrias; consenso e vontade política variável; fragilidade institucional e coordenação fraca	O capital simbólico é reconhecido como recurso de coesão, mas a tradução em instrumentos comuns tende a ser irregular e dependente de compromissos políticos contingentes
Cooperação político-diplomática e concertação	Consenso e vontade política variável; dependência de enquadramentos e recursos externos; recursos insuficientes e financiamento errático	Concertação tende a existir, mas a robustez operacional diminui quando a ação exige meios, mandatos, continuidade e capacidade logística própria
Integração económica e mobilidade	Heterogeneidade e assimetrias; pressões sistêmicas e choques globais; dependência de enquadramentos e recursos externos; consenso e vontade política variável	Integração tende a ser parcial, com implementação diferenciada por capacidades administrativas e inserções regionais distintas, o que produz ritmos desiguais e compromissos variáveis
Diáspora, <i>soft power</i> e redes transnacionais	Fragilidade institucional e coordenação fraca; consenso e vontade política variável; pressões sistêmicas e choques globais	O ativo é distribuído e relevante, mas sem políticas coordenadas tende a operar sobretudo por lógicas nacionais, com ganhos agregados pouco previsíveis para a organização
Recursos, energia e agendas materiais	Realpolitik e interferências externas; fragilidade institucional e coordenação fraca; recursos insuficientes e financiamento errático; heterogeneidade e assimetrias	Potencial material existe, mas a coordenação multilateral é frequentemente ultrapassada por dinâmicas bilaterais e por competição externa, reduzindo margem de manobra coletiva
Mar, economia azul e dimensão atlântica e marítima	Recursos insuficientes e financiamento errático; dependência de enquadramentos e recursos externos; consenso e vontade política variável; fragilidade institucional e coordenação fraca	A agenda marítima exige instrumentos dispendiosos e interoperabilidade, o que tende a exceder capacidades próprias e a remeter parte relevante da execução para ecossistemas

A confrontação evidencia que as potencialidades de natureza mais identitária e diplomática, como língua e cultura e cooperação político-diplomática, são particularmente sensíveis à heterogeneidade, ao compromisso político variável e aos incentivos para consensos mínimos, o que favorece resultados prudentes e pouco vinculativos. Esta leitura é compatível com análises críticas do percurso institucional e com avaliações que sublinham a dificuldade de produzir impacto mensurável em áreas mais politizadas, sobretudo quando a arquitetura institucional é leve e os recursos são modestos (Cahen, 2017; Hewitt, Burges e Gomes 2017).

Nas potencialidades de integração económica e mobilidade, o padrão de condicionamento combina assimetrias estruturais, pressões sistémicas e dependências externas. Mesmo quando existem instrumentos que sinalizam vontade política, a implementação tende a depender de capacidades administrativas desiguais e de pertenças regionais diferenciadas, o que torna a convergência incremental, irregular e vulnerável a choques. A literatura sobre mobilidade académica no espaço CPLP reforça a existência de fluxos, mas também evidencia concentração e desigualdade de atratividade, o que ajuda a explicar por que razão a potencialidade se afirma como tendência, sem se converter automaticamente em integração homogénea (Rui Mauritti et al., 2023).

As potencialidades ligadas a ciência, tecnologia e conhecimento, bem como a redes em saúde, surgem como um caso em que a conversão parece mais plausível, sobretudo por via de cooperação técnica e circulação de competências. Ainda assim, a insuficiência de financiamento e as fragilidades institucionais tendem a limitar continuidade e escala, mesmo quando existe reconhecimento do valor estratégico destas redes. A literatura sobre diplomacia da saúde e redes estruturantes oferece exemplos de cooperação, mas também sugere que a estabilidade institucional e o investimento sustentado são determinantes para transformar redes em capacidade com impacto duradouro (Buss e Ferreira, 2010; Tobar et al., 2020).

Nas agendas materiais e estratégicas, como recursos, energia e mar, a confrontação torna particularmente visível o peso dos custos, da dependência de enquadramentos externos e da interferência de dinâmicas geopolíticas concorrentes. A literatura sobre cooperação em defesa e segurança marítima reforça que a ambição nestes domínios exige meios e coordenação operacional robusta, dificilmente alcançáveis quando persistem limitações financeiras e institucionais. A consequência mais observável é a tendência para iniciativas setoriais e cooperação limitada, com ganhos localizados, em vez de uma capacidade coletiva estável e abrangente (Bernardino e Rizzi, 2023; Rizzi e Bernardino, 2019).

Por fim, a potencialidade associada à diáspora e ao *soft power* apresenta um padrão específico. Trata-se de um ativo distribuído e com elevado potencial de projeção, mas dependente de políticas coordenadas e de mecanismos institucionais de articulação. A literatura sobre a diáspora portuguesa mostra que, sem instrumentos consistentes e com compromisso variável, tende a prevalecer uma lógica nacional, o que reduz a previsibilidade de ganhos agregados e limita a transformação do ativo em estratégia coletiva (Sousa, 2017).

Em síntese, a confrontação operacional sugere que o dilema na evolução do potencial não se explica pela ausência de potencialidades, mas pela persistência de limitações que atuam como pontos de bloqueio recorrentes. As áreas com maior probabilidade de conversão tendem a ser aquelas que permitem cooperação modular, cumulativa e técnica, enquanto as áreas de elevada exigência operacional e

política permanecem mais expostas a assimetrias, dependências e fragilidades institucionais.

5. Conclusões, limitações e agenda futura

O artigo procurou clarificar o dilema na evolução do potencial da CPLP, entendido como a coexistência entre um conjunto amplo de ativos e oportunidades recorrentemente reconhecidos na literatura e a dificuldade persistente em convertê-los em capacidade coletiva com efeitos políticos e institucionais sustentados. Para responder a este problema de forma auditável, a investigação recorreu a uma revisão sistematizada com reporte alinhado com as orientações PRISMA, articulando a seleção replicável do *corpus* com análise de conteúdo e codificação temática, permitindo a comparação por décadas e a identificação de padrões de saliência (Moher et al., 2009; Page et al., 2021; Krippendorff, 2018).

A síntese do *corpus* confirmou que as potencialidades mais referidas tendem a concentrar-se em domínios onde a cooperação pode ser construída de forma gradual e tecnicamente orientada, com particular visibilidade para a ciência, tecnologia, digital e conhecimento, incluindo educação e evidência em saúde. A literatura sugere que redes técnicas e mecanismos de capacitação setorial podem produzir ganhos incrementais mesmo quando a convergência política é limitada, sendo a cooperação em saúde um dos exemplos mais citados deste tipo de dinâmica (Buss e Ferreira, 2010; Tobar et al., 2020). Em paralelo, língua e cultura e concertação político-diplomática continuam a ser apresentadas como pilares identitários e de projeção, mas o seu impacto prático surge frequentemente associado a limites de execução e à tendência para resultados prudentes quando existe divergência de prioridades nacionais e baixa vinculatividade (Cahen, 2017; Hewitt, Burges e Gomes, 2017).

A introdução da leitura por décadas aprofundou esta interpretação ao mostrar que a literatura evolui de uma ênfase inicial mais simbólico-diplomática para uma agenda progressivamente mais marcada por conhecimento, mobilidade e redes setoriais, sobretudo no período mais recente. Esta deslocação não elimina a centralidade dos fundamentos identitários, mas sugere que os autores tendem a reconhecer maior verificabilidade operacional em áreas onde os custos de coordenação são mais baixos e onde os benefícios podem ser distribuídos por via de projetos cumulativos (Hewitt, Burges e Gomes, 2017; Mauritti et al., 2023). Em simultâneo, a análise temporal demonstrou que as limitações permanecem estruturalmente persistentes, com relevo para assimetrias entre membros, fragilidade institucional, escassez de recursos e compromisso político variável, às quais se acrescenta a amplificação por choques sistêmicos e dependências externas em contextos de maior instabilidade internacional (Engel e Mattheis, 2019; Cahen, 2017).

O subcapítulo de confrontação operacional reforçou o argumento central ao tornar explícito que a conversão do potencial em capacidade tende a ser travada por mecanismos recorrentes. A literatura analisada aponta, com diferentes formulações, para um bloqueio de ação coletiva associado a heterogeneidade e assimetrias e a dinâmicas de compromisso variável, para um bloqueio de capacidade institucional associado a coordenação fraca e recursos insuficientes, e para um bloqueio sistêmico associado a choques globais, dependências externas e interferências de *realpolitik*. A utilidade desta confrontação não reside em demonstrar causalidade no sentido estrito, mas em organizar a evidência de modo a identificar padrões de condicionamento estáveis, compatíveis com leituras críticas que descrevem a distância entre ambição discursiva e execução como traço persistente da evolução institucional (Cahen, 2017; Hewitt, Burges e Gomes, 2017).

Da conjugação entre resultados, tendências e confrontação operacional decorre uma implicação relevante para a interpretação do dilema. As potencialidades com maior probabilidade de conversão parecem ser aquelas que permitem cooperação modular e técnica, com mecanismos de aprendizagem e resultados mais facilmente observáveis, como educação, ciência e saúde. Em contrapartida, as potencialidades que exigem forte convergência política, meios materiais elevados e coordenação operacional robusta, como agendas marítimas estruturais ou certas dimensões de integração econômica, revelam-se mais vulneráveis à combinação de assimetrias, consensualismo prudente, fragilidade administrativa e financiamento errático. Neste quadro, a CPLP tende a apresentar maior desempenho relativo como plataforma de articulação e de cooperação seletiva do que como estrutura de integração profunda, ainda que instrumentos recentes, como os orientados para a mobilidade, indiquem que a institucionalização pode avançar quando existem janelas políticas e ganhos percebidos por diferentes membros (CPLP 2021; Mauritti et al., 2023).

A investigação apresenta limitações que importa reconhecer. Em primeiro lugar, a composição do *corpus* depende da cobertura das bases e do acesso ao texto integral, pelo que exclusões por indisponibilidade podem influenciar a saliência observada. Em segundo lugar, a frequência de ocorrência foi utilizada como indicador de destaque na literatura e não como medida direta de impacto material, pelo que a análise não substitui avaliações de resultados em políticas públicas ou programas concretos. Em terceiro lugar, apesar da normalização e do registo auditável, a codificação envolve julgamento interpretativo, sendo desejável reforçar a fiabilidade com dupla codificação e cálculo de concordância, sobretudo nas categorias de fronteira conceptual. Em quarto lugar, a leitura por décadas melhora a comparabilidade, mas tende a suavizar mudanças de curto prazo associadas a crises, ciclos políticos e variações de financiamento, que podem exigir instrumentos temporais mais finos (Krippendorff, 2018; Page et al., 2021).

A agenda futura pode ser estruturada em quatro linhas de desenvolvimento. A primeira linha passa por expandir e diversificar o *corpus* com integração sistemática de literatura em francês e espanhol quando substantivamente relevante, bem como documentação institucional e avaliações externas com densidade analítica, preservando critérios de qualidade e rastreabilidade de seleção (Page et al., 2021). A segunda linha consiste em complementar a saliência discursiva com evidência de implementação e resultados, cruzando potencialidades com instrumentos, programas e indicadores de execução, de forma a observar a passagem de potencial a capacidade com maior robustez. A terceira linha passa por aprofundar a comparação com outras organizações regionais do Sul Global, particularmente no plano de financiamento, desenho institucional e mecanismos de avaliação, permitindo contextualizar se as limitações identificadas são específicas ou refletem padrões mais gerais (Engel e Mattheis, 2019). A quarta linha consiste em refinar a confrontação operacional com métodos adicionais, como análise de redes de cooperação e estudos de caso seletivos por década, permitindo identificar condições sob as quais certos domínios de cooperação se tornam mais convertíveis do que outros, em especial nas áreas técnico-científicas onde a literatura já sugere evidência promissora (Buss e Ferreira, 2010; Tobar et al., 2020).

Referências

- Arendt, H. (2007) *A Condição Humana*, 10.^a ed. Trad. R. Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- Aristóteles (1924) *Metaphysics*. Ed. e trad. W.D. Ross. Oxford: Clarendon Press.
- Bernardino, L. (2011) “A Segurança Marítima no Seio da CPLP Contributos para uma Estratégia nos Mares da Lusofonia”, *Nação e Defesa*, 128 (5), pp. 41-65.
- Bernardino, L. and Rizzi, K. (2023) *25 Anos de Cooperação de Defesa na CPLP*. Campinas: Mercado de Letras Editores.
- Buss, P.M. e Ferreira, J.R. (2010) “Health diplomacy and South-South cooperation: the experiences of UNASUR Salud and CPLP’s Strategic Plan for Cooperation In Health”, *RECIIS: Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde*, 4(1), pp. 99-110.
- Cahen, M. (2017) “1996-2016 – A CPLP, uma organização para quê?”, *Portuguese Studies Review*, 23(1), pp. 67-96.
- Carvalho, C. (2018) “Africa and Portugal”, in Nagar, D. and Mutasa, C. (eds.), *Africa and the World: Bilateral and multilateral international diplomacy*. Cham: Palgrave Macmillan, Cham, pp. 143-165. doi:10.1007/978-3-319-62590-4_7.
- Carvalho, C. e Antunes, M.L. (2018) “Retrato da produção científica dos países da Comunidade de Países de Língua Portuguesa em ciências da saúde”, *Comunicação acadêmica*.

- CPLP (2007) *Estatutos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. Lisboa: Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.
- CPLP (2010) *Estratégia da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa para os Oceanos*. Lisboa: Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.
- CPLP (2021) *Acordo sobre a mobilidade entre os Estados-membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)*. Lisboa: Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.
- Engel, U. e Mattheis, F. (eds) (2019) *The finances of regional organisations in the global South: Follow the money*. Londres: Routledge.
- Ernout, A. e Meillet, A. (2001) *Dictionnaire Étymologique de la Langue Latine*. Paris: Klincksieck.
- Hewitt, W.E., Burges, S. and Gomes, I. (2017) The Comunidade dos Países de Língua Portuguesa at 20 years: An impact assessment, *South African Journal of International Affairs*, 24(3), pp. 291-309, doi:10.1080/10220461.2017.1381040.
- Ikenberry, G J (2018) "The end of liberal international order", *International Affairs*, 94(1), pp 7-23.
- Kant, I. (1998) *Critique of Pure Reason*. Eds P. Guyer and A. Wood. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krippendorff, K. (2018) *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*, 4.^a ed., Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Lewis, C. and Short, C. (1958) *A Latin Dictionary founded on Andrews' Edition of Freund's Latin Dictionary*. Oxford: Clarendon Press.
- MacQueen, N. (2003) "A Community of Illusions Portugal, the CPLP and Peacemaking in Guinea-Bissau", *International Peacekeeping*, 10(2), pp. 1-17.
- Mauritti, R. et al. (2023) "Mobilidade internacional por motivos de estudo: fluxos e distribuição de estudantes da CPLP no ensino superior e território português", *Cidades Comunidades e Territórios*, 47.
- Moher, D. et al. (2009) "Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses: The PRISMA Statement", *PLOS Medicine*, 6(7), e1000097.
- Page, M.J. et al. (2021) "The PRISMA 2020 statement: an updated guideline for reporting systematic reviews", *BMJ*, 372(71).
- Pinto, J.F. (2011) "Da CPLP à Comunidade Lusófona: o futuro da lusofonia", *Revista Angolana de Sociologia*, 7, pp. 107-118, doi:10.4000/ras.1212.
- Simon, H.A. (1955) "A behavioral model of rational choice", *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), pp. 99-118.
- Rizzi, K.R. e Bernardino, L.M.B. (2019) "A identidade da CPLP no domínio da defesa uma visão ampliada para a cooperação em defesa", *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 6(2).

- Rizzi, K.R. e Silva, I.C. (2017) "The CPLP as a mechanism of acting for Brazil in the South Atlantic: the increase of cooperation, the challenges and the possibilities of leadership", *Brazilian Journal of African Studies*, 2(4), pp. 30-61.
- Santos, V. (2004) "Lusofonia e Projecção Estratégica Portugal e a CPLP", *Nação e Defesa*, 109, pp. 123-151.
- Seabra, P. e Sá, C. (2025) "International organisations and arrested democratisation the CPLP and the limits of normative convergence", *Contemporary Politics*, 32, pp. 1-21.
- Seguro-de-Carvalho, P. e Antunes, M.L. (2018) "Retrato da produção científica dos países da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) em ciências da saúde", comunicação académica. Lisboa: Escola Superior de Tecnologia da Saúde de Lisboa.
- Singer, P. (1993) *Practical Ethics*, 2.^a ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sousa, P. (2017) "A diáspora portuguesa como prioridade da política externa de Portugal: entre o discurso e a prática", *Revista da FLUP*, IV(7), pp. 57-78, doi:10.21747/0871164X/hist7a4.
- Strydom, P. (2017) "The Problem of Limit Concepts in Habermas: Toward a Cognitive Approach to the Cultural Embodiment of Reason", *Philosophical Inquiry*, 42(2), pp. 168-189.
- Tobar, S. et al. (2020) "A estratégia de redes estruturantes na cooperação internacional da Fiocruz: América Latina e CPLP", in Buss, P. e Fonseca, L. (eds.), *Diplomacia da saúde e Covid-19: reflexões a meio caminho*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, pp. 345-360, doi:10.7476/9786557080290.0023.
- Trindade, W.N.D. (2021) "A importância das bases de dados na administração pública nos países da CPLP", estudo académico.
- Vygotsky, L. (1978) *Mind in Society: The Development of Higher Psychological Processes*. Eds. M. Cole et al. Cambridge, Ma: Harvard University Press.
- Zilles, A.M.S. e Faraco, C.A. (2012) "Implantação do Acordo Ortográfico na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa", *Calidoscópico*, 10(1), pp. 125-130, doi:10.4013/cld.2012.101.11.

Bilateralismo Transacional e Soberania Híbrida em Moçambique: Contraste Analítico a partir de São Tomé e Príncipe

Nuno Bilhó

Licenciado em Ciência Política e Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade NOVA de Lisboa; Mestrando na especialidade de Globalização e Dinâmicas Regionais.

Resumo

Este artigo analisa a reconfiguração da provisão de segurança em contextos africanos lusófonos marcados por insuficiência multilateral e diversificação de parceiros externos. Sustenta-se um argumento moderado: não há substituição mecânica das arquiteturas multilaterais por modelos bilaterais, mas, em certas condições, a insuficiência operacional regional, combinada com urgência securitária e incentivos sistémicos, favorece arranjos bilaterais mais rápidos e politicamente disponíveis. Com base nos conceitos de *hedging*, soberania híbrida e securitização, desenvolve-se uma análise qualitativa centrada em Moçambique, onde a passagem da SAMIM

para a centralidade ruandesa revela uma bilateralização securitária densa e seletiva. São Tomé e Príncipe funciona como contraste analítico: não confirma uma transição equivalente, mas mostra que a diversificação bilateral pode traduzir *hedging* estratégico e barganha geopolítica sem securitização existencial. Conclui-se que a bilateralização da segurança assume formas diferenciadas, com ganhos operacionais localizados e custos em transparência, responsabilização e universalidade da proteção.

Palavras-chave: Moçambique; São Tomé e Príncipe; segurança internacional; bilateralismo transacional; soberania híbrida; *hedging*; securitização.

Abstract

This article analyses the reconfiguration of security provision in Lusophone African contexts marked by multilateral insufficiency and diversification of external partners. It advances a moderate argument: there is no mechanical replacement of multilateral architectures by bilateral models, but under certain conditions, regional operational weakness, combined with security urgency and systemic incentives, favours faster and politically available bilateral arrangements. Drawing on hedging, hybrid sovereignty and securitisation, the article develops a qualitative analysis centred on Mozambique, where the shift from SAMIM to

Rwandan centrality reveals a dense and selective form of security bilateralisation. São Tomé and Príncipe serves as an analytical contrast: it does not confirm an equivalent transition, but shows that bilateral diversification may express strategic hedging and geopolitical bargaining without existential securitisation. The article concludes that security bilateralisation takes differentiated forms, with localised operational gains and costs in transparency, accountability and universality of protection.

Keywords: *Mozambique; São Tomé and Príncipe; international security; transactional bilateralism; hybrid sovereignty; hedging; securitization.*

Artigo recebido: 31.01.2026

Aprovado: 16.03.2026

<https://doi.org/10.47906/ND2026.173.11>

1. Introdução

Desde 2022, a ordem internacional entrou numa fase de reconfiguração acelerada, marcada pela dispersão de poder, pela fragmentação normativa e pelo enfraquecimento das referências multilaterais que estruturaram o pós-Guerra Fria. Em África, esta transformação não eliminou as arquiteturas regionais de segurança, mas expôs com maior nitidez os seus limites: capacidades materiais insuficientes, dependência de financiamento externo, assimetrias entre legitimidade política e capacidade coerciva e dificuldades persistentes em responder a conflitos prolongados e a ameaças híbridas. O problema central não reside apenas no desgaste do multilateralismo enquanto ideia, mas no desfasamento entre aquilo que se espera dessas estruturas e aquilo que elas conseguem efetivamente garantir no terreno (Acharya, 2014; Coning, 2018).

É neste quadro que os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa surgem como espaço de observação particularmente relevante. Apesar das afinidades históricas, da pertença à CPLP e da densidade das relações com Portugal, trata-se de um conjunto longe de ser homogêneo. Angola dispõe de recursos energéticos, margem diplomática e capacidade militar superiores à média regional; a Guiné-Bissau continua marcada por fragilidade institucional e interferência militar; Cabo Verde e São Tomé e Príncipe dependem fortemente da segurança marítima e da inserção externa; Moçambique enfrenta, desde 2017, uma insurgência persistente em Cabo Delgado, com efeitos severos sobre a autoridade do Estado, a proteção de civis e a exploração de recursos estratégicos. Esta heterogeneidade recomenda prudência: os PALOP não devem ser tratados como bloco uniforme, mas como um universo comparável apenas sob condição de diferenciação analítica.

A investigação circunscreve-se ao período de 2022 a 2026. Esta delimitação justifica-se por razões internacionais e empíricas. A partir de 2022, a guerra na Ucrânia acelerou a competição entre potências, redistribuiu recursos estratégicos, reordenou prioridades de segurança e ampliou o espaço para soluções pragmáticas, seletivas e externamente apoiadas no Sul Global. Nesse contexto, tornou-se mais visível a deslocação do centro de gravidade securitário: em vez de respostas assentes exclusivamente em quadros regionais ou multilaterais, observa-se a crescente centralidade de arranjos bilaterais, missões *ad hoc* e coligações de geometria variável, orientadas por objetivos operacionais concretos e não necessariamente por coerência institucional de longo prazo.

É neste ponto que o objeto do estudo se torna mais preciso. O artigo analisa a reconfiguração da provisão de segurança em Moçambique na sequência da insuficiência operacional do quadro regional, utilizando São Tomé e Príncipe como contraste analítico limitado. A escolha não pretende sugerir equivalência entre os dois casos. Em Moçambique, a progressiva centralidade do Ruanda, num contexto de

retração relativa da resposta regional, permite observar uma reconfiguração material da segurança, com implicações diretas para a soberania funcional, para a proteção seletiva do território e para a relação entre autoridade estatal e apoio externo. Em São Tomé e Príncipe, o quadro é diverso: o que se observa não é a substituição de uma arquitetura regional falhada por um parceiro externo dominante, mas antes uma lógica de diversificação prudencial, típica de um pequeno Estado insular que procura gerir vulnerabilidades através de múltiplas relações de cooperação.

Esta distinção é decisiva para o argumento do artigo. Nem toda a cooperação bilateral em matéria de defesa corresponde ao mesmo tipo de bilateralismo, e nem toda a diversificação de parceiros representa uma alteração estrutural da arquitetura de segurança. Há situações nas quais a bilateralização assume função substitutiva ou quase substitutiva; há outras em que opera sobretudo como mecanismo de *hedging*¹, de sinalização diplomática ou de reforço capacitário sem alteração profunda do modelo de provisão de segurança. Confundir estes planos conduz a generalizações excessivas e obscurece aquilo que cada caso revela sobre a transformação contemporânea da segurança em África.

A pergunta principal do artigo é a seguinte: em que medida a insuficiência operacional dos mecanismos multilaterais regionais contribuiu para a consolidação de um arranjo bilateral transacional em Moçambique, e que implicações daí resultam para a soberania estatal e para a proteção de civis? A esta questão soma-se uma subpergunta de contraste: até que ponto o caso de São Tomé e Príncipe pode ser lido à luz da mesma grelha analítica, ou deve antes ser compreendido como uma modalidade distinta de *hedging* estratégico em contexto marítimo-regulatório?

A hipótese defendida é deliberadamente moderada. O artigo sustenta que o caso moçambicano evidencia uma reconfiguração securitária em que um parceiro bilateral adquire centralidade após a insuficiência funcional do quadro regional, produzindo uma forma de soberania híbrida territorialmente densa e operacionalmente seletiva. Já o caso santomense não confirma a mesma dinâmica em sentido forte. Serve, antes, para mostrar os limites da generalização e para distinguir entre bilateralização securitária em contexto de ameaça existencial e diversificação estratégica em contexto de vulnerabilidade difusa. Não se argumenta, portanto, que o multilateralismo tenha sido simplesmente substituído, mas que, em certas condições, deixa de ocupar o lugar central na provisão efetiva de segurança.

O contributo do artigo é triplo. Em primeiro lugar, propõe uma leitura diferenciada da bilateralização da segurança no espaço lusófono africano, recusando tratar como equivalentes realidades empiricamente distintas. Em segundo lugar, articula os conceitos de *hedging*, soberania híbrida e provisão de segurança para explicar não

1 *Hedging* – traduzido no texto como estratégia de cobertura, mantendo o termo original por ser consagrado na literatura de Relações Internacionais.

apenas a presença de atores externos, mas a forma concreta como essa presença reconfigura autoridade, proteção e capacidade estatal. Em terceiro lugar, mostra que a análise dos PALOP ganha em rigor quando é construída a partir de contrastes limitados e não de categorias agregadas que tendem a apagar diferenças decisivas entre tipos de ameaça, escalas de capacidade e inserções regionais.

2. Conceitos-chave e estratégia de análise qualitativa

O artigo assenta em três instrumentos conceptuais: *hedging*, soberania híbrida e securitização. Estes instrumentos são mobilizados de forma articulada, mas sem os fundir numa grelha indiferenciada (Kuik, 2021; Boege et al., 2009; Buzan, Wæver e de Wilde, 1998). O objetivo não é construir uma teoria totalizante da segurança nos PALOP, mas dispor de categorias suficientemente precisas para interpretar a reconfiguração da provisão de segurança em contextos marcados por insuficiência multilateral, pluralização de parceiros externos e forte variação na natureza das ameaças. O *hedging* ajuda a compreender a diversificação deliberada de parceiros; a soberania híbrida permite descrever a redistribuição funcional e espacial da autoridade; a securitização permite aferir se uma ameaça é construída como existencial e, por isso, apta a legitimar medidas extraordinárias. Em conjunto, estes instrumentos evitam tanto uma leitura puramente institucional como uma leitura excessivamente conjuntural.

A literatura sobre *hedging* foi desenvolvida sobretudo para explicar o comportamento de pequenos e médios Estados em contextos de elevada incerteza sistémica, nos quais um alinhamento rígido com uma única potência é visto como arriscado. Kuik define-o como uma forma de “procura de seguro” em condições de incerteza profunda, marcada pela recusa de compromissos exclusivos e pela combinação de políticas parcialmente contraditórias nos domínios da segurança, da economia e da diplomacia (Kuik, 2021). Nos PALOP, esta lógica não assume a forma clássica de equilíbrio entre grandes potências. Surge, antes, como estratégia pragmática de sobrevivência securitária: Estados com capacidades militares limitadas preservam capital político e legitimidade normativa através de vínculos a organizações regionais e lusófonas, mas recorrem em paralelo a acordos bilaterais com atores capazes de fornecer respostas rápidas, tangíveis e menos condicionadas (Araújo, 2024).

A noção de soberania híbrida permite captar a forma como a autoridade estatal deixa de ser entendida como um monopólio homogéneo e indivisível para ser exercida de modo partilhado, negociado e funcionalmente repartido (Boege et al., 2009; Tholens, 2017). Em muitos contextos contemporâneos, funções tipicamente soberanas – controlo territorial, proteção de infraestruturas críticas, recolha de

informação, condução de operações militares ou patrulhamento marítimo – são desempenhadas em articulação com atores externos, estatais ou quase estatais. Isto não significa ausência de Estado, mas seletividade na provisão da autoridade. Certos espaços, como zonas de exploração energética, portos estratégicos, fronteiras sensíveis ou corredores logísticos, beneficiam de proteção reforçada e de presença institucional mais densa; outros permanecem mais expostos à violência, à informalidade ou a formas mínimas de regulação. A soberania torna-se, assim, espacialmente seletiva e funcionalmente fragmentada.

A terceira ferramenta analítica é a securitização, tal como formulada pela Escola de Copenhaga. Uma questão é securitizada quando é apresentada como ameaça existencial a um objeto de referência, legitimando medidas extraordinárias fora do quadro normal da política (Buzan, Wæver e de Wilde, 1998). Esta categoria exige uso cauteloso. A securitização não pode ser presumida sempre que exista linguagem de risco ou vulnerabilidade; requer uma construção discursiva mais forte, assente na ideia de ameaça existencial e na aceitação, por uma audiência relevante, de respostas excecionais. Por isso, a categoria é particularmente útil para o caso moçambicano, em que a insurgência em Cabo Delgado foi enquadrada como ameaça à integridade territorial, à vida das populações e à viabilidade económica de ativos estratégicos (OCHA, 2024; Institute for Economics & Peace, 2024). Já no caso santomense, a sua aplicação deve ser mais contida: predomina aí um discurso de risco marítimo, reputação e vigilância, e não uma narrativa robusta de exceção existencial (IMO, s.d.).

No plano empírico, o estudo assenta na triangulação de fontes documentais primárias com dados quantitativos secundários. Foram utilizados comunicados oficiais, acordos tornados públicos, resoluções internacionais, relatórios de organizações multilaterais, discursos governamentais e análises independentes, cruzados com dados georreferenciados de violência política e fatalidades do ACLED, indicadores do Global Terrorism Index, dados de monitorização do Cabo Ligado e relatórios de centros de investigação especializados, designadamente o International Crisis Group (ACLED, 2026; Institute for Economics & Peace, 2024; International Crisis Group, 2024). Para o escrutínio de transferências militares, reconfiguração de orçamentos de defesa e presença material de atores externos, recorreu-se ainda ao SIPRI e a documentação institucional europeia e russa relevante (Council of the European Union, 2022; SIPRI, 2025, 2026; Ministério dos Negócios Estrangeiros da Federação Russa, 2024).

O desenho de investigação é qualitativo, interpretativo e comparativo em sentido limitado, com raciocínio predominantemente abduutivo. Em termos ontológicos, parte-se da ideia de que soberania e segurança não são factos fixos, mas realidades relacionais e historicamente situadas; em termos epistemológicos, privilegia-se uma leitura interpretativa, orientada para reconstruir mecanismos e significados

em contexto, e não para formular leis gerais. O artigo parte de categorias teóricas consolidadas, confronta-as com evidência empírica situada e reajusta o seu alcance explicativo à luz do contraste entre os casos. Moçambique constitui o estudo de caso principal; São Tomé e Príncipe funciona como contraste analítico. Esta opção é particularmente adequada num subcampo em que a opacidade dos acordos, a assimetria de informação e a volatilidade do terreno dificultam a recolha homogênea de dados primários. As limitações do estudo decorrem daí mesmo: opacidade contratual, ausência de trabalho de campo *in loco* e dependência parcial de fontes secundárias e jornalísticas. Estas restrições não invalidam a análise, mas aconselham prudência causal.

Para efeitos deste artigo, três expressões exigem uma tradução empírica mínima. A “centralidade operacional ruandesa” é inferida a partir da retração do dispositivo regional, do reforço do contingente bilateral após 2024 e do apoio externo especificamente dirigido à sua permanência. A “proteção seletiva” observa-se quando a presença securitária se concentra de forma mais densa em áreas de elevado valor estratégico, como Palma, Afungi, Mocímboa da Praia e corredores logísticos associados, coexistindo com maior exposição de zonas periféricas. A noção de “segurança de enclave” designa, assim, o resultado agregado desses dois processos: a passagem de uma promessa de controlo territorial homogêneo para uma lógica de proteção intensiva de espaços e ativos prioritários.

A retirada da SAMIM não explica mecanicamente todos os movimentos da insurgência em Cabo Delgado; do mesmo modo, o acordo russo-santomense não permite, por si só, inferir uma presença militar russa densa e permanente no arquipélago. O argumento causal do artigo não sustenta uma substituição mecânica do multilateralismo pelo bilateralismo; sustenta, antes, que a combinação entre insuficiência operacional dos mecanismos regionais, urgência securitária e fragmentação da ordem internacional criou incentivos para a centralidade de parceiros bilaterais mais rápidos, flexíveis e politicamente disponíveis. Em Moçambique, essa combinação abriu espaço à consolidação de um arranjo bilateral central para a resposta operacional; em São Tomé e Príncipe, incentivou a diversificação de parceiros sem produzir mutação equivalente da arquitetura de segurança.

3. Limites das arquiteturas regionais e lusófonas na provisão coerciva de segurança

A erosão do multilateralismo de segurança em África é amplamente assinalada, mas o seu impacto nos PALOP exige precisão. Para este artigo, os quadros multilaterais relevantes são a SADC, num plano mais amplo, a União Africana, e, em registo distinto, a CPLP. O argumento não é que estas organizações tenham perdido toda a relevância, mas que, em certas crises agudas, a sua legitimidade política não

foi acompanhada de capacidade operacional suficiente para garantir respostas sustentadas e materialmente densas. Essa discrepância tornou-se particularmente visível em Moçambique, onde a SAMIM revelou limitações importantes (SADC, 2024a; International Crisis Group, 2024). No caso da CPLP, o problema é diferente: não um fracasso operativo em sentido estrito, mas os limites de um desenho institucional que nunca a vocacionou para funções de *hard security*² (CPLP, 2007; Araújo, 2024).

No caso da SADC, a insuficiência não foi apenas material. A SAMIM operou num contexto regional marcado por pressões orçamentais, crises internas e prioridades concorrentes. A ausência de um mecanismo automático e previsível de financiamento agravou a vulnerabilidade da missão a flutuações políticas, apesar das discussões suscitadas pela Resolução 2719 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (United Nations Security Council, 2023; Sambo, 2024). A missão tornou-se, assim, exemplo de um problema mais vasto: mandatos ambiciosos sem recursos estáveis.

Os limites do multilateralismo lusófono obedecem a outra lógica. A CPLP nunca foi estruturada como organização de defesa coletiva nem como mecanismo de *peace enforcement*. A sua utilidade reside na concertação político-diplomática, na formação, na cooperação técnico-militar e na partilha de doutrina. O exercício Felino é o exemplo mais conhecido dessa dimensão (CPLP – Componente de Defesa, 2024). Mas essa preparação não equivale à existência de um instrumento apto a intervir coercivamente em cenários de insurgência ativa ou a garantir patrulhamento robusto e continuado de espaços marítimos vulneráveis. Quando crises como a de Cabo Delgado exigem resposta letal, sustentação logística e comando operacional integrado, os Estados procuram antes mecanismos regionais africanos, apoios europeus ou parcerias bilaterais específicas.

A heterogeneidade interna da própria CPLP reforça este limite. Portugal ancora as suas prioridades estratégicas na NATO; o Brasil privilegia uma agenda de autonomia regional; os PALOP dispõem de capacidades militares limitadas; Timor-Leste insere-se noutra bacia estratégica (Araújo, 2024; Brasil – Ministério da Defesa, 2025). Esta assimetria de capacidades, geografias e prioridades dificulta a definição de objetivos comuns de segurança com verdadeira densidade operacional.

O resultado geral não é a extinção do multilateralismo, mas a sua convivência tensa com dispositivos de segurança mais rápidos, seletivos e, por vezes, mais opacos. A SADC possui maior vocação securitária, mas não conseguiu sustentar a sua presença em Moçambique; a CPLP tem densidade histórico-diplomática, mas carece de mandato coercivo; a União Europeia e parceiros externos oferecem treino,

2 *Hard security* – traduzido como segurança coerciva (uso comum em Relações Internacionais para distinguir de segurança humana/*soft*).

financiamento e equipamentos em função de prioridades próprias. Neste ecossistema, certos alinhamentos bilaterais ganham densidade. Em Moçambique, após a retirada da SAMIM, a segurança em Cabo Delgado passou a depender ainda mais visivelmente da presença ruandesa, apoiada financeiramente por parceiros externos (SADC, 2024a; Council of the European Union, 2022). Em São Tomé e Príncipe, o acordo de cooperação técnico-militar com a Federação Russa revela abertura à diversificação de parceiros e procura de margem estratégica, mas não basta para demonstrar substituição material de uma arquitetura multilateral por um novo dispositivo bilateral hegemónico (Ministério dos Negócios Estrangeiros da Federação Russa, 2024; VOA Português, 2024).

4. Transição securitária em Moçambique: do multilateralismo regional ao modelo ruandês

A reconfiguração securitária em Cabo Delgado decorreu de uma sequência identificável de decisões políticas e operacionais que deslocaram o centro de gravidade da provisão de segurança do plano multilateral regional para um arranjo bilateral de natureza transacional (International Crisis Group, 2024; SADC, 2024a). A SAMIM, concebida como resposta regional de *hard security* à insurgência, terminou sem consolidar um modelo sustentável de proteção territorial e civil. Nesse vazio funcional, a presença ruandesa, estruturada por acordo bilateral, tornou-se a solução operacional dominante.

O marco decisivo foi a retoma de Mocímboa da Praia, anunciada em agosto de 2021, quando forças moçambicanas e ruandesas recapturaram a vila e o porto, então um dos principais bastiões insurgentes e nó logístico do conflito costeiro (Reuters, 2021). A partir daí, a estabilização passou a assentar numa lógica de dupla camada: uma missão regional multinacional, com mandato formal e composição declarada, e uma intervenção bilateral ruandesa, com comando e racionalidade operacional menos transparentes (International Crisis Group, 2024; SADC, 2024b). Entre 2022 e 2023, os indicadores registaram reduções relativas da violência em certas áreas e períodos, mas sem neutralização estrutural da ameaça e com sucessivos deslocamentos territoriais (ACLED, 2026; International Crisis Group, 2024).

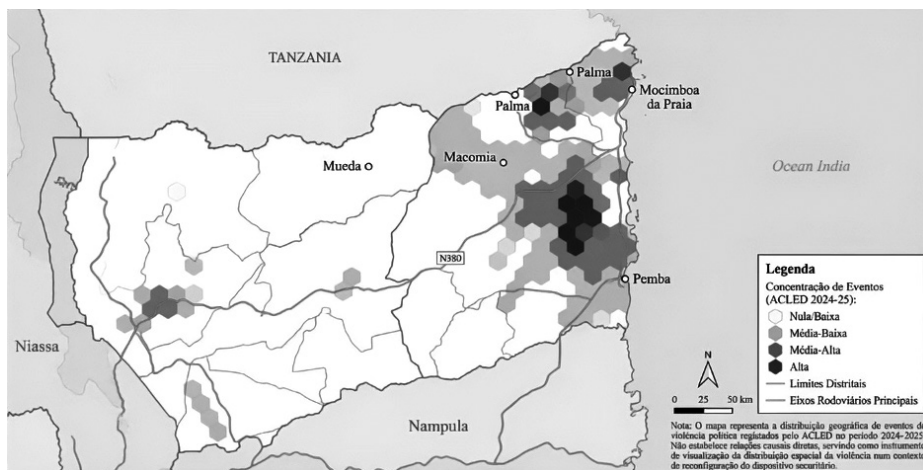
A retirada da SAMIM, decidida faseadamente no final de 2023 e executada entre abril e meados de julho de 2024, não deve ser lida como simples reconhecimento da eficácia do dispositivo bilateral. Resultou de constrangimentos financeiros, logísticos e políticos já evidentes, agravados pela ausência de um mecanismo previsível de financiamento e pela dificuldade de sustentar uma missão sub-regional num teatro vasto e exigente (Sambo, 2024; International Crisis Group, 2024). Ainda assim, a retirada reduziu a densidade da presença multilateral e aprofundou a

dependência de Moçambique face a um único parceiro bilateral dotado de elevada capacidade de projeção. A resposta passou a assentar mais claramente na contenção de corredores logísticos, na proteção de centros de valor económico e na redução de ataques em zonas sensíveis (Council of the European Union, 2022; ACLED, 2025).

Esta seletividade observa-se com nitidez na figura 1, relativa à distribuição espacial de eventos de violência política em Cabo Delgado entre 2024 e 2025 (ACLED, 2026). O mapa revela um padrão de pacificação seletiva: os dispositivos de maior intensidade tendem a consolidar cordões de proteção em torno de áreas associadas à exploração de gás natural, a instalações sensíveis e a eixos logísticos prioritários, enquanto a violência se desloca para periferias menos integradas nesse circuito de valor. Palma, Mocímboa da Praia, Afungi e certos corredores rodoviários surgem como áreas de proteção reforçada; Macomia, zonas periféricas e trajetos de dispersão insurgente revelam maior exposição. A figura sustenta, assim, a tese de que a transição de um mandato multilateral para um arranjo bilateral e transacional substitui a pretensão de controlo homogêneo do território por um modelo de segurança de enclave.

Figura 1

Distribuição espacial de eventos de violência política em Cabo Delgado (2024-2025)



Fonte: Elaboração do autor (baseada em Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED) (2025-2026) Mozambique Conflict Monitor, Cabo Ligado).

O comportamento dos indicadores entre 2024 e 2026 reforça esta leitura cautelosa. Fontes humanitárias e de monitorização empírica apontam para escalada e difusão dos ataques ao longo de 2024 e de parte de 2025, com níveis elevados de violência

contra civis em determinados períodos e expansão geográfica para a província de Nampula (OCHA, 2024; ACLED, 2026). Verificaram-se deslocções massivas de população e reaparecimento de atividade insurgente em áreas antes tidas por estabilizadas. Ao mesmo tempo, a violência diminuiu no final de 2025, coincidindo com a estação das chuvas, que historicamente limita a mobilidade tanto do Estado Islâmico em Moçambique como das forças estatais e ruandesas (ACLED, 2026). No início de 2026, os níveis de atividade mantiveram-se relativamente baixos, embora com incursões pontuais persistentes em locais como Mocímboa da Praia e Macomia, sugerindo resiliência insurgente apesar da pressão operacional. Importa, porém, evitar causalidades mecânicas. A retirada da SAMIM não explica, por si só, o recrudescimento ou a dispersão da violência. A insurgência explora vulnerabilidades socioeconômicas profundas, beneficia do terreno, estabelece redes locais de apoio e ajusta-se às operações militares (International Crisis Group, 2024; ACLED, 2026). O que pode ser sustentado com maior segurança é algo mais delimitado: o fim da missão regional reduziu a densidade e a diversidade do dispositivo de segurança, tornando a resposta mais dependente do binômio forças moçambicanas-forças ruandesas e, por isso, mais exposta a uma lógica de proteção seletiva.

A presença ruandesa iniciou-se em julho de 2021, a pedido de Maputo, e foi progressivamente reforçada (Reuters, 2021; Council of the European Union, 2024). As estimativas disponíveis variam, mas apontam para um reforço progressivo do contingente ruandês desde 2021, atingindo vários milhares de efetivos após a retração regional (Council of the European Union, 2024; International Crisis Group, 2024). O dado exato é menos importante do que a sua consequência institucional: Moçambique mantém a titularidade formal do uso legítimo da força, mas partilha a provisão concreta de segurança com um parceiro estrangeiro que opera por acordo bilateral, com significativa autonomia operacional e apoios externos próprios. O resultado é uma soberania funcionalmente repartida e territorialmente seletiva.

A dimensão transacional do arranjo torna-se mais clara quando se observa a rede de apoio externo. A União Europeia passou a financiar a implantação ruandesa através da European Peace Facility, com decisão inicial em dezembro de 2022 e reforços posteriores (Council of the European Union, 2022, 2024). Esta arquitetura exprime uma racionalidade de externalização: em vez de projetar diretamente grandes contingentes, apoia-se um parceiro regional considerado eficaz na proteção de investimentos críticos e na contenção da expansão insurgente. O Ruanda consolida, assim, a imagem de exportador de segurança; Moçambique obtém uma resposta expedita, mas à custa de maior dependência e de reduzido escrutínio sobre os termos efetivos do arranjo.

Esta economia política da segurança ajuda a explicar por que razão a proteção dos civis, embora discursivamente central, surge subordinada a prioridades seletivas.

A ACLED e relatórios das Nações Unidas assinalam limites persistentes à proteção de civis, incluindo alegações de resposta tardia, deslocação dos confrontos para áreas periféricas e manutenção da violência fora dos enclaves mais protegidos (ACLED, 2025; United Nations Secretary-General, 2024). O dispositivo bilateral privilegia zonas de elevado valor estratégico, nomeadamente áreas próximas dos projetos de gás e corredores rodoviários essenciais (ACLED, 2025, 2026). Isto não significa ausência de benefícios locais de segurança, mas evidencia uma hierarquia de prioridades em que a segurança humana universal cede perante a estabilização de ativos e circuitos económicos.

A relação entre Moçambique e o Ruanda mostra, por isso, uma combinação singular de securitização, cobertura estratégica e soberania repartida. A ameaça jihadista em Cabo Delgado foi projetada como perigo existencial para a integridade territorial, para a vida das populações e para a viabilidade económica dos megaprojetos de gás natural (Institute for Economics & Peace, 2024; OCHA, 2024). Essa formulação ajudou a legitimar soluções de emergência, entre as quais o recurso intensivo a força letal por via bilateral. Ao mesmo tempo, o recurso ao Ruanda não anulou outros vínculos externos. Moçambique preservou relações com a União Europeia, os Estados Unidos, a China, a Turquia e organizações multilaterais, procurando multiplicar canais de apoio e reduzir riscos de abandono (Council of the European Union, 2022; U.S. Department of State, 2024; Nantulya, 2024; Yaşar, 2025). Em termos normativos, o caso moçambicano demonstra os ganhos imediatos e os custos duradouros do bilateralismo transacional: eficácia operacional no curto prazo, mas também opacidade contratual, partilha desigual de autoridade, seletividade territorial e dependência de financiamento externo no médio e longo prazo.

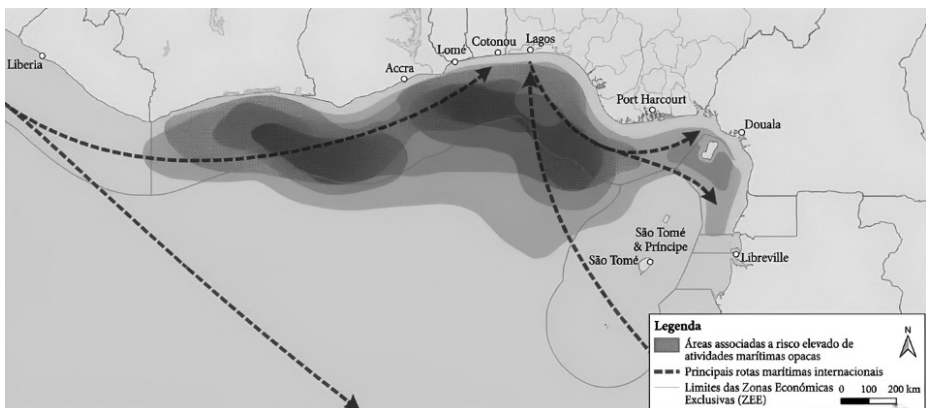
5. São Tomé e Príncipe: *hedging* estratégico e contraste analítico no Atlântico Sul

A aproximação securitária entre São Tomé e Príncipe e a Federação Russa ganhou forma jurídica com a assinatura, em abril de 2024, de um acordo de cooperação técnico-militar em São Petersburgo (Ministério dos Negócios Estrangeiros da Federação Russa, 2024; VOA Português, 2024). A cronologia tornada pública e a divulgação de excertos do instrumento sugerem a sua entrada em vigor pouco depois da assinatura e a continuidade de contactos institucionais nos anos seguintes (Téla Nón, 2024; VOA Português, 2024). Num microestado, isto vale menos como prova de densidade militar imediata do que como sinal de um canal bilateral minimamente institucionalizado, capaz de produzir efeitos políticos mesmo com execução material seletiva ou intermitente.

São Tomé e Príncipe apresenta vulnerabilidades específicas. A sua localização no Golfo da Guiné coloca o arquipélago junto de rotas marítimas comerciais densas e de uma vasta zona económica exclusiva cuja extensão excede largamente a capacidade doméstica de patrulhamento e fiscalização (Lloyd's List Intelligence, 2024; IMO, s.d.). Esta assimetria torna o arquipélago particularmente exposto a práticas operacionais opacas: pirataria residual, tráfico, pesca ilegal, mudança oportunística de bandeira, transferências de petróleo navio-a-navio e circulação de frotas-sombra associadas a regimes ou redes sob sanções internacionais (Saiz Erasquin e Keatinge, 2025; OFAC, s.d.). A pressão resultante não é comparável à insurgência territorial moçambicana. Trata-se, antes, de uma vulnerabilidade regulatória, marítima e económica, com potenciais efeitos reputacionais sobre a credibilidade portuária, o acesso a financiamento, a imagem externa e a margem negocial do Estado. O contexto regional reforça esta leitura. A figura 2 sistematiza o ecossistema de risco marítimo no Golfo da Guiné e evidencia a convergência entre rotas internacionais e a vasta e exposta zona marítima santomense (IMO, s.d.; Norways, Mitchell e Lin, 2024). Não se trata de afirmar convivência institucional direta do Estado com redes ilícitas, mas de reconhecer que a desproporção entre espaço sob jurisdição e meios de controlo cria áreas de sombra suscetíveis de aproveitamento por operadores que exploram a penumbra regulatória internacional.

Figura 2

Ecossistema regional de risco marítimo no Golfo da Guiné: opacidade operacional e *shadow fleet*



Fonte: Elaboração do autor (baseada em Saiz Erasquin e Keatinge, 2025; International Maritime Organization, s.d.; European Union, 2025; Lloyd's List Intelligence, 2024; Norways et al., 2024).

Tabela 1
Exemplos de navios ligados a opacidade marítima e evasão de sanções

Nome do navio	Bandeira associada (à data relevante)	Identificador IMO	Estatuto jurídico	Data / Período	Nota técnica
Lokosao	São Tomé e Príncipe	9286657	Designado pela UE	25/02/2025	Entidade formalmente incluída na lista consolidada de sanções da UE
Lorena Grand	São Tomé e Príncipe	9288899	Designado pela UE	25/02/2025	Designação formal da UE; identificador técnico consolidado em listas marítimas
Adrian Darya 1 (ex-Graceful 1)	Bandeiras múltiplas (histórico)	9116412	Designado (UE/EUA)	2019–	Caso paradigmático de <i>flag hopping</i> ³ e evasão de sanções; incluído para contextualização comparativa
Pablo	Registo opaco / bandeira instável	9256605	Associado a análises técnicas de <i>shadow fleet</i>	2022	Referenciado em relatórios técnicos sobre risco marítimo e <i>de-risking</i> ; não designado pela UE
NS Champion	Bandeira variável	9253744	Referenciado em literatura técnica	2023	Caso citado em análises sobre evasão de sanções e opacidade operacional; sem designação formal UE

Fonte: Elaboração do autor (baseada em: Danish Maritime Authority, 2025; European Union, 2025; Saiz Erasquin e Keatinge, 2025; Lloyd's List Intelligence, 2024; Norways et al., 2024; International Maritime Organization, s.d.).

Nestas condições, o *hedging* estratégico em São Tomé e Príncipe torna-se particularmente visível. O país não rompe com circuitos anteriores; acrescenta parceiros. O Programa-Quadro de Cooperação no Domínio da Defesa entre Portugal e São Tomé e Príncipe para o ciclo 2021-2025 constitui o eixo mais estruturado da cooperação tradicional (Ministério da Defesa Nacional da República Portuguesa e Ministério da Defesa Nacional da República Democrática de São Tomé e Príncipe, 2022). Prevê apoio à estrutura superior da defesa nacional, qualificação de quadros, reforço da Guarda Costeira, cedência de meios e capacitação institucional. No plano operativo, a missão do Navio da República Portuguesa Zaire oferece um exemplo relevante de soberania militar partilhada de forma transparente. Com guarnição mista de militares portugueses e santomenses, o navio realizou patrulhas, fiscalizações conjuntas e operações de busca e salvamento durante vários anos, percorrendo dezenas de milhares de milhas náuticas e salvando vidas humanas no Golfo da Guiné (Marinha, 2023a, 2023b). O principal eixo bilateral

3 *Flag hopping* – traduzido como mudança oportunística de bandeira (ou “saltos de bandeira”, numa forma mais curta).

funcional do arquipélago não é, portanto, o russo, mas o português-santomense articulado com a União Europeia.

A cooperação europeia prolonga e complementa este eixo. Instrumentos como o NDICI, programas de apoio à vigilância marítima e iniciativas como o SEACOP VI procuram reforçar capacidades técnicas, *compliance* regulatória, segurança portuária e formação de quadros (Expertise France, 2024; Comissão Europeia, 2025). Em conjunto com Portugal, a União Europeia oferece a São Tomé e Príncipe um paradigma de capacitação gradual: não substitui o Estado, procura reforçar progressivamente a sua capacidade própria. Esse paradigma tem, contudo, limites. É burocraticamente mais lento, depende de condicionalidades e nem sempre satisfaz expectativas políticas de curto prazo de elites governantes que procuram resultados visíveis, reconhecimento estratégico e maior liberdade de manobra.

É precisamente neste hiato que o acordo com a Federação Russa ganha relevância. O instrumento abrange objetivos genéricos de cooperação militar, formação e treino, intercâmbio de instrutores, apoio logístico e técnico-material, troca de informação e referências ao combate ao extremismo e ao terrorismo (Ministério dos Negócios Estrangeiros da Federação Russa, 2024). O elemento politicamente mais sensível reside na previsão de visitas, facilitação e eventual apoio logístico a aeronaves e navios de guerra russos no arquipélago (Ministério dos Negócios Estrangeiros da Federação Russa, 2024; VOA Português, 2024). Num Estado insular com capacidades navais reduzidas, esta cláusula tem peso estratégico superior ao que teria num Estado continental com maior massa crítica militar. A evidência disponível não aponta, até ao momento, para uma presença naval ou militar russa contínua e materialmente densa no arquipélago. O que se observa é, antes, a formalização de um canal de cooperação, a manutenção de contactos institucionais e a criação de uma possibilidade jurídica de acesso e apoio logístico cujo peso, por agora, é mais negocial e potencial do que operacionalmente consolidado. O seu valor não está apenas na probabilidade de utilização intensiva, mas na prerrogativa que confere e no sinal diplomático que emite.

O debate interno santomense tornou esta dimensão visível. Surgiram críticas quanto à tramitação, à transparência, ao grau de consulta parlamentar e à oportunidade de um acordo com uma potência sujeita a fortes sanções ocidentais (Téla Nón, 2024; VOA Português, 2024). O ponto central, contudo, não é que São Tomé e Príncipe estivesse prestes a converter-se numa base avançada russa; é que a própria possibilidade jurídica e política de abertura funcional do seu espaço portuário e logístico eleva o peso negocial do arquipélago perante parceiros tradicionais.

O caso santomense revela, assim, uma lógica de *hedging* cumulativo (Kuik, 2021). O Estado retém os benefícios institucionalizantes da cooperação com Portugal e a União Europeia, mas acrescenta um vetor revisionista que pode ser usado como instrumento de barganha, diversificação e dissuasão política. A parceria com a

Rússia não substitui as anteriores, nem autoriza concluir que o eixo Portugal-União Europeia tenha perdido centralidade funcional; aumenta, antes, o valor estratégico da ambiguidade. A matriz da soberania produzida por este processo é distinta da observada em Moçambique. Não está em causa uma partilha intensiva do controlo territorial terrestre, mas uma externalização funcional da vigilância e da projeção marítima (Tholens, 2017; Boege et al., 2009). O Estado continua formalmente soberano sobre a sua zona económica exclusiva e sobre os seus portos, mas a capacidade de tornar essa soberania efetiva depende, em larga medida, de meios e parceiros externos.

A teoria da securitização exige, aqui, aplicação mais contida. As práticas de *flag hopping*, as transferências navio-a-navio e a presença de frotas-sombra configuram riscos sérios, mas não colocam em causa a existência territorial do Estado na aceção estrita da Escola de Copenhaga (Saiz Erasquin e Keatinge, 2025; Buzan, Wæver e de Wilde, 1998). Não há um discurso interno robusto de suspensão da normalidade jurídico-democrática, nem uma retórica de exceção comparável à mobilizada em Moçambique. O bilateralismo transacional serve, neste caso, menos para travar uma ameaça existencial do que para ampliar a margem de manobra de um microestado numa economia política internacional marcada por condicionalidades, sanções e competição geopolítica. É precisamente por isso que São Tomé e Príncipe funciona como caso de contraste: mostra que a bilateralização de instrumentos de defesa pode assumir significado distinto consoante a natureza da ameaça, a densidade da cooperação pré-existente e o lugar do Estado na hierarquia internacional.

6. Discussão comparativa: alcance e limites da comparação

A comparação entre Moçambique e São Tomé e Príncipe é útil precisamente porque não trata ambos os casos como prova simétrica de uma mesma transição. O caso moçambicano constitui a base principal da hipótese; o santomense permite testar o seu alcance e delimitar os seus limites. Esta diferença funcional torna a comparação mais robusta, porque impede que a análise dilua a especificidade do fenómeno mais densamente demonstrável.

A distinção mais nítida surge no plano da securitização. Em Moçambique, a insurgência jihadista foi construída como ameaça existencial à integridade territorial, à vida das populações e à viabilidade económica de um eixo energético estratégico, legitimando respostas cinéticas intensas, apoio militar externo e compressão do escrutínio procedimental (Institute for Economics & Peace, 2024; OCHA, 2024; International Crisis Group, 2024). Em São Tomé e Príncipe, pelo contrário, a linguagem dominante aproxima-se da gestão de risco, da

segurança marítima e da reputação internacional. O problema existe, mas não assume a mesma gramática de ameaça existencial (Lloyd's List Intelligence, 2024; OFAC, s.d.). O contraste mostra, assim, que a categoria de securitização não deve ser aplicada indistintamente a qualquer discurso governamental sobre insegurança.

Há, contudo, um terreno comum. Tanto em Moçambique como em São Tomé e Príncipe, o Estado procura evitar dependência exclusiva de um único parceiro e utiliza instrumentos de *hedging* para captar recursos, ampliar margem de manobra e redistribuir riscos (Kuik, 2021). Em Moçambique, a presença ruandesa oferece rapidez, capacidade operacional e proteção de ativos, enquanto a União Europeia suporta financeiramente parte do arranjo. Em São Tomé e Príncipe, a cooperação com Portugal e a União Europeia fornece capacitação e reforço institucional, ao passo que a abertura à Rússia aumenta o poder de barganha do arquipélago. O *hedging* não elimina dependências, mas torna-as menos exclusivas.

Também a forma da soberania híbrida varia. Em Moçambique, ela assume expressão territorial: a proteção reforçada concentra-se em enclaves e corredores estratégicos, enquanto outras áreas permanecem mais expostas à violência (ACLED, 2025; Tholens, 2017). Em São Tomé e Príncipe, a fragmentação é sobretudo funcional: diferentes parceiros ocupam nichos distintos da provisão de segurança e da vigilância marítima, sem que nenhum substitua totalmente o Estado. Num caso, a soberania híbrida aproxima-se de um modelo de segurança de enclave; no outro, de uma externalização funcional da vigilância, da formação e da projeção marítima.

Esta distinção ajuda a evitar leituras excessivamente amplas do conceito de bilateralismo transacional. Nem todo o bilateralismo é intrinsecamente predatório, e nem toda a cooperação externa produz o mesmo grau de opacidade. Há bilateralismos cooperativos, transparentes e capacitadores, como o ilustrado pela missão do NRP Zaire e pelo Programa-Quadro de Cooperação no Domínio da Defesa com Portugal. Há outros em que a rapidez da resposta, a cedência de acesso e a lógica de projeção estratégica do parceiro externo pesam mais do que a construção institucional de longo prazo. Em São Tomé e Príncipe, estes dois eixos coexistem. Em Moçambique, o peso do eixo transacional é mais pronunciado, dada a intensidade da ameaça e a urgência da resposta.

Tabela 2
Paradigmas bilaterais em São Tomé e Príncipe

Dimensão	Eixo Portugal / União Europeia	Eixo Federação Russa
Enquadramento	Cooperação estável e transparente, centrada em capacitação.	Acordo técnico-militar de 2024, com cláusulas sensíveis de acesso.
Instrumentos	NRP Zaire, formação, reforço da Guarda Costeira, programas europeus de vigilância marítima.	Treino, apoio técnico-militar, facilitação de visitas e apoio logístico potencial.
Operacionalização	Guarnição mista, patrulhas conjuntas, busca e salvamento, reforço gradual de capacidades locais.	Valor sobretudo político e potencialmente logístico.
Matriz da soberania	Soberania cooperativa partilhada, orientada para capacitação institucional.	Soberania fragmentada por cessão funcional de geografia portuária.
Objetivo estratégico	Reforço institucional e segurança marítima.	Barganha geopolítica e diversificação de parceiros.

Fonte: Elaboração do autor (baseada em: Ministério da Defesa Nacional da República Portuguesa e Ministério da Defesa Nacional da República Democrática de São Tomé e Príncipe, 2022; Marinha, 2023a, 2023b; Expertise France, 2024; Comissão Europeia, 2025; Ministério dos Negócios Estrangeiros da Federação Russa, 2024; Kuik, 2021; Boege et al., 2009).

A leitura comparada dos dois casos permite apenas extrapolação prudente para o conjunto dos PALOP. O máximo que se pode afirmar é que o espaço lusófono africano está exposto a incentivos convergentes: competição acrescida entre parceiros externos, insuficiência de certos quadros multilaterais e necessidade de diversificar apoios. A forma concreta como cada Estado responde a esses incentivos depende, porém, do tipo de ameaça, da sua capacidade própria, da densidade institucional doméstica e do valor estratégico da sua geografia (Acharya, 2014; Kuik, 2021; Boege et al., 2009). Daqui decorre a consequência analítica central: o bilateralismo transaccional não deve ser entendido como substituto automático do multilateralismo, mas como família de arranjos que emerge quando legitimidade normativa, capacidade material e urgência política deixam de coincidir (Coning, 2018; Kuik, 2021). Em Moçambique, assume caráter operacionalmente dominante; em São Tomé e Príncipe, funciona sobretudo como instrumento de diversificação estratégica e de sinalização geopolítica.

7. Projeções para os restantes PALOP e implicações de política pública

Embora o artigo se concentre em Moçambique e em São Tomé e Príncipe, o quadro analítico permite avançar algumas projeções prudentes para Angola, Cabo Verde e Guiné-Bissau. Nenhum destes Estados replica integralmente os dois estudos de caso, mas todos enfrentam dilemas semelhantes: necessidade de diversificar parcei-

ros, recursos limitados face às respetivas ambições ou vulnerabilidades e dificuldade crescente em confiar exclusivamente em arquiteturas multilaterais.

Angola apresenta o perfil mais robusto do conjunto. Dispõe de maior capacidade militar, maior margem financeira e experiência de projeção regional, mas opera num ambiente no qual a volatilidade do preço dos hidrocarbonetos, a necessidade de proteger infraestruturas energéticas e a competição por corredores logísticos favorecem uma diplomacia de segurança plural (Bernardino, 2015; U.S. Energy Information Administration, 2025; Vines, 2025). A Guiné-Bissau representa o extremo oposto: a recorrência de crises político-militares, a presença do narcotráfico e a debilidade das cadeias de comando e responsabilização tornam o país particularmente dependente de assistência externa (Jaló, 2023; Bird e Herbert, 2024). Cabo Verde apresenta um perfil intermédio, marcado pela centralidade da segurança marítima, do controlo de fronteiras e da reputação internacional do arquipélago, favorecendo uma cooperação densa com parceiros europeus, com os Estados Unidos e com Portugal, mas também prudência diplomática perante ofertas de outras potências (Madeira, 2025; 2021).

Do ponto de vista de política pública, a principal implicação do argumento desenvolvido é clara: os PALOP necessitam de combinar pragmatismo estratégico com mecanismos reforçados de transparência, escrutínio e construção institucional. O recurso a arranjos bilaterais dificilmente desaparecerá num contexto marcado pela competição entre potências e pela insuficiência dos dispositivos multilaterais. A sua legitimidade e sustentabilidade dependem, contudo, de critérios mínimos: publicação dos termos essenciais dos acordos, clarificação do estatuto das forças e das regras de empenhamento, mecanismos parlamentares de acompanhamento, articulação entre objetivos operacionais e proteção de civis, e investimento simultâneo em capacidades endógenas, para evitar que a externalização da segurança se converta em dependência crónica (United Nations Secretary-General, 2024).

Uma segunda implicação reside na necessidade de repensar a cooperação lusófona no domínio da segurança. Se a CPLP não dispõe de mandato de intervenção coerciva, isso não significa irrelevância. A organização pode desempenhar papel útil como plataforma de coordenação política, harmonização doutrinária, formação jurídica e partilha de boas práticas em matéria de escrutínio de acordos de defesa, proteção de infraestruturas críticas, segurança marítima, cibersegurança e gestão de crises (Araújo, 2024). A sua utilidade depende menos de imitar alianças militares clássicas e mais de assumir a própria vocação: reduzir custos de coordenação, elevar padrões normativos e criar confiança estratégica entre Estados que, embora desiguais, partilham língua, memória institucional e interesses marítimos relevantes.

O debate sobre segurança nos PALOP não deve, por fim, ficar prisioneiro de uma oposição simplista entre multilateralismo virtuoso e bilateralismo problemático.

Há bilateralismos cooperativos, transparentes e capacitadores; há multilateralismos politicamente legítimos, mas materialmente insuficientes; e há arranjos híbridos em que diferentes lógicas coexistem. A tarefa analítica e política consiste em distinguir estas tipologias e em avaliar a sua contribuição efetiva para a proteção das populações, para a resiliência institucional e para a autonomia decisória dos Estados. Só assim será possível transformar o pragmatismo estratégico dos PALOP em vantagem negocial sem o converter em vulnerabilidade permanente.

8. Conclusões, limites e agendas futuras

O artigo partiu de uma pergunta precisa: em que medida a insuficiência operacional de mecanismos multilaterais regionais contribuiu para a consolidação de um arranjo bilateral transacional em Moçambique, e que implicações daí decorrem para a soberania estatal e para a proteção de civis? A resposta é afirmativa, mas qualificada. No caso moçambicano, a retração funcional da missão regional, combinada com a persistência de uma ameaça tratada como existencial, abriu espaço à centralidade do vetor ruandês na resposta operacional em Cabo Delgado (International Crisis Group, 2024; SADC, 2024a). Essa centralidade não eliminou o multilateralismo nem resolveu estruturalmente o conflito. Reconfigurou, porém, a provisão concreta de segurança, tornando-a mais seletiva, mais dependente de um parceiro externo e mais concentrada na proteção de áreas e ativos estratégicos (ACLED, 2025; Council of the European Union, 2022). Em Moçambique, a hipótese do artigo é, por isso, confirmada de forma robusta.

O principal contributo substantivo do estudo está em mostrar que a bilateralização da segurança não assume sempre o mesmo significado. Em Moçambique, a proteção de enclaves estratégicos substitui, em termos materiais, a promessa de controlo homogéneo do território. Em São Tomé e Príncipe, pelo contrário, a evidência não autoriza a conclusão de uma transição equivalente à observada em Moçambique. O caso santomense cumpre antes uma função de contraste analítico: limita o alcance da hipótese principal e mostra que a diversificação bilateral de parceiros pode traduzir *hedging* estratégico e barganha geopolítica sem configurar securitização existencial nem substituição efetiva da arquitetura de segurança.

As limitações do estudo devem ser assumidas sem ambiguidade. A opacidade dos acordos de defesa, a ausência de trabalho de campo em Cabo Delgado e em São Tomé e Príncipe, a dependência parcial de fontes secundárias e jornalísticas e a volatilidade dos contextos observados restringem a possibilidade de aferir com exatidão todas as cláusulas, contrapartidas e efeitos sociais das parcerias analisadas. Estas limitações não anulam a validade da argumentação, mas aconselham prudência quanto ao alcance das inferências.

Deste enquadramento decorrem também pistas para investigação futura. Importa aprofundar, com trabalho de campo e acesso documental mais amplo, o impacto do modelo ruandês sobre comunidades locais, cadeias de comando, *accountability* e proteção de civis em Cabo Delgado (ACLED, 2025; United Nations Secretary-General, 2024). Do mesmo modo, será necessário acompanhar longitudinalmente a evolução do acordo russo-santomense, aferindo o seu alcance efetivo e a sua interação com os eixos cooperativos já existentes com Portugal e com a União Europeia, isto porque a evidência hoje disponível sugere mais institucionalização potencial do que densidade operacional continuada. Num plano mais vasto, futuras investigações poderão comparar Moçambique com outros casos africanos de externalização bilateral de segurança e examinar em que condições bilateralismos cooperativos e bilateralismos transacionais produzem efeitos distintos sobre a autonomia estatal e a segurança humana.

Bibliografia

Acharya, A. (2014) *The End of American World Order*. Cambridge: Polity Press.

Araújo, L. E. de (2024) “Desafios e oportunidades para a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa nos próximos 25 anos”, *Revista Militar*, 2675. Disponível em: <https://www.revistamilitar.pt/artigo/1843> (Acedido em: 5 de janeiro de 2026).

Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED) (2025) “Rwanda in Mozambique: Limits to civilian protection”, *Mozambique Conflict Monitor – Cabo Ligado*, 23 de abril. Disponível em: <https://acleddata.com/report/rwanda-mozambique-limits-civilian-protection> (Acedido em: 12 de dezembro de 2025).

Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED) (2026) *Mozambique Conflict Monitor – Cabo Ligado*. Disponível em: <https://acleddata.com/monitor/mozambique-conflict-monitor-cabo-ligado> (Acedido em: 28 de janeiro de 2026).

Bernardino, L. M. B. (2015) “The role of the Angolan Armed Forces in the African Regional Security Architecture”, *Defence Review*, 143 (Special Issue), pp. 14-21. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/9704> (Acedido em: 10 de março de 2026).

Bird, L. e Herbert, M. (2024) *Crime and Sanctions: The Case of Guinea-Bissau*. Genebra: *Global Initiative Against Transnational Organized Crime*. Disponível em: <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2023/12/Lucia-Bird-Matt-Herbert-Crime-and-Sanctions-The-case-of-Guinea-Bissau-GI-TOC-January-2024.pdf> (Acedido em: 10 de março de 2026).

Boege, V., Brown, M. A., Clements, K. P. e Nolan, A. (2009) “On hybrid political orders and emerging states: What is failing – states in the global south or research and politics in the west?”, *Berghof Handbook Dialogue Series*, 8, pp. 15-35. Disponível em: https://berghof-foundation.org/files/publications/dialogue8_boegeetal_lead.pdf (Acedido em: 20 de novembro de 2025).

- Buzan, B., Wæver, O. e de Wilde, J. (1998) *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner.
- Comissão Europeia – Parcerias Internacionais (2025) *São Tomé and Príncipe*. Disponível em: https://international-partnerships.ec.europa.eu/countries/sao-tome-and-principe_en (Acedido em: 13 de março de 2026).
- Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) (2007) *Estatutos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. Lisboa: CPLP. Disponível em: https://www.cplp.org/media/012dagsw/estatutos_cplp_revlis07.pdf (Acedido em: 10 de março de 2026).
- Coning, C. de (2018) *Peace Enforcement in Africa: Can It Work?* Oslo: NUPI. Disponível em: <https://nupi.brage.unit.no/nupi-xmlui/handle/11250/2584360> (Acedido em: 14 de dezembro de 2025).
- Council of the European Union (2022) “Council Decision (CFSP) 2022/2354 of 1 December 2022 on an assistance measure under the European Peace Facility to support the deployment of the Rwanda Defence Force in Mozambique”. *Official Journal of the European Union*. Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/dec/2022/2354/oj> (Acedido em: 28 de novembro de 2025).
- Council of the European Union (2024) “European Peace Facility: Council tops up support to the deployment of the Rwanda Defence Force to fight terrorism in Cabo Delgado”, *Press release*, 18 de novembro. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/11/18/european-peace-facility-council-tops-up-support-to-the-deployment-of-the-rwanda-defence-force-to-fight-terrorism-in-cabo-delgado/> (Acedido em: 20 de dezembro de 2025).
- CPLP – Componente de Defesa (2024) “Exercício militar FELINO 2024 decorreu em Portugal”, 1 de julho. Disponível em: <https://defesa.cplp.org/noticias/noticias-detalhe/?id=20977> (Acedido em: 2 de março de 2026).
- Danish Maritime Authority (2025) *EU sanction designated vessels*. Disponível em: <https://www.dma.dk/growth-and-framework-conditions/maritime-sanctions/sanctions-against-russia-and-belarus/eu-vessel-designations> (Acedido em: 8 de janeiro de 2026).
- Dokken, K. (2008) *African Security Politics Redefined*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- European Union (2025) *EU Sanctions Map*. Disponível em: <https://www.sanctionsmap.eu/> (Acedido em: 15 de janeiro de 2026).
- Expertise France (2024) *SEACOP VI – Seaport Cooperation Project*. Disponível em: <https://www.expertisefrance.fr/en/projects/seacop-vi-seaport-cooperation-project> (Acedido em: 2 de março de 2026).
- Fisher, J. e Wilén, N. (2022) “Introduction”, in Fisher, J. e Wilén, N. (eds.) *African Peacekeeping: New Approaches to African History*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-29. DOI: 10.1017/9781108582179.001.

- IMO (International Maritime Organization) (s.d.) *Global Integrated Shipping Information System (GISIS)*. Disponível em: <https://gisis.imo.org/public/default.aspx> (Acedido em: 14 de janeiro de 2026).
- Institute for Economics & Peace (2024) *Global Terrorism Index 2024: Measuring the Impact of Terrorism*. Sydney: Institute for Economics & Peace. Disponível em: <https://www.visionofhumanity.org> (Acedido em: 22 de novembro de 2025).
- International Crisis Group (2024) “What future for military intervention in Mozambique?”, Q&A, 8 de maio. Disponível em: <https://www.crisisgroup.org/africa/east-and-southern-africa/mozambique/what-future-military-intervention-mozambique> (Acedido em: 30 de novembro de 2025).
- Jaló, S. (2023) “Guinea-Bissau: 30 years of militarized democratization (1991-2021)”, *Frontiers in Political Science*, 5, 1078771. DOI: 10.3389/fpos.2023.1078771.
- Kuik, C.-C. (2016) “How do weak states hedge? Unpacking ASEAN states’ alignment behavior towards China”, *Journal of Contemporary China*, 25(100), pp. 500-514. DOI: 10.1080/10670564.2015.1132714.
- Kuik, C.-C. (2021) “Getting hedging right: a small-state perspective”, *China International Strategy Review*, 3(2), pp. 300-315. DOI: 10.1007/s42533-021-00089-5.
- Lloyd’s List Intelligence (2024) *Maritime intelligence and risk insights on shipping, sanctions and compliance*. Disponível em: <https://www.lloydslistintelligence.com/> (Acedido em: 22 de novembro de 2025).
- Madeira, J. P. (2021) “Cabo Verde and the United States of America: a bicentennial relationship”, *JANUS.NET, e-journal of International Relations*, 12(2), pp. 89-107. DOI: 10.26619/1647-7251.12.2.7.
- Madeira, J. P. (2025) “Cabo Verde and Maritime Security in the Atlantic: A Geopolitical Crossroads”, em Leandro, F. J. B. S., Frogeri, R. F., Li, Y., Garcia, F. P. e Silva, A. R. d. A. (eds.) *The Palgrave Handbook on Geopolitics of Brazil and the South Atlantic*. Singapura: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1007/978-981-95-1169-3_35.
- Marinha (2023a) “NRP Zaire largou para missão em São Tomé e Príncipe há 5 anos”, 3 de janeiro. Disponível em: <https://www.marinha.pt/pt/media-center/Noticias/Paginas/NRP-Zaire-largou-para-missao-em-Sao-Tome-e-Principe-ha-5-anos.aspx> (Acedido em: 2 de março de 2026).
- Marinha (2023b) “Navio da Marinha Portuguesa termina missão em São Tomé e Príncipe”, 9 de julho. Disponível em: <https://www.marinha.pt/pt/media-center/Noticias/Paginas/Navio-da-Marinha-Portuguesa-termina-miss%C3%A3o-em-S%C3%A3o-Tom%C3%A9-e-Pr%C3%ADncipe.aspx> (Acedido em: 2 de março de 2026).
- Ministério da Defesa (Brasil) (2025) *Livro Branco de Defesa Nacional. Brasília: Ministério da Defesa*. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/governanca-do-setor-de-defesa/decreto-no-12-725-de-18-de-novembro-de-2025-dou_lbdn.pdf (Acedido em: 10 de janeiro de 2026).
-

- Ministério da Defesa Nacional da República Portuguesa e Ministério da Defesa Nacional da República Democrática de São Tomé e Príncipe (2022) *Programa-Quadro de Cooperação no Domínio da Defesa entre Portugal e São Tomé e Príncipe 2021-2025*. Disponível em: https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/documentos/Lists/PDEFINTER_Documento-LookupList/20220919_PQ_CDD_PRT-STP_2021-2025.pdf (Acedido em: 2 de março de 2026).
- Ministério dos Negócios Estrangeiros da Federação Russa (2024) *Acordo entre o Governo da Federação Russa e o Governo da República Democrática de São Tomé e Príncipe sobre cooperação militar*, 24 abril. Disponível em: <https://publication.pravo.gov.ru/document/0001202405060001> (Acedido em: 10 de março de 2026).
- Ministério dos Negócios Estrangeiros da Federação Russa/Embaixada da Rússia em Angola (2026) “Visita de trabalho a São Tomé e Príncipe”, 5 de janeiro. Disponível em: https://angola.mid.ru/pt/press_center/news/visita_de_trabalho_a_s_o_tom_e_pr_ncipe/ (Acedido em: 2 de março de 2026).
- Nantulya, P. (2024) “China widening its influence in Africa through expanded security engagements”, *Spotlight*, Africa Center for Strategic Studies, 10 junho. Disponível em: <https://africacenter.org/spotlight/china-influence-africa-security-engagements/> (Acedido em: 18 de dezembro de 2025).
- NATO Parliamentary Assembly (2024) “Allied Parliamentarians Meet in Lisbon to Review Challenges to the South and NATO’s Partnerships”, *News*, 15 julho. Disponível em: <https://www.nato-pa.int/news/allied-parliamentarians-meet-lisbon-review-challenges-south-and-natos-partnerships> (Acedido em: 2 de janeiro de 2026).
- Norways, K., Mitchell, C. e Lin, M. (2024) “Gulf of Guinea emerges as latest shadow tanker fleet hotspot for Iranian, Venezuelan activity”, *S&P Global Commodity Insights*, 24 outubro. Disponível em: <https://www.spglobal.com/energy/en/news-research/latest-news/refined-products/102424-gulf-of-guinea-emerges-as-latest-shadow-tanker-fleet-hotspot-for-iranian-venezuelan-activity> (Acedido em: 11 de janeiro de 2026).
- OCHA – United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2024) *Mozambique: Humanitarian Needs and Response Plan 2025* (December 2024). ReliefWeb, 24 de dezembro. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/mozambique/mozambique-humanitarian-needs-and-response-plan-2025-december-2024> (Acedido em: 7 de janeiro de 2026).
- OFAC (Office of Foreign Assets Control) (s.d.) *Sanctions List Search Tool*. Disponível em: <https://ofac.treasury.gov/sanctions-list-search-tool> (Acedido em: 15 de novembro de 2025).
- Reuters (2021) “Mozambican, Rwandan forces retake port town from insurgents”, 8 de agosto. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/africa/mozambican-rwandan-forces-retake-port-town-insurgents-2021-08-08/> (Acedido em: 15 de novembro de 2025).
- SADC – Southern African Development Community (2024a) “Withdrawal of the SADC Mission in Mozambique (SAMIM) force members from Cabo Delgado”, *Press release*, 5 abril.

- Disponível em: <https://www.sadc.int/latest-news/withdrawal-southern-african-development-community-mission-mozambique-samim-force> (Acedido em: 19 de novembro de 2025).
- SADC – Southern African Development Community (2024b) “Executive Secretary visits the SADC Mission in the Republic of Mozambique (SAMIM) to assess progress”, Press release, 28 janeiro. Disponível em: <https://www.sadc.int> (Acedido em: 19 de novembro de 2025).
- Saiz Erasquin, G. e Keatinge, T. (2025) “Countering Shadow Fleet Activity through Flag State Reform”, *RUSI Insight*, 2 setembro. Disponível em: <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/countering-shadow-fleet-activity-through-flag-state-reform> (Acedido em: 3 de janeiro de 2026).
- Sambo, M. F. (2024) “Mozambique’s «War on Terror»: Why are regional troops withdrawing?”, *Global Policy Journal*, 15 de maio. Disponível em: <https://www.globalpolicyjournal.com/blog/15/05/2024/mozambiques-war-terror-why-are-regional-troops-withdrawing> (Acedido em: 10 de dezembro de 2025).
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (2025) *SIPRI Military Expenditure Database*. DOI: 10.55163/CQGC9685. Disponível em: <https://www.sipri.org/databases/milex> (Acedido em: 13 de março de 2026).
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (2026) *SIPRI Arms Transfers Database*. Disponível em: <https://www.sipri.org/databases/armstransfers> (Acedido em: 10 de março de 2026).
- Staalesen, A. (2025) “As two 20-year-old tankers from São Tomé & Príncipe leave Murmansk, the EU takes new measures against «shadow fleet»”, *The Barents Observer*, 24 de fevereiro. Disponível em: <https://www.thebarentsobserver.com/news/as-two-20yearold-tankers-from-sao-tome-amp-principe-leave-murmansk-the-eu-takes-new-measures-against-shadow-fleet/425309> (Acedido em: 5 de janeiro de 2026).
- Téla Nón (2024) “Rússia e São Tomé e Príncipe assinaram acordo de cooperação militar”, 7 de maio. Disponível em: <https://www.telanon.info/politica/2024/05/07/44163/russia-e-sao-tome-e-principe-assinaram-acordo-de-cooperacao-militar/> (Acedido em: 28 de dezembro de 2025).
- Tholens, S. (2017) “Border management in an era of “statebuilding lite”: security assistance and Lebanon’s hybrid sovereignty”, *International Affairs*, 93(4), pp. 865-882. DOI: 10.1093/ia/iix069.
- U.S. Department of State (2024) *Country Reports on Terrorism 2023: Mozambique*. Disponível em: <https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2023/mozambique> (Acedido em: 10 de março de 2026).
- U.S. Energy Information Administration (2025) *Country Analysis Brief: Angola*, 26 fevereiro. Disponível em: https://www.eia.gov/international/content/analysis/countries_long/Angola/angola.pdf (Acedido em: 10 de março de 2026).
-

- United Nations Secretary-General (2024) *Protection of civilians in armed conflict: Report of the Secretary-General (S/2024/385)*. Nova Iorque: United Nations. Disponível em: <https://undocs.org> (Acedido em: 6 de janeiro de 2026).
- United Nations Security Council (2023) *Resolution 2719 (2023)*. Nova Iorque: United Nations. Disponível em: <https://undocs.org/en/S/RES/2719%282023%29> (Acedido em: 2 de março de 2026).
- Vines, A. (2025) *Middle power dreaming: The geopolitics of Angola's emergence*. Londres: European Council on Foreign Relations. Disponível em: <https://ecfr.eu/publication/middle-power-dreaming-the-geopolitics-of-angolas-emergence/> (Acedido em: 2 de março de 2026).
- VOA Português (2024) “São Tomé e Príncipe assina acordo de cooperação militar com a Rússia”, 7 de maio. Disponível em: <https://www.voaportugues.com/a/s%C3%A3o-tom%C3%A9-assinou-acordo-de-coopera%C3%A7%C3%A3o-militar-com-a-r%C3%BAssia/7601609.html> (Acedido em: 28 de dezembro de 2025).
- Williams, P. D. (2018) *Fighting for Peace in Somalia: A History and Analysis of the African Union Mission to Somalia (AMISOM), 2007-2017*. Oxford: Oxford University Press. DOI: 10.1093/oso/9780198724544.001.0001.
- Yaşar, N. T. (2025) “A relational approach to Turkey’s security engagement with African states”, *European Journal of International Security*, 11, pp. 115-133. DOI: 10.1017/eis.2025.9.

A Expansão do Primeiro Comando da Capital (PCC) no Corredor Lusófono Transnacional Atlântico: Dinâmicas Criminais e Implicações Estruturais*

Nathan Ramires Maia

Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG) e pós-graduando em Direito Penal e Processo Penal pela Fundação Escola Superior do Ministério. Atua como pesquisador no Grupo de Estudos e Pesquisas em Segurança Internacional (GEPSI), vinculado à Universidade de Brasília (UnB), com ênfase em estudos sobre fronteiras e segurança fronteiriça.

Resumo

O presente artigo examina a expansão do Primeiro Comando da Capital (PCC) no corredor lusófono transnacional atlântico, com especial atenção aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), analisando as dinâmicas criminais que sustentam a sua inserção nas cadeias ilícitas globais e as implicações estruturais decorrentes desse processo. Sob abordagem jurídico-criminológica, geopolítica e de segurança, investiga-se a consolidação do espaço atlântico lusófono como vetor estratégico de articulação e projeção transnacional da organização, especialmente no tráfico internacional de drogas. Analisa-se a estrutura organizacional, os mecanismos de governança criminal e as estratégias operacionais utilizadas pelo PCC, incluindo alian-

ças com redes locais e internacionais, utilização de rotas marítimas, aéreas e portuárias e exploração de fragilidades institucionais. Examina-se, ainda, o impacto dessa expansão sobre a estabilidade política, a soberania e os sistemas de justiça dos PALOP, destacando-se o seu papel, principalmente, como zonas de trânsito e redistribuição para o mercado europeu de entorpecentes**. A pesquisa adota abordagem qualitativa, com revisão bibliográfica especializada, análise documental e exame de relatórios internacionais, permitindo compreensão aprofundada das dinâmicas transnacionais investigadas.

Palavras-chave: Crime organizado transnacional; Primeiro Comando da Capital (PCC); PALOP; tráfico internacional de drogas; Corredor Atlântico.

* Este artigo segue a norma linguística do Português do Brasil (PB).

** Entorpecente – Sinónimo de estupefaciente em PB.

Abstract

This article examines the expansion of the Primeiro Comando da Capital (PCC) within the transnational Lusophone Atlantic corridor, with particular attention to the Portuguese-Speaking African Countries (PALOP), analyzing the criminal dynamics that sustain its integration into global illicit supply chains and the structural implications arising from this process. Adopting a legal-criminological, geopolitical, and security-oriented approach, the study investigates the consolidation of the Lusophone Atlantic space as a strategic vector for the organization's transnational articulation and projection, especially in the sphere of international drug trafficking. The analysis addresses the organizational structure, mechanisms of criminal governance, and

operational strategies employed by the PCC, including alliances with local and international networks, the use of maritime, aerial, and port routes, and the exploitation of institutional vulnerabilities. It further examines the impact of this expansion on political stability, sovereignty, and justice systems within the PALOP, highlighting their role primarily as transit and redistribution zones for the European narcotics market.

The research adopts a qualitative methodology, based on a specialized literature review, documentary analysis, and examination of international reports, enabling an in-depth understanding of the transnational dynamics under investigation.

Keywords: *Transnational organized crime; Primeiro Comando da Capital (PCC); PALOP; international drug trafficking; Atlantic corridor.*

Artigo recebido: 31.01.2026

Aprovado: 10.03.2026

<https://doi.org/10.47906/ND2026.173.12>

1. Introdução

Nas últimas décadas, a criminalidade organizada passou por intensa transformação, adquirindo dimensão transnacional, maior sofisticação estrutural e forte interconexão em rede. A expansão da globalização econômica, dos fluxos comerciais e financeiros e das tecnologias de comunicação e transporte favoreceu a consolidação de organizações capazes de operar para além das fronteiras estatais (Castells, 2010; UNODC, 2010). O fenômeno, antes predominantemente local ou regional, assumiu caráter global, marcado por elevada capacidade adaptativa, articulação logística complexa e inserção em cadeias ilícitas internacionais.

No Brasil, o Primeiro Comando da Capital (PCC) destaca-se como um dos principais atores desse cenário. Surgido no sistema prisional do Estado de São Paulo, a unidade federativa mais populosa da República Federativa do Brasil, na década de 1990, o grupo evoluiu de mecanismo informal de regulação carcerária para organização criminosa complexa, inserida em mercados ilícitos nacionais e internacionais, especialmente no tráfico de drogas (Feltran, 2018; Dias, 2011). A sua atuação passou a integrar cadeias globais de fornecimento de entorpecentes e redes criminosas transnacionais, projetando-se para além do território brasileiro.

A delimitação espacial deste estudo recai sobre o denominado Corredor Lusófono Transnacional Atlântico, compreendido como um espaço geopolítico e jurídico-estratégico estruturado a partir da conexão entre o Brasil e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), nomeadamente Angola, Moçambique, Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe. Essa delimitação refere-se ao espaço de circulação, interação e conexão estruturada entre países de língua portuguesa situados nas margens do oceano Atlântico. Com especial atenção aos PALOP, compreendidos como espaços estratégicos de trânsito e redistribuição de cocaína com destino ao mercado europeu (Feltran; Vianna-Pinho; Bird Ruiz-Benítez de Lugo, 2023), tal recorte justifica-se por fatores geopolíticos e institucionais que favorecem a atuação de redes ilícitas, como fragilidades estatais, limitações nos mecanismos de fiscalização portuária e cooperação jurídica internacional, bem como vínculos históricos, linguísticos e institucionais com o Brasil, que podem facilitar fluxos comerciais, lícitos e ilícitos, no espaço atlântico.

O problema de pesquisa consiste em compreender como se deu a inserção do PCC nos PALOP, quais mecanismos organizacionais e estratégicos sustentam essa expansão e quais impactos essa dinâmica produz sobre a segurança pública, a soberania estatal e a estabilidade institucional desses países. Parte-se da hipótese de que a organização atua como coordenadora logística em cadeias ilícitas globais, explorando vulnerabilidades estruturais e assimetrias regulatórias para consolidar o corredor atlântico como eixo de circulação transnacional de drogas (Feltran, 2018).

A relevância teórica do estudo reside na necessidade de aprofundar a análise das dinâmicas do crime organizado no espaço lusófono atlântico, ainda pouco explorado na literatura internacional. Do ponto de vista empírico e estratégico, a pesquisa contribui para a reflexão sobre os impactos dessa atuação nos sistemas de justiça, na formulação de políticas de segurança e nos mecanismos de cooperação jurídica entre Estados soberanos.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, voltada à exploração aprofundada dos fenômenos investigados. Quanto à sua natureza, trata-se de pesquisa aplicada, orientada à produção de conhecimento com finalidade prática direcionada à análise e enfrentamento da criminalidade organizada transnacional. No que se refere aos objetivos, a investigação possui caráter descritivo-analítico, buscando identificar, sistematizar e interpretar dinâmicas concretas associadas à expansão internacional do PCC.

Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa fundamenta-se em revisão bibliográfica estruturada, com ênfase em levantamento sistemático da literatura especializada. O estudo articula, ainda, a análise documental e o exame jurídico-dogmático de instrumentos internacionais de repressão ao crime organizado.

O recorte temporal abrange o período de 1990 a 2026, contemplando desde os elementos relacionados à fundação do PCC, em meados da década de 1990, passando por sua consolidação no cenário nacional brasileiro, até o processo de internacionalização. Não obstante, o foco analítico concentra-se, sobretudo, no intervalo de 2006 a 2026, por corresponder ao momento em que a organização inaugura de forma mais consistente a sua projeção transnacional, com o início das suas articulações criminais na Bolívia, etapa que posteriormente estruturaria a sua expansão e o fortalecimento das conexões atlânticas com os PALOP.

Foram analisados relatórios estratégicos do UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) e da GI-TOC (Global Initiative Against Transnational Organized Crime), bem como os instrumentos internacionais aplicáveis ao combate à criminalidade organizada, com destaque para a UNTOC (United Nations Convention against Transnational Organized Crime), conhecida também como Convenção de Palermo. Ademais, procedeu-se à análise de produções científicas de pesquisadores especializados no estudo do crime organizado transnacional, incluindo trabalhos acadêmicos voltados à compreensão estrutural e expansionista do PCC, bem como recortes jornalísticos de veículos de imprensa nacionais e internacionais, utilizados como fontes complementares de contextualização empírica. Todo o material foi examinado por meio de análise qualitativa de conteúdo, com categorização temática voltada à identificação de padrões operacionais, estratégias logísticas e fragilidades institucionais exploradas por redes criminosas transnacionais.

2. Referencial teórico e conceitual

2.1. Criminalidade organizada transnacional: elementos conceituais

Diferente do delito convencional, a criminalidade organizada caracteriza-se pela atuação sistemática de grupos estruturados com fins lucrativos e repercussão além das fronteiras. No campo teórico, Philip Jessup (1965) introduziu a noção de “transnacionalidade” ao defini-la como as “normas que regulam atos ou fatos que transcendem fronteiras nacionais”. Segundo Jessup, essa visão é mais abrangente que a do direito internacional tradicional, pois engloba entes privados, empresas e cidadãos no cenário global.

Nessa linha, von Lampe (2012) esclarece que a criminalidade transnacional não se resume ao trânsito de agentes, mas sim a práticas que rompem limites estatais e institucionais para aproveitar oportunidades em solo internacional. Nesse contexto de globalização, as fronteiras perderam parte de sua força restritiva sobre capitais e indivíduos. Para Lessa (2013), tal cenário expôs a lacuna existente entre a rapidez das trocas mundiais e a morosidade dos marcos legais de cada Estado.

Em perspectiva convergente, a UNODC (2023) ressalta que organizações criminosas estruturadas reúnem múltiplos atores e funções, organizando-se em redes complexas que desafiam a capacidade de reação estatal e afetam a governança, a segurança pública e a estabilidade social. O crime organizado contemporâneo opera, portanto, sob uma perspectiva transnacional, deslocando as suas atividades e recursos conforme as conveniências do mercado global. Essa expansão foi favorecida pela redução das barreiras à circulação de capitais e indivíduos, permitindo que facções regionais evoluíssem para estruturas complexas com presença em múltiplos países (Saadi, 2016).

Sob o enfoque normativo internacional, a Convenção de Palermo caracteriza o grupo criminoso organizado como um agrupamento estruturado de três ou mais pessoas que interagem de maneira planejada para a prática de crimes graves que cruzam fronteiras, visando o lucro ou proveito material (Romashkin, Shulzhenko e Liubov, 2020). Somado a isso, são apontados como aspectos centrais dessas agremiações a hierarquia interna, a constância das operações, a especialização e a agilidade em se ajustar às novas estratégias de segurança e repressão (Kubariev et al., 2021). Nota-se também que essas estruturas frequentemente se organizam em redes descentralizadas e maleáveis, com logística que facilita a transição veloz entre diferentes territórios, utilizando tecnologias de ponta para a comunicação e o fluxo de capitais (Kowalick, Connery e Sarre, 2018).

Nesse cenário, as organizações criminosas transnacionais configuram-se como estruturas que atuam para além das fronteiras nacionais, articulando e coordenando fluxos ilícitos que atravessam distintos territórios e repercutem nas esferas

econômica, política e de segurança. Uma vez que o narcotráfico opera em uma lógica globalizada, as respostas estatais individuais mostram-se insuficientes, o que impõe a articulação internacional (multilateral e bilateral) como a única via capaz de enfrentar a magnitude desse fenômeno (Procópio Filho e Vaz, 1997). Assim, esses grupos ultrapassam a mera exploração de mercados ilícitos globais para organizar sistemas criminosos intrincados, que se moldam aos fluxos da globalização. Eles se estabelecem em ambientes de governança híbrida, caracterizados pela junção de debilidades estatais, estruturas paralelas de poder e economias ilícitas fortalecidas (Ferreira e Andreasi, 2024).

Quanto à estrutura interna, a hierarquia e a distribuição de funções podem basear-se em vínculos afetivos, familiares ou técnicos, sendo a lealdade à unidade do grupo determinante para a estabilidade nos cargos (Johansen e Lampe, 2002). Contudo, não existe um padrão organizacional único. Zabyelina (2023) argumenta que a arquitetura das organizações criminosas é moldada pela natureza do crime praticado, de forma que a lógica dos mercados ilegais define o nível de centralização e especialização. No narcotráfico, notam-se estruturas em rede, mais horizontais e maleáveis, que divergem do tradicional autoritarismo rígido. Portanto, a análise estrutural deve priorizar a racionalidade econômica das operações ilícitas em vez de modelos formais genéricos (Zabyelina, 2023).

2.2. Sociedade em rede e globalização: transformações da segurança e protagonismo de atores não estatais

Na denominada Era da Informação, as sociedades contemporâneas passaram a formular renovadas exigências por segurança que, embora não sejam inéditas em sua essência, manifestam-se em um contexto substancialmente distinto. A singularidade desse cenário não reside propriamente na magnitude dos danos experimentados, mas, sobretudo, no grau de conectividade e interdependência entre múltiplos fatores estruturais. Crimes transfronteiriços, terrorismo doméstico e internacional, fluxos migratórios, pressão demográfica, urbanização descontrolada, afirmação de identidades étnicas e culturais, globalização, escassez de recursos e problemáticas ambientais compõem esse complexo mosaico de tensões (Visacro, 2018).

A aceleração da instabilidade global é igualmente ressaltada por Odierno (2015, p.4 apud Visacro, 2018), ao afirmar que “a velocidade da instabilidade no mundo é maior do que nunca, com um crescente número de Estados em via de fracassar [...]”. Segundo o autor, tecnologias e armamentos antes restritos aos Estados tornaram-se acessíveis a indivíduos insatisfeitos e a grupos rebeldes, enquanto o volume e a rapidez das trocas informacionais, a expansão das megacidades, as tendências demográficas e a intensificação das conexões sociais passaram a

produzir distúrbios sociais, políticos e de segurança de caráter súbito e imprevisível (Odierno, 2015, p.4 apud Visacro, 2018). Em perspectiva convergente, sustenta-se que as múltiplas manifestações de violência têm-se intensificado, sobretudo, em razão da interconectividade global e da facilidade de acesso a redes informais de comércio ilícito, envolvendo drogas ilegais, armas, explosivos e tecnologias, o que contribui para a configuração de um ambiente de guerrilha urbana mais sofisticado do que aquele observado nas décadas de 1960 e 1970 (Woloszyn, 2013, pp. 85, 206).

Nesse ambiente caracterizado por instabilidade difusa, observa-se o protagonismo crescente de atores armados não estatais. Grupos rebeldes, organizações terroristas, movimentos insurgentes e quadrilhas armadas atuam a partir de motivações diversas, nem sempre orientadas por agenda estritamente política. Inclusive organizações criminosas e gangues territoriais passaram a demonstrar capacidade de comprometer significativamente a ordem interna dos Estados, extrapolando fronteiras nacionais por intermédio de práticas ilícitas articuladas em redes globais (Visacro, 2018).

No contexto latino-americano, a dificuldade dos Estados em enfrentar a delinquência organizada mostra-se particularmente evidente. Facções como Los Zetas, Mara Salvatrucha (MS-13), Barrio 18, Comando Vermelho (CV) e Primeiro Comando da Capital (PCC), entre outras, coexistem com agrupamentos originalmente vinculados a causas políticas ou ideológicas, mas progressivamente absorvidos pela dinâmica da economia ilícita, como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc), o Exército de Libertação Nacional (ELN), o Sendero Luminoso, no Peru, e o Exército do Povo Paraguai (EPP) (Visacro, 2018).

2.3. Estruturação das cadeias ilícitas globais e governança criminal

À luz da concepção acerca do caráter expansivo do fenômeno transnacional, que ultrapassa os limites clássicos do direito internacional centrado no Estado, a análise da criminalidade organizada requer a consideração da relação intrínseca entre técnica e globalização (Galícia, 2018). Trata-se de vínculo cíclico e dinâmico, na medida em que a técnica impulsiona a globalização e, simultaneamente, é por ela potencializada. Conforme Held e McGrew (2001 apud Galícia, 2018), a globalização produz efeitos difusos e desprovidos de padrão linear de desenvolvimento, comportando-se de maneira paradoxal, integradora e fragmentária, convergente e divergente.

Nesse cenário, as cadeias ilícitas globais estruturam-se por meio de fluxos interconectados de produção, circulação e distribuição de bens ilegais, incluindo drogas, armas e mercadorias falsificadas. Redes como o PCC demonstram elevada

capacidade de coordenação em escala internacional. Segundo Lasmar e Singh (2024), tais estruturas apresentam expressiva inovação tática e intenso compartilhamento informacional, o que lhes permite rápida adaptação às respostas estatais. A sua configuração em rede estimula a terceirização de atividades ilícitas e a integração com mercados e atores locais, tornando menos nítidas as fronteiras entre os mercados legal, cinza e ilegal. Ainda conforme os autores, essas redes movimentam valores estimados entre 2% e 5% do PIB global, montante comparável à quarta maior economia do mundo (Lasmar e Singh, 2024).

A operacionalização dessas estruturas ocorre por meio de grupos e células especializados em etapas específicas da cadeia criminoso, da produção à distribuição, mantendo-se conectados a uma arquitetura organizacional mais ampla. Essa heterogeneidade funcional amplia a complexidade interna e reforça a resiliência diante de medidas repressivas (Lasmar e Singh, 2024; UNODC, 2023). Ademais, fatores estruturais e institucionais, como fragilidade governamental, corrupção e lacunas regulatórias, favorecem a sua expansão. As redes logísticas do crime organizado transnacional envolvem complexas engrenagens de transporte e comunicação destinadas à movimentação de drogas, armas, produtos oriundos de exploração ambiental e pessoas traficadas (Colares, 2023a). Espaços estratégicos, como portos, aeroportos e fronteiras assumem centralidade nesse processo, pois viabilizam a circulação eficiente de mercadorias ilícitas (UNODC, 2023).

A interação entre globalização, fragilidade institucional e redes criminosas evidencia que o crime organizado transnacional extrapola a dimensão estritamente jurídica, configurando fenômeno multifacetado que articula dimensões econômicas, políticas e sociais (Lasmar e Singh, 2024; UNODC, 2023). Em contextos nos quais o monopólio estatal da força se revela insuficiente ou negligente, organizações criminosas tendem a proliferar, instituindo ambiente de governança criminal que resulta em um “duopólio de violência” (Goldbard, 2021 apud Ferreira e Andreasi, 2024). Nesses espaços, indivíduos passam a transitar entre autoridades estatais e criminais, sendo a sua vida cotidiana regulada por ambas.

Pimenta, Suarez e Ferreira (2021 apud Ferreira e Andreasi, 2024) denominam essa realidade de governança híbrida, caracterizada pela coexistência de múltiplas fontes de autoridade em um mesmo território, no qual violência e condutas sociais são administradas tanto por atores legais quanto ilegais. Em perspectiva semelhante, Villa, Braga e Ferreira (2021 apud Ferreira e Andreasi, 2024) observam que atores não estatais passam a exercer funções tipicamente estatais, como resolução de disputas e alocação de recursos, interagindo e, por vezes, sobrepondo-se às formas oficiais de governança.

Duarte (2023) sustenta que a governança paralela caracteriza-se pela capacidade dessas organizações de exercer autoridade informal sobre comunidades locais, oferecendo segurança, infraestrutura e assistência social em troca de legitimação e

silêncio quanto às atividades ilícitas. Em áreas marcadas por reduzida presença institucional, tais grupos consolidam-se territorialmente a ponto de substituir parcialmente o Estado em funções básicas, gerando crise de soberania e de segurança pública (Colares, 2023b).

Há, ainda, evidências de instabilidade democrática em países atravessados pela presença do crime organizado transnacional. Ferreira e Richmond (2021 apud Ferreira e Andreasi, 2024) explicam que a governança interna dessas organizações frequentemente implica restrição de direitos e liberdades individuais. Com o tempo, esses grupos ampliam o seu controle territorial e a sua influência política, desafiando a autoridade estatal em processo denominado governança civil-criminal (Lessing, 2020). Tal dinâmica é potencializada pela convergência circunstancial de interesses entre Estado e organizações criminosas, sobretudo em contextos periféricos e socialmente vulneráveis (Ferreira e Andreasi, 2024).

Em perspectiva crítica, a governança criminal distingue-se da governança rebelde. Embora seja recorrente classificar grupos criminosos como “atores armados não estatais”, essa aproximação ignora diferenças relevantes. Grupos criminosos raramente estabelecem controle territorial exclusivo, ao contrário de movimentos insurgentes, que frequentemente instituem “zonas liberadas” sob domínio integral (Arjona, Kasfir e Mampilly, 2015 apud Lessing, 2022). A governança criminal não constitui, em regra, ameaça existencial ao Estado, pois permanece inserida em uma esfera mais ampla de governança estatal. Em determinados casos, essa vinculação é inclusive física, como ocorre com organizações que emergiram como gangues prisionais e continuam exercendo controle significativo sobre populações carcerárias (Lessing, 2022).

3. O PCC: origens, estrutura organizacional e estratégias de expansão transnacional

3.1. Da formação prisional à internacionalização: quatro ciclos de consolidação organizacional

A gênese do PCC está diretamente relacionada à crise estrutural do sistema penitenciário de São Paulo, Brasil, no início da década de 1990. À época, as prisões eram marcadas por superlotação crônica, ausência de políticas públicas consistentes e precariedade na gestão estatal, circunstâncias que produziram um ambiente de violência difusa e imprevisibilidade nas relações entre detentos. Conforme descreve Dias (2009), o cotidiano carcerário operava sob a lógica da “lei do mais forte”, impondo aos presos um regime informal de dominação, no qual a hostilidade era regra.

Nesse contexto de profunda precariedade institucional e ausência efetiva do Estado na gestão das prisões, o PCC surgiu no interior do sistema prisional de São Paulo como um mecanismo de autoproteção coletiva diante da violência estrutural e da inexistência de mecanismos formais de resolução de conflitos. Inicialmente, a organização configurava-se mais como uma associação defensiva de presos do que como uma organização criminosa estruturada (Uhli Cortes, 2021).

A consolidação do PCC em São Paulo, contudo, gradualmente alçou a facção a uma posição de destaque na cena criminal brasileira. O grupo passou a coordenar o maior mercado consumidor de drogas do país, o que impulsionou sua expansão por meio da busca de parcerias estratégicas no tráfico de drogas (Gonçalves, 2023). Esse movimento marca a transição de um coletivo prisional voltado à autoproteção para uma organização com crescente capacidade de coordenação econômica e articulação externa.

Sob essa perspectiva evolutiva, a trajetória do PCC pode ser compreendida, neste artigo, a partir de quatro ciclos de consolidação organizacional: (I) Formação, Hegemonia Prisional e Estruturação Estratégica; (II) Expansão das Redes, Repertório Simbólico da Violência e Controle do Mercado Criminal Local; (III) Expansão Nacional e Integração das Redes Criminais no Brasil; (IV) Internacionalização e Consolidação Transnacional. Esse recorte temporal evidencia a transformação de uma associação defensiva carcerária em uma organização criminosa multifacetada, dotada de capacidades logísticas, financeiras e paramilitares, com projeção além das fronteiras nacionais.

A respeito dessa capacidade de expansão e adaptação, Rogério Greco, Secretário de Estado de Justiça e Segurança Pública e ex-Procurador de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais, Brasil, descreve o PCC como uma verdadeira “metástase” do crime organizado (Senado Federal, 2019). A metáfora refere-se à capacidade acelerada de evolução, reprodução e infiltração da facção em diferentes segmentos sociais, alcançando estruturas estatais, instituições financeiras e setores da economia formal. Tal lógica metastática permite ao PCC assumir feições empresariais, operando com racionalidade econômica, gestão de riscos e maximização de lucros, o que reforça o seu perfil organizacional sofisticado e a sua aptidão para a consolidação transnacional.

Assim, a progressão histórica do PCC demonstra um processo cumulativo de fortalecimento estrutural: da organização defensiva prisional à hegemonia carcerária; desta à coordenação nacional do mercado ilícito; e, por fim, à internacionalização de suas redes e à consolidação como ator relevante no cenário do crime organizado transnacional (Uhli Cortes, 2021; Gonçalves, 2023; Senado Federal, 2019; BBC, 2023c).

3.1.1. Ciclo 1: formação, hegemonia prisional e estruturação estratégica

Assim como outras organizações criminosas brasileiras, o PCC surgiu no interior do sistema prisional, em um contexto marcado por extrema violência e ausência de previsibilidade nas relações entre detentos. As prisões brasileiras impunham hostilidade generalizada e produziam um cotidiano de espancamentos, estupros e homicídios (Dias, 2009). Esse cenário estrutural de degradação e insegurança, caracterizado por reiteradas violações e conflitos, viabilizou o surgimento da facção (Gonçalves, 2023).

Relatos indicam que o grupo teria sido fundado em 1993, por oito presos na Casa de Custódia de Taubaté, unidade que concentrava detentos acusados de incitar rebeliões, como a que culminou no massacre do Carandiru, em 1992 (Feltran, 2018). A facção ganhou visibilidade após a decapitação de opositores durante um jogo de futebol na própria penitenciária (Feltran, 2018). Desde a sua origem, adotou o lema “Paz, Justiça e Liberdade” e passou a afirmar como razão de existência a luta pela união dos presos e pela transformação das condições penitenciárias do país, conforme registrado em seu estatuto divulgado pela (*Folha de S. Paulo*, 1997).

O primeiro ciclo de existência do chamado “Partido do Crime” ou “Irmandade” foi amplamente marcado pela violência e pelo forte simbolismo na construção de autoridade (Dias, 2009; Manso e Dias, 2017). A etapa inicial de consolidação combinou violência exemplar e elaboração simbólica de poder, estruturando-se tanto pela imposição coercitiva como pela produção de uma identidade coletiva (Dias, 2009; Manso e Dias, 2017).

A política estatal de transferência constante de lideranças para diferentes unidades prisionais do estado de São Paulo, concebida como estratégia de fragmentação, produziu efeito inverso. Ao deslocar membros influentes, o poder público acabou favorecendo a difusão da facção, impulsionando uma espécie de “odisseia” territorial no interior do sistema carcerário (Gonçalves, 2023). O grupo expandiu-se à medida que angariava poder por meio de confrontos com indivíduos e grupos que resistiam à sua autoridade, consolidando-se mediante execuções de inimigos e punições rigorosas a membros considerados transgressores (Gonçalves, 2023).

Entretanto, a dominância exercida pelo PCC não se justifica apenas pelo uso da força. Para Feltran (2012), o crescimento da facção fundamentou-se igualmente no estabelecimento de regimentos próprios que reestruturaram a convivência prisional. A coibição de crimes sexuais, o controle rigoroso sobre assassinatos e a restrição ao consumo de crack transformaram profundamente o cotidiano das penitenciárias em São Paulo. Embora a coerção continue sendo um pilar de autoridade, a introdução de uma conduta disciplinar gerou relações mais estáveis e ordenadas, em oposição ao período de violência desmedida e caótica que prevalecia anteriormente (Gonçalves, 2023).

Nesse período, conflitos internos evidenciaram divergências quanto ao modelo de condução do grupo. Segundo Feltran (2018), havia tensão entre lideranças que defendiam centralização e radicalização das práticas e membros que propunham uma política de maior pacificação, revelando disputas internas acerca dos rumos estratégicos da organização.

3.1.2. Ciclo 2: expansão das redes, repertório simbólico da violência e controle do mercado criminal local

Diferentemente das organizações mafiosas clássicas, o PCC não depende de lideranças visíveis ou hierarquias rígidas, reduzindo vulnerabilidades institucionais e dificultando estratégias repressivas centradas na eliminação de chefes. Essa lógica permite ao grupo operar de maneira resiliente e adaptativa, mantendo a coordenação de atividades ilícitas em múltiplos níveis e territórios (Feltran, Vianna Pinho e Bird Ruiz Benítez de Lugo, 2023).

Grande parte dos integrantes da facção apoiava uma estratégia orientada pela estabilidade interna, visão representada por Marcos Willians Herbas Camacho, “Marcola”. Após disputas pelo poder, Marcola assumiu a chefia da organização sob uma liderança contraditória: ao mesmo tempo que refutava a sua autoridade individual, pregava o equilíbrio político entre os componentes do grupo. Essa postura estabeleceu uma nova diretriz que transformou radicalmente a dinâmica da criminalidade (Feltran, 2018; Gonçalves, 2023).

Conforme aponta Feltran (2018, p. 32), “a partir de então não haveria mais líderes personalistas, mas posições de poder despersonalizadas no PCC”. A facção substituiu o modelo piramidal rígido por uma dinâmica horizontal fundamentada no conceito de irmandade. Essa transição para a descentralização foi crucial para a organização, administração e redução de conflitos no sistema prisional paulista (Feltran, 2018; Gonçalves, 2023; Feltran, Vianna Pinho e Bird Ruiz Benítez de Lugo, 2023).

O emprego da força desmedida, exemplificado por atos de crueldade e coerção, não constituiu o único fator para a consolidação da liderança do PCC no sistema prisional de São Paulo. A expansão da influência da facção resultou, de modo complementar, da criação de diretrizes para a organização e o controle interno do ambiente carcerário (Feltran, 2012; Gonçalves, 2023).

Dentre as mudanças internas, Marcola e a cúpula da organização, estabeleceram que o tráfico de drogas como a principal fonte de renda do PCC, substituindo gradualmente os assaltos a bancos, que até então eram predominantes (Gonçalves, 2023). Para que esse modelo econômico funcionasse, a filosofia das prisões,

pautada na igualdade e na pacificação, precisaria de ser estendida para a cena criminal das periferias urbanas (Gonçalves, 2023).

O diferencial estratégico da facção baseou-se em disseminar entre os operadores do crime a ideia de que a rentabilidade dos negócios estava ligada à redução das confrontações. Ao mitigar os conflitos, o grupo conseguiu diminuir as perdas financeiras e evitar a intensificação do policiamento nas áreas de comércio de entorpecentes (Manso e Dias, 2017). Com isso, o foco das disputas foi transferido das rivalidades entre criminosos para o enfrentamento ao “sistema” estatal (Feltran, 2018; Gonçalves, 2023). Essa diretriz consolidou a percepção do PCC como o elemento central na queda dos índices de assassinatos no estado de São Paulo (Willis, 2015; Biderman et al., 2019).

3.1.3. Ciclo 3: expansão nacional e integração das redes criminais no Brasil

A consolidação da hegemonia do PCC e a estabilização dos conflitos em São Paulo foram consolidadas após os “Ataques de Maio” de 2006. Esse episódio serviu como divisor de águas, fixando a conduta imposta pela facção como a norma vigente tanto no sistema carcerário como nas regiões periféricas (Cruz, 2016). Entre os dias 12 e 13 de maio daquele ano, uma ofensiva coordenada atingiu unidades e veículos das forças de segurança, além de repartições públicas estaduais. Simultaneamente, o grupo deflagrou rebeliões em 74 presídios em retaliação a transferência de 765 detentos para a unidade de Presidente Venceslau, ação que marcou a transição da operatividade do grupo do ambiente interno para as vias públicas (Zanatta, 2016). O saldo dos confrontos registrou a morte de 42 agentes do Estado.

Embora o PCC já tivesse presença em São Paulo, foi somente a partir de 2006 que as suas ações em nível nacional começaram a se estruturar, especialmente com a criação do Sistema Penitenciário Nacional (SPN) e dos presídios federais, concebidos inicialmente para abrigar lideranças de organizações criminosas e presos de alta periculosidade (Manso e Dias, 2017). Na prática, o SPN facilitou a articulação nacional do mercado de drogas, permitindo que presos anteriormente limitados a atuações municipais ou estaduais ampliassem a sua rede de contatos e as suas atividades para nível nacional (Manso e Dias, 2018).

Em meados de 2016, ainda que com diferentes níveis de atuação, já era possível afirmar que o PCC estava presente em todos os 26 estados do país e no Distrito Federal, contando com membros tanto dentro como fora do sistema prisional (Gonçalves, 2023). A presença nacional da facção impactou diretamente a governança do mercado criminal no Brasil, permitindo não apenas a expansão de seu discurso, mas também a reorganização das atividades econômicas ilegais. Desde

a ascensão de Marcola e a mudança na política interna da facção, o tráfico de drogas consolidou-se como a principal fonte de renda da organização. Entretanto, o PCC atua de forma estratégica, mais próxima de uma dinâmica de atacado, sem gerenciar diretamente o varejo da droga, evidenciando um modelo sofisticado de gestão criminal nacional (Gonçalves, 2023).

Além do tráfico, recentemente, o PCC demonstrou capacidade de infiltração em instituições públicas e privadas sólidas, incluindo instituições financeiras e fundos de investimento, o que amplia o seu poder de influência econômica e logística (BBC, 2023a). As suas fontes de renda já alcançam setores como contratos públicos, indicando elevada capacidade de penetração nos mecanismos administrativos e econômicos do próprio Estado (*Folha de S. Paulo*, 2026).

A gravidade desse quadro é sintetizada na declaração do Promotor de Justiça do Ministério Público de São Paulo e membro do GAECO (Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado de São Paulo), Lincoln Gakiya, ao afirmar que “é mais fácil dizer em qual ramo da economia o PCC não está” (*O Globo*, 2025). Essa manifestação evidencia não apenas a diversificação econômica do grupo, mas sobretudo a sua aptidão para estruturar uma governança paralela capaz de dialogar, capturar ou corromper engrenagens estatais. Trata-se de uma forma de governança criminal que não rompe frontalmente com o Estado, mas opera por simbiose, infiltração e instrumentalização de políticas públicas, contratos administrativos e estruturas regulatórias.

Nesse contexto, observa-se a característica central das organizações criminosas transnacionais contemporâneas: a habilidade de adentrar os mecanismos do Estado por meio de estratégias de governança criminal. Diferentemente da governança rebelde, que desafia a soberania pela via da confrontação armada e do controle territorial exclusivo, a governança criminal infiltra-se nos interstícios institucionais, explora fragilidades burocráticas e constrói redes de influência econômica e política.

Um elemento recente evidencia que a organização, apesar de fluída e silenciosa, vem apresentando um conflito entre membros da cúpula da facção. O ex-líder Roberto Soriano, “Tiriça”, que já foi apontado como número 2 da organização, declarou-se inimigo de Marcola, apontado como liderança máxima da facção. Soriano e Abel Pacheco de Andrade, “Vida Loka”, acusam Marcola de traição, má conduta, chegando a decretar a sua morte (CNN Brasil, 2025). A acusação foi feita com base em uma gravação, feita em 15 de junho de 2022, durante uma entrevista da Divisão de Segurança e Disciplina (DISED) na Penitenciária Federal de Porto Velho, que flagrou Marcola apontando Tiriça como responsável pela morte de um Agente Federal de Execução Penal, assassinado em 2016 em Cascavel, Paraná, Brasil. A fala foi classificada por outros integrantes da facção como traição, um

rompimento das regras internas considerado imperdoável entre os membros (CNN Brasil, 2025).

Segundo Gakiya, trata-se de um momento inédito na história da facção, evidenciando as tensões e disputas de poder no alto escalão da cúpula (Villarroel, 2024). Apesar desses conflitos e rachas internos, o PCC continua operacionalizando a sua rede criminal em todo o país, demonstrando uma característica central da facção: a descentralização. Essa estrutura permite que, mesmo com disputas na liderança, as atividades criminosas e a governança paralela se mantenham ativas, garantindo continuidade das operações e expansão das redes de influência econômica e territorial.

3.1.4. Ciclo 4: internacionalização e consolidação transnacional

3.1.4.1. Internacionalização do PCC e controle das rotas criminais

A projeção global do PCC iniciou-se efetivamente a partir de 2006, impulsionada pelo deslocamento de custodiados faccionados de São Paulo para Corumbá, Mato Grosso do Sul, no Brasil. A localização estratégica dessa cidade, situada na divisa com a Bolívia, centro de relevância mundial na produção de cocaína, foi determinante (Manso e Dias, 2018; Campos, 2020; Oliveira e Kruger, 2018; Gonçalves, 2023). Ao estabelecerem-se na região fronteiriça, as lideranças da organização perceberam o potencial de gerenciar a logística do escoamento da droga boliviana, suprindo a carência de acesso soberano ao oceano por parte daquele país (Campos, 2020; Gonçalves, 2023).

Nos anos de 2007 e 2008, o grupo deu início à sua expansão para o Paraguai, impulsionado pelo objetivo de dominar o comércio de maconha e cocaína por meio de negociações diretas com fornecedores da região (Meneguetti e Ferreira, 2020; Campos, 2020; Gonçalves, 2023). A consolidação do poder da facção em solo paraguaio tornou-se evidente em 2017, após o roubo de grandes proporções à transportadora de valores Prosegur, em Ciudad del Este. Na ocasião, uma força-tarefa de aproximadamente 30 criminosos com armamento pesado subtraiu cerca de 40 milhões de dólares. O episódio, registrado como a maior incursão patrimonial do país, ratificou a capacidade operacional e a influência transfronteiriça da organização (Meneguetti e Ferreira, 2020; Gonçalves, 2023).

De acordo com Manso e Dias (2018), a gestão das vias de escoamento na América do Sul foi o fator determinante para elevar a facção ao posto de maior fornecedora de entorpecentes no território nacional. A hegemonia estabelecida no Paraguai e a atuação estratégica na Bolívia permitiram ao grupo dominar a denominada “Rota Caipira”. Originalmente voltada ao contrabando de mercadorias, essa logística foi

gradualmente apropriada por organizações colombianas e transportadores brasileiros para o tráfico de substâncias ilícitas (De Abreu, 2017; Diogo, 2022; Gonçalves, 2023).

A eficiência no transporte de entorpecentes da Bolívia até os terminais marítimos da América do Sul e, na sequência, para o mercado europeu, estabeleceu a facção como a estrutura mais capacitada para o gerenciamento de operações transcontinentais. Tal proeminência deve-se ao domínio de rotas, à rede de contatos e ao controle exercido em regiões de fronteira e estados-chave (Ferreira e Sampó, 2020; Gonçalves, 2023). Nesse cenário, o Porto de Santos sobressai como o eixo central de escoamento; por ser o maior complexo portuário latino-americano e apresentar complexidades de fiscalização, o local é utilizado para o tráfico de ao menos uma tonelada de cocaína mensalmente, gerando rendimentos estimados em R\$ 800 milhões por ano (Von Lampe, 2015; Dantas et al., 2023; Gonçalves, 2023).

Na atualidade, a organização exerce o papel de maior adquirente da cocaína boliviana e envolve-se integralmente na produção e logística da maconha paraguaia, o que lhe assegura uma posição central nos corredores de escoamento da América do Sul (Ferreira e Sampó, 2020; Gonçalves, 2023). A Rota Caipira interliga ambas as nações ao interior de São Paulo, beneficiando-se de áreas com relevo plano, baixos índices pluviométricos e vastos canaviais que são adaptados como pistas de aterrissagem clandestinas (De Abreu, 2017; Gonçalves, 2023).

Somado à Rota Caipira, o grupo estendeu as suas operações ao “Corredor Amazônico”, área nevrálgica para o transporte da produção andina, oriunda sobretudo da Colômbia e do Peru. Por meio da “Rota do Solimões”, a principal via de acesso à Amazônia, a facção gerencia o ingresso de entorpecentes na região Norte, conectando esse fluxo ao consumo doméstico e à infraestrutura de exportação global (Ferreira e Framento, 2019; Gonçalves, 2023). O domínio sobre as rotas Caipira e do Solimões confere à organização um monopólio prático sobre as drogas que entram em território nacional, fortalecendo a sua capacidade de abastecimento do mercado europeu (Gonçalves, 2023).

3.1.4.2. Relação com máfias europeias e logística internacional

No período compreendido entre 2016 e 2018, ações conjuntas articuladas pela Agência da União Europeia para a Cooperação Judiciária Penal (Eurojust), em parceria com autoridades da Itália, Bélgica, Alemanha e Holanda, desarticularam o vínculo entre o PCC e a organização mafiosa ‘Ndrangheta, o principal canal de recepção e distribuição da cocaína sul-americana na Europa. Simultaneamente, a Operação Brabo, conduzida em 2017 pela Polícia Federal Brasileira, comprovou a aliança da facção com grupos criminosos da Sérvia e dos Bálcãs, cujo domínio

técnico é voltado à logística de exportação de entorpecentes para o território europeu (MPF, 2017; Gonçalves, 2023).

As transações do PCC com as máfias europeias focam na articulação logística para a remessa de entorpecentes sul-americanos ao continente europeu, ao passo que a pulverização no varejo e os dividendos da venda final são geridos pelas estruturas locais. Dados obtidos em campo indicam que a facção retém cerca de 15% do montante gerado pelas organizações parceiras na Europa, o que ratifica a sua função primordial como intermediadora e gestora logística, em detrimento da venda direta ao consumidor (Gonçalves, 2023).

Essa centralidade estratégica permite à organização se firmar como um elo vital na cadeia global do narcotráfico, assegurando estabilidade, fluxo contínuo e agilidade no transporte. Frente às margens de lucro impostas pelo mercado europeu, o grupo passou a prospectar caminhos para mitigar a sujeição às máfias tradicionais. Entre as alternativas, destaca-se a triangulação por meio do continente africano, visando contornar intermediários europeus e implementar novos vetores de rentabilidade e projeção externa (Gonçalves, 2023).

A proeminência da facção nesse cenário atesta a sua elevada resiliência e inovação operacional. O grupo demonstra aptidão para sustentar as suas atividades mesmo sob tensões internas, vacâncias na cúpula ou oscilações de mercado, preservando a perenidade e o crescimento de sua teia criminosa transnacional (Gonçalves, 2023). Essa dinâmica será objeto de análise pormenorizada na secção seguinte.

4. O papel dos PALOP nas rotas internacionais do PCC

4.1. Contatos iniciais e expansão para a África

Pesquisas apontam que as primeiras conexões relevantes entre grupos criminosos da América Latina e do continente africano estabeleceram-se no começo da década de 2000 (Sampó, 2019). Nesse período, organizações latino-americanas deslocaram agentes para a África Ocidental com o intuito de fundar empresas de fachada, providenciar documentação e estruturar núcleos operacionais locais (Brown, 2013; Ellis, 2009). Após a fixação territorial, foram firmadas alianças com grupos regionais, nomeadamente de origem nigeriana, para explorar a sua *expertise* em logística de contrabando, movimentações financeiras e outras atividades ilícitas. Com o tempo, essas trocas transmutaram-se em parcerias cooperativas sólidas e de alta rentabilidade (Sampó, 2019).

Essa articulação intercontinental é impulsionada pela proximidade geográfica entre os centros produtores de cocaína na América Latina e a costa da África Ocidental

(Sampó, 2019; Amorim, 2023). Adicionalmente, a vulnerabilidade das instituições estatais e os elevados índices de corrupção em ambas as regiões criam um ambiente permissivo ao enraizamento e à expansão dessas redes transnacionais (Sampó, 2019).

No cenário nacional, os indícios de cooperação entre o PCC e redes criminosas de África remontam ao início do século XXI, originados no convívio entre detentos nigerianos e lideranças da facção nas unidades prisionais de São Paulo. Essa proximidade teria resultado inclusive no suposto envolvimento de agentes nigerianos em planos para a evasão de Marcola da prisão, entre os anos de 2018 e 2020 (Gonçalves, 2023).

A consolidação das rotas no continente africano ocorreu à medida que quadros da organização fixaram domicílio e operações comerciais em países como Moçambique, nação marcada por instabilidade institucional e altos índices de corrupção. Um dos precursores dessa estratégia foi Gilberto Aparecido dos Santos, “Fuminho”, que já gerenciava o tráfico de armamentos e entorpecentes em território africano antes de 2019. A sua captura em Maputo, Moçambique, no ano de 2020, revelou que ele utilizava uma empresa de infraestrutura como fachada para coordenar as atividades ilícitas na região (Gonçalves, 2023).

Outra figura central nessa articulação foi Marcos Roberto de Almeida, “Tuta”, cujos vínculos com Moçambique incluíram uma atuação oficial como adido comercial no consulado daquele país em Minas Gerais, Brasil. Tal posição permitiu a sua participação em agendas diplomáticas de alto nível antes de sua destituição em 2022. Atualmente, o fluxo por essa rota transcende o abastecimento do mercado europeu, servindo também como eixo de distribuição para a Ásia e para o crescente consumo interno nos próprios países africanos (Gonçalves, 2023).

4.2. Cooperação com máfias e fluxos estratégicos

A colaboração entre o PCC e organizações europeias, como a já mencionada máfia italiana ‘Ndrangheta, sustenta grandes quotas de mercado no Brasil e na Europa. O fornecimento confiável de cocaína brasileira é essencial para o controle da ‘Ndrangheta sobre o mercado europeu (Gonçalves, 2023). Parte desse fluxo é direcionada pela África Ocidental, envolvendo países como Senegal, Níger, Gana, Costa do Marfim e possivelmente Cabo Verde, com a máfia italiana atuando tanto presencialmente quanto por meio de intermediários confiáveis (Feltran, Vianna-Pinho e Bird Ruiz-Benítez de Lugo, 2023).

O transporte da cocaína da América Latina para a África Ocidental ocorre principalmente por via aérea, em pequenos volumes, e por via marítima. São Paulo

funciona como centro de armazenamento e redistribuição, sendo o aeroporto local o ponto de origem mais frequente para envios a diversos países africanos, incluindo Benim, Nigéria, Guiné e Cabo Verde (Feltran, Vianna-Pinho e Bird Ruiz-Benítez de Lugo, 2023).

A rota marítima intensificou-se ao longo dos anos, com embarcações de grande porte capazes de transportar até 20 000 contentores em cerca de dez dias. Também são utilizados veleiros menores e aviões privados, garantindo flexibilidade e evasão aos mecanismos de fiscalização. Casos recentes incluem apreensões de grandes volumes, como as 5,4 toneladas interceptadas em 2022 ao largo de Cabo Verde, com ligação direta a integrantes do PCC do litoral de São Paulo (Feltran, Vianna-Pinho e Bird Ruiz-Benítez de Lugo, 2023).

4.3. A África Ocidental como corredor estratégico

Apesar das ações armadas na Ciudad del Este, Paraguai, em 2017, além de outras ofensivas pontuais, o PCC, tecnicamente, configura-se como um Ator Não Estatal Violento (VNSA, na sigla em inglês) com particularidades que o distinguem no cenário global. A organização transcende a esfera doméstica, consolidando uma estrutura transnacional que opera não apenas no tráfico de entorpecentes, mas na execução de ações coercitivas, como extorsões, homicídios e ofensivas contra forças de segurança, em território brasileiro, paraguaio e boliviano. Adicionalmente, o grupo estabelece alianças estratégicas com as *bandas criminales* colombianas e gerencia o fluxo para o mercado consumidor da Europa, utilizando a África Ocidental como plataforma logística intermediária, sobretudo os PALOP (Ferreira, 2018).

Registros de autoridades judiciárias brasileiras apontam a utilização da África Ocidental pelo PCC desde 2009. Investigações conduzidas pelo Ministério Público do Paraná, em cooperação com o Departamento de Estado dos Estados Unidos da América, identificaram que remessas destinadas à Península Ibérica são previamente encaminhadas a portos da costa oeste africana (Ferreira, 2018). Essa dinâmica logística tem-se consolidado na última década, conforme corroborado por análises especializadas e investigações jornalísticas (da Silva, 2017; Kawaguti, 2014; Ferreira, 2018). Nesse contexto, Manaus sobressai como o principal polo estratégico da região norte do Brasil, atuando como entreposto fundamental para o escoamento de entorpecentes tanto para o mercado europeu como para a plataforma de trânsito na África Ocidental (LaSusa, 2016; Ferreira, 2018).

A escolha da África Ocidental e dos PALOP como pontos de trânsito não é aleatória. Laços históricos, culturais e linguísticos facilitam a negociação logística, a

adaptação às estruturas locais e o estabelecimento de contatos estratégicos. Países como Cabo Verde, a Guiné-Bissau e Angola destacam-se como destinos ou corredores estratégicos, aproveitando fragilidades institucionais para operações criminosas (Feltran, Vianna-Pinho e Bird Ruiz-Benítez de Lugo, 2023).

A articulação entre grupos criminosos da América Latina e da África é favorecida, primordialmente, por condicionantes geográficas: a América Latina consolidou-se como o maior polo produtor de cocaína, situada em posição adjacente à costa da África Ocidental (Sampó, 2019; Amorim, 2023). Somado ao fator espacial, a recorrência de práticas corruptivas e a precariedade institucional em ambos os continentes estruturam um ambiente permissivo, que viabiliza a execução e a sustentabilidade de operações ilícitas transfronteiriças (Sampó, 2019; Amorim, 2023).

O *modus operandi* do PCC nessas regiões combina rotas aéreas e marítimas. Pequenas remessas são transportadas por “mulas”, isto é, indivíduos contratados por organizações criminosas para transportar entorpecentes, geralmente em viagens aéreas internacionais, em troca de dinheiro. Essas “mulas” geralmente utilizam-se de voos comerciais, muitas vezes disfarçando entorpecentes na bagagem pessoal, enquanto grandes volumes seguem em navios de carga ou veleiros, permitindo movimentações de centenas de quilos sem chamar atenção das autoridades (Feltran, Vianna-Pinho e Bird Ruiz-Benítez de Lugo, 2023).

Remessas originárias da fronteira boliviana e outros centros de produção chegam inicialmente a São Paulo, passam por múltiplos intermediários e são consolidadas para envio via Porto de Santos. Este porto funciona como ponto crítico, integrando pequenas remessas em carregamentos maiores e explorando a experiência do PCC em contornar mecanismos de fiscalização (Feltran, Vianna-Pinho e Bird Ruiz-Benítez de Lugo, 2023).

A África Ocidental, portanto, atua como corredor transatlântico para a Europa. Países como Cabo Verde, Benim, Nigéria e Guiné recebem remessas brasileiras ou servem de transbordo antes do envio final aos mercados europeus, utilizando rotas comerciais consolidadas e estratégias logísticas envolvendo “mulas”, aviões privados e transporte marítimo em larga escala. A pandemia de COVID-19 modificou parcialmente a dinâmica, com aumento de remessas aéreas menores, porém mais concentradas (Feltran, Vianna-Pinho e Bird Ruiz-Benítez de Lugo, 2023).

4.4. Integração na rede global de tráfico

O PCC atua como coordenador central da cadeia logística, garantindo que operações nos portos brasileiros e países de trânsito estejam integradas e seguras. Apesar

de não buscar controle absoluto sobre todas as atividades, a facção mantém normas e regulação interna que asseguram a estabilidade do tráfico e remuneram todos os envolvidos (Feltran, Vianna-Pinho e Bird Ruiz-Benítez de Lugo, 2023).

A escolha estratégica da África Ocidental, sobretudo os PALOP, relaciona-se aos grandes mercados consumidores, Europa e América do Sul, reforçando a importância da região como corredor logístico internacional (BBC, 2023b). Assim, os PALOP e demais países africanos não funcionam apenas como pontos de trânsito, mas como elementos integrados à rede global do tráfico de drogas, essenciais para a expansão e consolidação das rotas transnacionais do PCC. A atuação organizada e adaptativa da facção evidencia a combinação de fragilidade institucional, laços históricos, proximidade geográfica e capacidade logística, consolidando a posição estratégica da África Ocidental na cadeia internacional de narcotráfico (Feltran, Vianna-Pinho e Bird Ruiz-Benítez de Lugo, 2023; BBC, 2023b).

5. Desafios jurídicos, cooperação internacional e respostas ao PCC global

5.1. Expansão transnacional e sofisticação logística

A expansão do PCC do mercado interno brasileiro para operações transnacionais, especialmente a partir do controle do Porto de Santos em 2015, posicionou a organização como ator central na cadeia global de fornecimento de cocaína, em particular na África Ocidental (Feltran, Vianna-Pinho e Bird Ruiz-Benítez de Lugo, 2023). Este fenômeno evidencia não apenas a sofisticação logística do grupo, mas também a necessidade de respostas jurídicas e operacionais que transcendam fronteiras nacionais.

A abordagem convencional que rotula o PCC como mera gangue doméstica brasileira ignora o seu alcance global e a complexidade de seu modelo organizacional. O grupo prioriza alianças estratégicas com organizações criminosas internacionais, coordenando redes colaborativas que operam sob um conjunto rigoroso de regras internas, fomentando a sua influência em múltiplos mercados ilícitos (Feltran, Vianna-Pinho e Bird Ruiz-Benítez de Lugo, 2023). Tal característica evidencia a necessidade de respostas integradas, considerando que a atuação da organização abrange desde crimes locais, como roubo de veículos, até operações internacionais complexas de tráfico de cocaína.

5.2. Estruturas multissetoriais e intercâmbio de inteligência

Experiências internacionais demonstram a eficácia de estruturas multissetoriais no enfrentamento de organizações criminosas transnacionais. Centros integrados de inteligência, como os Fusion Centers nos Estados Unidos, as Joint Task Forces na Austrália e centros de fronteira no Canadá, indicam que a coordenação interagências reduz duplicações, fortalece a produção analítica e amplia a capacidade estatal de resposta (Kowalick, Connery e Sarre, 2018).

Contudo, a operacionalização dessas estruturas enfrenta desafios significativos, sobretudo quando envolve múltiplos Estados com legislações, capacidades técnicas e níveis de confiança distintos. O intercâmbio internacional de inteligência é crucial para combater a criminalidade organizada, mas obstáculos como divergências jurídicas, limitações tecnológicas, questões de soberania e diferentes padrões de proteção de dados entre países dificultam a sua efetividade (Kowalick, Connery e Sarre, 2018; Luhovyi, 2024). A ausência de plataformas padronizadas, seguras e reconhecidas para compartilhamento de informações estratégicas em tempo real também impede uma atuação plenamente coordenada. Superar essas lacunas exige acordos bilaterais detalhados, investimentos em tecnologia e capacitação conjunta de profissionais compatíveis (Costa e Maia, 2025).

5.3. Desafios jurídicos e instrumentos internacionais

O PCC representa um desafio singular ao sistema jurídico, dado o seu alcance transnacional e a sofisticação de sua estrutura. O grupo não busca conflito aberto com outras organizações criminosas, mas estabelece alianças rentáveis, garantindo controle e estabilidade dentro das redes em que atua (Feltran, Vianna-Pinho e Bird Ruiz-Benítez de Lugo, 2023).

No plano jurídico, instrumentos internacionais, como a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, definem grupos criminosos organizados e infrações de caráter transnacional, criando arcabouço normativo para a cooperação entre Estados. Contudo, tratados internacionais não têm força para alterar diretamente legislações penais nacionais, pois a definição de crimes e penas permanece restrita a cada Estado (Costa e Maia, 2025).

A atuação eficaz contra o PCC requer esforços combinados: fortalecimento do sistema de justiça penal local e prevenção estatal. Revisões de políticas de encarceramento são essenciais, considerando que a prisão indiscriminada de jovens marginalizados fortalece historicamente a influência do PCC no sistema prisional (Feltran, Vianna-Pinho e Bird Ruiz-Benítez de Lugo, 2023). Além disso, a

eliminação de conluíus entre autoridades e membros do grupo é fundamental para garantir a integridade institucional e impedir a reprodução de esquemas criminosos.

5.4. Cooperação internacional e integração interagências

No plano internacional, a cooperação enfrenta complexidade adicional devido à diversidade jurídica, estruturas organizacionais, prioridades conflitantes e níveis variados de capacitação entre Estados. A coordenação exige padronização de procedimentos, interoperabilidade tecnológica e confiança mútua, frequentemente comprometidas por barreiras institucionais e políticas (Costa e Maia, 2025; Luhovyi et al., 2024). Estratégias integradas devem incluir a troca de inteligência, harmonização de processos investigativos, partilha de recursos técnicos e protocolos comuns de atuação.

Relatórios recentes do Parlamento Europeu (2025) indicam que o PCC consolidou presença operacional preocupante na Europa, tendo Portugal como ponto central de infiltração, com 87 membros ativos identificados, estando 29 detidos. O grupo está agora posicionado em ambos os extremos da cadeia de fornecimento de cocaína, criando um corredor lusófono e uma rede ampliada de negócios ilícitos, com a África Ocidental (PALOP) servindo como ponto de trânsito estratégico (Feltran, Vianna-Pinho e Bird Ruiz-Benítez de Lugo, 2023).

Instituições internacionais de segurança, a exemplo da Interpol e da Europol, exercem uma função basilar ao proverem plataformas seguras para a articulação, o gerenciamento e o intercâmbio de inteligência nos níveis operacional e estratégico (Luhovyi et al., 2024; Costa e Maia, 2025). No entanto, a literatura especializada elenca entraves significativos à cooperação interagências, tais como resistências institucionais, déficit de confiança mútua, assimetrias técnicas e impasses jurisdicionais. Somam-se a esses desafios as barreiras tecnológicas que dificultam a integração de sistemas e o compartilhamento de dados sensíveis em tempo real (Kowalick, Connery e Sarre, 2018; Romashkin et al., 2020; Luhovyi et al., 2024).

5.5. Estratégias de combate e políticas integradas

O enfrentamento do PCC em nível global requer políticas integradas que articulem medidas jurídicas, operacionais e de cooperação internacional, uma vez que a eficácia das respostas estatais depende diretamente da integração entre órgãos nacionais e internacionais. Segundo Lasmar e Singh (2024), o intercâmbio contínuo de

inteligência e o fortalecimento institucional são pilares fundamentais para deslegitimar o quadro normativo paralelo imposto pelo grupo, interrompendo a sua expansão e reduzindo a vulnerabilidade dos Estados atingidos. Nesse sentido, a consolidação de um protocolo de inteligência criminal no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) apresenta-se como medida prioritária, visando desburocratizar o fluxo de informações e permitir o compartilhamento de evidências sobre crimes financeiros e logísticos em tempo real entre o Brasil e os PALOP.

Somado ao esforço diplomático, o combate deve migrar da simples apreensão de entorpecentes para uma estratégia de asfixia financeira e neutralização de ativos. Isso demanda a criação de forças-tarefa conjuntas entre unidades de inteligência financeira para monitorar o uso de criptoativos e a lavagem de dinheiro em zonas portuárias estratégicas, como as de Santos, Mindelo e Bissau. A modernização da governança portuária, mediante a adoção de tecnologias de inspeção não invasiva e o monitoramento de áreas de transbordo no Atlântico Sul, é essencial para bloquear os nós logísticos da facção. Finalmente, o fortalecimento da soberania estatal nos países de trânsito, aliado a reformas profundas no sistema prisional local, torna-se indispensável para impedir que as penitenciárias africanas sejam convertidas em centros de recrutamento e difusão do modelo de governança criminal observado no território brasileiro.

Conclusão

A presente investigação permitiu concluir que os objetivos propostos foram plenamente alcançados. Ao longo deste estudo, demonstrou-se que a inserção do Primeiro Comando da Capital (PCC) no Corredor Lusófono Transnacional Atlântico não é um fenômeno fortuito, mas o resultado de um processo deliberado de expansão que consolidou os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) como eixos logísticos fundamentais para o narcotráfico global. A análise evidenciou a metamorfose da organização, que evoluiu de uma facção carcerária para um coordenador logístico transnacional de elevada sofisticação, capaz de explorar as fragilidades institucionais e a porosidade das fronteiras atlânticas.

O trabalho demonstrou, de forma inequívoca, que há uma necessidade imperativa de os Estados se unirem para um confronto conjunto à organização, visto que a natureza transfronteiriça do grupo anula a eficácia de respostas puramente locais. O enfrentamento do PCC em nível global requer políticas integradas, articulando medidas jurídicas, operacionais e de cooperação internacional. Estratégias integradas devem incluir a troca de inteligência, a harmonização de processos

investigativos para mitigar conflitos jurisdicionais, a partilha de recursos técnicos e a implementação de protocolos comuns de atuação.

A eficácia das respostas estatais depende diretamente da integração entre órgãos nacionais e internacionais, do intercâmbio contínuo de inteligência e do fortalecimento institucional, visando deslegitimar o quadro normativo paralelo imposto pelo grupo e reduzir a vulnerabilidade soberana das nações envolvidas.

A importância das ideias discutidas neste artigo reside no alerta de que a segurança coletiva do espaço lusófono está intrinsecamente ligada à capacidade de resposta coordenada; a ausência de uma frente unida apenas serve para fortalecer a “metástase” criminosa em novos territórios.

Em suma, este trabalho sintetiza a urgência de uma nova perspectiva: perspectiva de que o Corredor Atlântico deve deixar de ser visto como uma rota de vulnerabilidade para se tornar um espaço de cooperação jurídica e policial robusta. A conclusão definitiva deste estudo é que a contenção da expansão do PCC só será possível quando a rede de proteção estatal for tão conectada e ágil como a rede criminal que ela pretende dismantelar. O desafio do século XXI exige que a lei e a governança democrática ultrapassem as fronteiras com a mesma fluidez com que o crime organizado transnacional já hoje o faz.

Referências

- Amorim, I. K. P. C. (2023) *Organizações criminosas brasileiras e mercados ilegais globais: uma análise da rota do tráfico de cocaína entre Brasil e África Ocidental*. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado). João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/29274/1/IKPCA15122023.pdf> [Acedido em: 26 de fevereiro de 2026].
- Arjona, A., Kasfir, N. e Mampilly, Z. (2015) *“Rebel Governance in Civil War”*. New York: Cambridge University Press.
- BBC News Brasil (2023a) “Como o PCC consegue infiltrar-se em instituições públicas e privadas”, *BBC News Brasil*, 31 de março. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c3r4e3g87e2o> [Acedido em: 26 de fevereiro de 2026].
- BBC News Brasil (2023b) “Tráfico de drogas: principais fluxos globais de cocaína e o papel da África Ocidental”, *BBC News Brasil*, 15 de agosto. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c2019y5k5evo> [Acedido em: 26 de fevereiro de 2026].
- BBC News Brasil (2025c) “Matéria sobre a expansão e articulação econômica do Primeiro Comando da Capital”, *BBC News Brasil*. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c3r4e3g87e2o> [Acedido em: 26 de fevereiro de 2026].

- Biderman, C., Lima, R. S. de, Ferreira, M. V. e Garcia, L. L. (2019) "Pax Monopolista and Crime: The Case of the Emergence of the Primeiro Comando da Capital in São Paulo", *Journal of Quantitative Criminology*, 35(3), pp. 573-605.
- Biondi, K. (2018) *Proibido roubar na quebrada: território, hierarquia e lei no PCC*. São Paulo: Terceiro Nome.
- Brown, D. E. (2013) *The challenge of drug trafficking to democratic governance and human security in West Africa*. Carlisle: Strategic Studies Institute and US Army War College Press.
- Campos, T. P. R. (2020) *O projeto transfronteiriço do Primeiro Comando da Capital – PCC (2006-2016)*. (Dissertação de Mestrado). UNESP, UNICAMP, PUC-SP, São Paulo.
- Castells, M. (2010) *The rise of the network society*. 2.^a ed. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Cernicchiaro, L. V. e Costa Júnior, P. J. da (1995) *Direito penal na Constituição*. 3.^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Colares Couto, A. (2023a) *Informe especial: Segurança Pública e Crime Organizado na Amazônia Legal*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
- Colares Couto, A. (2023b) "Geografia das redes do narcotráfico na Amazônia", *Revista Geo-Amazônia*, 11(22), pp. 46-67.
- Costa, M. K. B. e Maia, N. R. (2025) "Cooperação interagências e inteligência de estado na Amazônia: estratégias integradas para o enfrentamento ao crime organizado transnacional", *Revista da Escola da Magistratura do Estado de Rondônia (Emeron)*, 1(35), pp. 287-314.
- Cruz, E. (2016) "Crimes de Maio causaram 564 mortes em 2006: entenda o caso". *Agência Brasil*, 12 de maio. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitoshumanos/noticia/2016-05/crimes-de-maio-causaram564-mortes-em-2006-entenda-o-caso> [Acedido em: 26 de fevereiro de 2026].
- CNN Brasil (2025) "Quem é «Tirica», ex-líder do PCC inimigo de Marcola e isolado em presídio", *CNN Brasil*. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/nordeste/rn/quem-e-tirica-ex-lider-do-pcc-inimigo-de-marcola-e-isolado-em-presidio/> [Acedido em: 26 de fevereiro de 2026].
- Dantas, C. et al. (2023) *Dinâmicas do mercado de drogas ilícitas no Brasil – estudo estratégico: análise dos preços de maconha, cocaína e outras drogas em quatro estados*. Brasília: Centro de Excelência para a Redução da Oferta de Drogas Ilícitas (CdE/UNODC/PNUD/MJSP). Disponível em: <https://cdebrasil.org.br/> [Acedido em: 26 de fevereiro de 2026]
- Diogo, P. (2022) "Da Cadeia à Fronteira: a expansão territorial do Primeiro Comando da Capital", *Revista de Ciências Sociais*, 53(3), pp. 53-91.
- De Abreu, A. (2017) *Cocaína: a rota caipira: o narcotráfico no principal corredor de drogas do Brasil*. Rio de Janeiro: Record.
- Da Silva, F. P. (2017) *O Crime Organizado Transnacional: a atuação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no Brasil e Bolívia*. Monografia. Boa Vista: Universidade Federal de Roraima.

- Dias, C. C. N. (2009) “Da guerra à gestão: trajetória do Primeiro Comando da Capital (PCC) nas prisões de São Paulo”, *Revista Percurso*, 10(2), pp. 79-96.
- Dias, C. C. N. (2011) *Da pulverização ao monopólio da violência: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista*. Tese de Doutorado em Sociologia. São Paulo: Universidade de São Paulo. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-13062012-164151/publico/2011_CamilaCaldeiraNunesDias_VOrig.pdf [Acedido em: 26 de fevereiro de 2026].
- Duarte, J. das F. (2023) “A Rota do Fim do Mundo: mercado global de drogas e organizações criminosas na Amazônia”, *Revista Katálisis*, 27(1), pp. 47-56.
- Ellis, S. (2009) “West Africa’s International Drug Trade”. *African Affairs*, 108(431), pp. 171-196. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1437474 [Acedido em: 26 de fevereiro de 2026].
- Feltran, G. (2018) *Irmãos: Uma história do PCC*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Feltran, G., Vianna-Pinho, I. e Bird Ruiz-Benítez de Lugo, L. (2023) *Ligações atlânticas: O PCC e o tráfico de cocaína entre o Brasil e a África Ocidental*. Geneva: Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Disponível em: <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2023/08/Gabriel-Feltran-Isabela-Vianna-Pinho-e-Lucia-Bird-Ruiz-Benitez-de-Lugo-Ligacoes-atlanticas-O-PCC-e-o-trafico-de-cocaína-entre-o-Brasil-e-a-Africa-Ocidental-GI-TOC-agosto-de-2023.pdf> [Acedido em: 26 de fevereiro de 2026].
- Ferreira, M. A. e Andreasi, A. (2024) *Organizações Criminosas Transnacionais Sul-Americanas: mapeamento e análise de grupos colombianos contemporâneos*. ResearchGate. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/391802542_Organizacoes_Criminosas_Transnacionais_Sul-Americanas_mapeamento_e_analise_de_grupos_colombianos_contemporaneos [Acedido em: 26 de fevereiro de 2026].
- Ferreira, M. A. S. V. (2018) “Brazilian criminal organizations as transnational violent non-state actors: a case study of the PCC”, *Trends in Organized Crime*, 22(2), pp. 4-5. doi: 10.1007/s12117-018-9340-0.
- Ferreira, M. A. S. V. e Richmond, O. P. (2021) “Blockages to peace formation in Latin America: the role of criminal governance”, *Journal of Intervention and Statebuilding*, 15(2), pp. 161-180.
- Ferreira, M. A. S. V. e Framento, R. (2019) “Degradação da Paz no Norte do Brasil: o conflito entre Primeiro Comando da Capital (PCC) e Família do Norte (FDN)”, *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 4(2), pp. 91-114.
- Folha de S. Paulo* (1997) “Cotidiano: Estatuto do PCC na íntegra”, *Folha de S. Paulo*, 25 de maio. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/5/25/cotidiano/30.html> [Acedido em: 26 de fevereiro de 2026].
- Folha de S. Paulo* (2026) “Fontes de renda do PCC vão do tráfico de drogas aos contratos públicos, apontam investigações”, *Folha de S. Paulo*, 15 de janeiro. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2026/01/fontes-de-renda-do-pcc-va-do-trafico-de>

- drogas-aos-contratos-publicos-apontam-investigacoes.shtml [Acedido em: 26 de fevereiro de 2026].
- Galícia, C. R. (2018) “Crime e globalização: reflexões sobre crimes transnacionais e a cooperação jurídica internacional na contemporaneidade”, *Revista Eletrônica de Direito Processual*, 19(1), pp. 35-61. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/redp.2018.30184> [Acedido em: 26 de fevereiro de 2026].
- Goldbard, A. (2021) “Política de la Memoria, Poética de la Violencia”, em Angel-Reyes, J. e Rodriguez-Blanco, S. (orgs.) *Inoculaciones: Comunicación Crítica y Pandemia*. Mexico, DF: Taurus.
- Gonçalves, A. B. R. (2023) *Governança e internacionalização de organizações criminosas: a expansão do Primeiro Comando da Capital para a Europa*. Dissertação de Mestrado. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba.
- Held, D. e McGrew, A. (2001) *Prós e contras da Globalização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.
- Hisayasu, A. e Tomazela, J. M. (2017) *PCC avança fronteira e explode empresa no maior roubo da história do Paraguai*, Senado Federal. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/534924/noticia.html?sequence=2&isAllowed=y> [Acedido em: 26 de fevereiro de 2026].
- Jessup, P. C. (1965) *Direito transnacional*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura S/A.
- Johansen, P. O. e Lampe, K. V. (2002) “Is There Honor Among Crooks? On the importance of Trust in Criminal Relations”. Paper preparado para o encontro anual da *American Society of Criminology*, Chicago, novembro.
- Kawaguti, L. (2014) “Drogas: Ação em Santos sugere conexão entre facção e tráfico internacional”, *BBC News Brasil*, 21 de março. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/03/140331_drogas_brasil_lk [Acedido em: 26 de fevereiro de 2026].
- Kowalick, P., Connery, D. e Sarre, R. (2018) *Intelligence-sharing in the context of policing transnational serious and organized crime: A note on policy and practice in an Australian setting*, *Police Practice and Research*, 19(6), pp. 596-608. doi: 10.1080/15614263.2018.1473775.
- Kubariev, I. V., Reznik, O. M., Bondarenko, O. S., Yanishevskaya, K. D. e Kozyrieva, V. P. (2021) “Assessing the contemporary issues of countering transnational crime”, *Jurnal Cita Hukum*, 9(2), pp. 291-304. doi: 10.15408/jch.v9i2.21814.
- Lasmar, J. M. e Singh, R. (2024) “Da origem ao destino: Policriminalidade e a complexa rede de fluxos ilícitos pelo Brasil”, *Revista do Sistema Único de Segurança Pública*, 3(1), pp. 36-60.
- LaSusa, M. (2016) “Brazil gang war Sparks prison violence, Could Spill onto Streets”, *InSight Crime*, 26 de outubro. Disponível em: <http://www.insightcrime.org/news-analysis/brazil-gang-war-sparks-prison-violence-could-spill-into-streets> [Acedido em: 26 de fevereiro de 2026].

- Lessa, L. F. V. C. (2013) *Persecução Penal e Cooperação Internacional Direta pelo Ministério Público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- Lessing, B. (2020) "Conceptualizing Criminal Governance", *Perspectives on Politics*, 18(3). doi: 10.1017/S1537592720001243.
- Lessing, B. (2022) "Governança criminal na América Latina em perspectiva crítica", *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dilemas/a/Q4YkhN9xPyMCZmp7RJ3k9cb/> [Acedido em: 26 de fevereiro de 2026].
- Luhovyi, V., Syroid, T., Aristova, I., Khursa, V. e Ennan, R. (2024) "Forensic aspect of international cooperation against transnational criminal groups", *Amazonia Investiga*, 13(74), pp. 276-285. doi: 10.34069/AI/2024.74.01.27.
- Manso, B. P. e Dias, C. N. (2017) "PCC, sistema prisional e gestão do novo mundo do crime no Brasil", *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 11(2), pp. 10-29.
- Manso, B. P. e Dias, C. N. (2018) *A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*. São Paulo: Todavia.
- Meneguetti, A. I. e Ferreira, M. A. S. V. (2020) "Transnational gangs in South America: The expansion of the Primeiro Comando da Capital to Paraguay", *Urban Crime: An International Journal*, 1(2), pp. 29-53.
- MPF (2017) "Operação Brabo: após denúncia do Ministério Público Federal & Polícia Federal – Justiça condena 26 por megasquema de tráfico internacional de drogas", *MPF/SP: Sala de Imprensa*, 21 de dezembro. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/noticias-sp/operacao-brabo-aposdenuncia-do-mpf-justica-condena-26-por-megasquema-de-trafico-internacional-de-drogas> [Acedido em: 26 de fevereiro de 2026].
- O Globo (2025) "«É mais fácil dizer em qual ramo da economia o PCC não está», diz Lincoln Gakiya", *O Globo*, 29 de agosto. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2025/08/29/e-mais-facil-dizer-em-qual-ramo-da-economia-o-pcc-nao-esta-diz-lincoln-gakiya.ghtml> [Acedido em: 26 de fevereiro de 2026].
- Odierno, R., (2015) "O desenvolvimento de líderes e a gestão de talentos: a vantagem competitiva do exército". *Military Review*, edição brasileira, nov.-dez., p. 4.
- Oliveira, G. F. e Krüger, C. (2018) "As relações de reciprocidade e dívidas morais entre o presídio e a rua: A expansão e transnacionalização do Primeiro Comando da Capital (PCC) na fronteira Brasil-Bolívia", *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 11(1), pp. 28-52.
- Parlamento Europeu (2025) *Recomendação sobre a política de segurança transnacional e direitos fundamentais*. Documento P10 2025 002759_PT. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P_10_2025_002759_PT.html [Acedido em: 26 de fevereiro de 2026].
- Pimenta, M. C. B. S., Suarez, M. A. G. e Ferreira, M. A. S. V (2021) "Hybrid governance as a dynamic hub for violent non-state actors: examining the case of Rio de Janeiro", *Revista Brasileira de Política Internacional*, 64(2).
-

- Procópio Filho, A. e Vaz, A. C. (1997) "O Brasil no contexto do narcotráfico internacional", *Revista Brasileira de Política Internacional*, 40(1), pp. 75-122. doi: 10.1590/S0034-73291997000100004
- Romashkin, S., Shulzhenko, N. e Liubov, K. (2020) "The mechanism of international cooperation accordingly to UN Convention against Transnational Organized Crime", *Revista de la Universidad del Zulia*, 11(31), pp. 389-402. 1.
- Saadi, R. A. (2016) "O crime organizado e a cooperação internacional". 2.ª ed. Brasília: Ministério Público Federal in *Temas de Cooperação Internacional. Brasília: Ministério Público Federal, Coleção MPF Internacional*. Disponível em: <https://memorial.mpf.mp.br/nacional/vitrine-virtual/publicacoes/temas-de-cooperacao-internacional-2a-edicao-revista-e-ampliada> [Acedido em: 26 de fevereiro de 2026].
- Sampó, C. (2019) "El tráfico de cocaína entre América Latina y África Occidental", *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (24), pp. 187-203. doi: 10.17141/urvio.24.2019.3700.
- Sampó, C. e Ferreira, M. A. (2020) "De la fragmentación de las estructuras criminales a una protomafia: un análisis del Primeiro Comando da Capital (PCC) em Sudamérica", *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 35(103).
- Senado Federal (2019) 18.ª *Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – Medidas contra a corrupção, o crime organizado e os crimes praticados com grave violência à pessoa*. Nota taquigráfica. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/escriva-servico-web/reuniao/pdf/8607> [Acedido em: 26 de fevereiro de 2026].
- Skarbek, D. (2011) "Governance and prison gangs", *American Political Science Review*, 105(4), pp. 702-716.
- Stahlberg, S. G. (2022) "From prison gangs to transnational mafia: the expansion of organized crime in Brazil", *Trends in Organized Crime*, pp. 1-23. doi: 10.1007/s12117-022-09454-w.
- Uhli Cortes, T. U. (2021) *O Primeiro Comando da Capital (PCC): Estrutura organizacional e estratégias de expansão transnacional*. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-22032021-090938/publico/Thiago_Uchoa_Uhli_Cortes.pdf [Acedido em: 26 de fevereiro de 2026].
- UNODC (2010) *The globalization of crime: A transnational organized crime threat assessment*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/tocta-2010.html> [Acedido em: 26 de fevereiro de 2026].
- UNODC (2023) *Organized crime*. United Nations Office on Drugs and Crime. Disponível em: <https://www.unodc.org/e4j/pt/secondary/organized-crime.html> [Acedido em: 26 de fevereiro de 2026].
- Villa, R. D., Braga, C. M. e Ferreira, M. A. S. V. (2021) "Violent nonstate actors and the emergence of hybrid governance in South America", *Latin American Research Review*, 56(1), pp. 36-49.

- Villarroel, R. (2024) "Entenda os detalhes da maior crise enfrentada pelo PCC", *CNN Brasil*, 22 de fevereiro. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/entenda-os-detalhes-da-maior-crise-enfrentada-pelo-pcc/> [Acedido em: 26 de fevereiro de 2026].
- Visacro, A. (2018) *A guerra na era da informação*. São Paulo: Contexto.
- Von Lampe, K. (2012) "The practice of transnational organized crime", em Allum, F. e Gilmour, S. (orgs.) *The Routledge Handbook of Transnational Organized Crime*. Abingdon: Routledge, pp. 186-200. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/299461494_The_Practice_of_Transnational_Organized_Crime [Acedido em: 26 de fevereiro de 2026]
- Von Lampe, K. (2015) *Organized crime: analyzing illegal activities, criminal structures, and extra-legal governance*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Willis, G. D. (2015) *The killing consensus: police, organized crime, and the regulation of life and death in urban Brazil*. Berkeley: University of California Press.
- Woloszyn, A. L. (2013) *Ameaças e desafios à segurança humana no século XXI: de gangues, narcotráfico, bioterrorismo e ataques cibernéticos às armas de destruição em massa*. Rio de Janeiro: Bibliex.
- Zabyelina, Y. (2023) *Revisiting the Concept of Organized Crime through the Disciplinary Lens of Economic Criminology*, *Journal of Economic Criminology*, 1, p. 100017.
- Zanatta, V. (2016) *Domínios do Crime: 10 anos dos ataques do PCC, Estadão*. Disponível em: <https://infograficos.estadao.com.br/cidades/dominios-do-crime/> [Acedido em: 26 de fevereiro de 2026].

REVISTA NAÇÃO E DEFESA

Números temáticos publicados

1998	84	Inverno	Uma Nova NATO numa Nova Europa
	85	Primavera	Portugal e o Desafio Europeu
	86	Verão	O Desafio das Águas: Segurança Internacional e Desenvolvimento Duradouro
	87	Outono	O Estado em Mudança
1999	88	Inverno	Mulheres nas Forças Armadas
	89	Primavera	Portugal na NATO: 1949-1999
	90	Verão	Economia & Defesa
	91	Outono	Operações de Paz
2000	92	Inverno	Portugal e as Operações de Paz na Bósnia
	93	Primavera	Novos Rumos da Educação para a Cidadania
	94	Verão	Democracia e Forças Armadas
	95/96	Outono-Inverno	Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz
2001	97	Primavera	Nova Ordem Jurídica Internacional
	98	Verão	Forças Armadas em Mudança
	99	Outono	Segurança para o Século XXI
	100	Inverno	De Maastricht a Nova Iorque
2002	101	Primavera	Europa e o Mediterrâneo
	102	Verão	Repensar a NATO
	103	Outono-Inverno	Novos Desafios à Segurança Europeia
	Extra	Dezembro	Cooperação Regional e a Segurança no Mediterrâneo (C4)
2003	104	Primavera	Evolução das Nações Unidas
	Extra	Abril	A Revolução nos Assuntos Militares
	105	Verão	Soberania e Intervenções Militares
	106	Outono-Inverno	A Nova Carta do Poder Mundial
2004	107	Primavera	Forças Armadas e Sociedade. Continuidade e Mudança
	Extra	Julho	Educação da Juventude. Carácter, Liderança e Cidadania
	108	Verão	Portugal e o Mar
	109	Outono-Inverno	Segurança Internacional & Outros Ensaios
2005	110	Primavera	Teoria das Relações Internacionais
	111	Verão	Raymond Aron. Um Intelectual Comprometido
	112	Outono-Inverno	Número não Temático
2006	113	Primavera	Número não Temático
	114	Verão	Segurança na África Subsariana
	115	Outono-Inverno	Portugal na Europa Vinte Anos Depois

2007	116	Primavera	Número não Temático
	117	Verão	Número não Temático
	118	Outono-Inverno	Políticas de Segurança e Defesa dos Pequenos e Médios Estados Europeus
2008	119	Primavera	Transição Democrática no Mediterrâneo
	120	Verão	Número não Temático
	121	Outono-Inverno	Estudos sobre o Médio Oriente
2009	122	Primavera	O Mar no Pensamento Estratégico Nacional
	123	Verão	Portugal e a Aliança Atlântica
	124	Outono-Inverno	Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO
2010	125	Primavera	Visões Globais para a Defesa
	126		O Conceito Estratégico da NATO
	127		Dinâmicas da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia
2011	128		O Mar no Espaço da CPLP
	129		Gestão de Crises
	130		Afeganistão
2012	131		Segurança em África
	132		Segurança no Mediterrâneo
	133		Cibersegurança
2013	134		Ásia-Pacífico
	135		Conselho de Segurança da ONU
	136		Estratégia
2014	137		Reflexões sobre a Europa
	138		Brasil
	139		Portugal na Grande Guerra
2015	140		Nuclear Proliferação
	141		Arquipélago dos Açores
	142		Índia
2016	143		Terrorismo Transnacional
	144		The EU Comprehensive Approach: Concepts and Practices
	145		Leituras da Grande Guerra
2017	146		Drones
	147		Brexit
	148		Grupos Islamistas Radicais

2018	149		Europe and Refugees
	150		European Defence
	151		Geopolítica Aplicada
2019	152		Terrorismo e Violência Política
	153	Agosto	Segurança Energética e Economia do Gás
	154	Dezembro	Pontes Sobre o Atlântico
2020	155	Abril	Desafios Europeus
	156	Agosto	Segurança em Tempo de Crise
	157	Dezembro	Mulheres, Paz e Segurança
2021	158	Abril	Segurança Internacional
	159	Agosto	Desafios Geopolíticos
	160	Dezembro	Relações Europa-África
2022	161	Abril	Conflitos Armados
	162	Agosto	O Espaço Pós-Soviético
	163	Dezembro	Tecnologia, Cibernética e Defesa
2023	164	Abril	Conflitos e Disputas Regionais
	165	Agosto	Geopolítica e Soberania
	166	Dezembro	China 2049
2024	167	Abril	Dinâmicas Regionais de Segurança e Defesa
	168	Agosto	NATO – Uma Aliança Resiliente
	169	Dezembro	Desafios Críticos
2025	170	Abril	Geopolítica do Mediterrâneo
	171	Agosto	Novos Desafios da Europa
	172	Dezembro	Autonomia Estratégica, Oceanos e Migrações

Política Editorial

A Nação e Defesa proporciona um espaço de reflexão que privilegia diferentes paradigmas e perspectivas relevantes para o conhecimento e análise de questões no quadro da segurança e defesa, no plano teórico e aplicado. A revista encontra-se vocacionada para a compreensão, exame crítico e debate de matérias no âmbito da segurança e defesa internacional e nacional.

Tem como prioridade promover o conhecimento e a reflexão pluridisciplinar, nomeadamente no campo dos Estudos de Segurança, Estudos Estratégicos, Ciência Política, História, Estudos Diplomáticos, Relações Internacionais, Sociologia, Direito Internacional Público e Economia.

Nação e Defesa é uma publicação periódica de natureza científica, que adota o sistema de arbitragem por pares na admissão e aprovação dos artigos submetidos.

Editorial Policy

Nation and Defense provides a space for reflection that privileges different paradigms and perspectives relevant to theoretical and applied analysis of security and defense matters. The journal is dedicated to the critical examination and scientific debate on international security and defense.

Its priority is to promote a multidisciplinary approach to Security Studies, Strategic Studies, Political Science, History, Diplomatic Studies, International Relations, Sociology, International Law and Economics.

Nation and Defense is a scientific publication, which adopts the peer review system in the admission and approval of submitted articles.

NORMAS DE COLABORAÇÃO

O artigo proposto para publicação, em português ou inglês, deve ser enviado via correio eletrônico para idn.publicacoes@defesa.pt devendo observar as seguintes normas:

- Ter entre 5.000 a 8.000 palavras (espaços incluídos) em Word;
- Ser acompanhado de um resumo em português e em inglês (até 150 palavras cada);
- Ter título e palavras-chave em português e inglês;
- Ser redigido de acordo com o sistema de referências de Harvard.

Os textos submetidos devem ser inéditos, não editados ou apresentados em quaisquer outras publicações.

O artigo, sem indicação do autor e acompanhado pela Ficha de Identificação (disponível em <https://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf> devidamente preenchida, será apreciado em regime de anonimato (*blind peer review*).

A revista *Nação e Defesa* adota o sistema de referência bibliográfica de Harvard, disponível em <https://library.aru.ac.uk/referencing/harvard.htm>. Este sistema emprega a referência autor e data no corpo do texto e uma lista de referências bibliográficas no final do artigo escrito, organizada por ordem alfabética. A lista de referências contém uma relação detalhada dos livros, revistas e fontes eletrônicas citadas.

Os artigos publicados são da inteira responsabilidade do autor.

Cada autor receberá dois exemplares da revista na morada indicada.

Ao submeter um manuscrito à revista, o(s) autor(es) declara(m) que autoriza(m), a título gracioso, a digitalização, o carregamento e a divulgação do referido artigo nas plataformas de conteúdos digitais do IDN e em repositórios e bases de dados bibliográficos. Os casos não especificados nestas normas de colaboração deverão ser apresentados ao Editor.

COLLABORATION RULES

The article submitted for publication, in Portuguese or English, must be sent by email to idn_publicacoes@defesa.pt observing the following rules:

- Length between 5,000 and 8,000 words (spaces included) in a Word format;
- Abstract in Portuguese and English (up to 150 words each);
- Title and keywords in Portuguese and English;
- Adoption of the Harvard reference system.

Submitted texts must be unpublished, unedited or presented in any other publications.

The article, without the author name and accompanied by the Identification Form available in https://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/author_form.pdf duly completed, will be evaluated anonymously (*blind peer review*).

Nation and Defense adopts the Harvard bibliographic reference system - <https://library.aru.ac.uk/referencing/harvard.htm>. This system uses the author and date in the text body and a list of references at the end of the article, organized in alphabetical order. The reference list contains a detailed list of cited books, journals and electronic sources.

Published articles are the sole responsibility of the author.

Each author will receive two copies of the journal.

By submitting a manuscript to the journal, the author (s) declare that they gracefully allow the digitization, upload, and dissemination of the article on IDN digital content platforms, repositories and bibliographic databases. Cases not specified in these collaboration rules should be submitted to the Editor



NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

Nome/Name _____

Morada/Address _____

Localidade/City _____

Cód. Postal/Zip _____ NIF _____

Country _____

E-mail _____

Tel./Phone _____

Renovação/Renewal – Assin. nº/Subscrip. nr. _____

Nova assinatura/New subscription

Assinatura/Signature _____

Data/Date _____

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL
Caixa das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa
PORTUGAL

Assinatura Anual/Annual Subscription (3 nºs /issues)

- Instituições/Institutions 40,00 €
 Individuais/Individuals 25,00 €
 Estudantes/Students 20,00 € (anexar comprovativo deste ano)

Números Anteriores/Previous Issues – 8,50 € cada/each + portes/
/postage charges

Pré-Pagamento/Prepayment

- Numerário**
- Cheque** nº _____ Banco _____ à ordem do IDN
- Transferência Bancária** NIB 0781 0112 0000 000 7777 20
(anexar comprovativo da Transferência)
- Bank Transfer** (compulsory for foreign subscriptions)
IBAN – PT50 0781.0112 0000 000 7777 20
BIC (SWIFT) – IGCPTPL

www.idn.gov.pt
ids.publicacoes@defesa.pt
tel. + 351 21 392 46 00 Fax + 351 21 392 46 58

idn Instituto
da Defesa Nacional



P.V.P. 8,50€ - QUADRIMESTRAL