

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-policial, 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-policial 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 acríticas 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)