

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.

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; Herpolzheimer, 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: Almeida.
- 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.

