

XI SEMINÁRIO IDN JOVEM

ANA RITA SILVA MATOS, ANDRÉ VASCONCELOS, CORINA LOZOVAN, DYLAN SCRIVENS, ENZO MIGUEL BASTOS DE OLIVEIRA, ESTER SANTOS, GABRIEL PIRES DIAS, GUSTAVO LEAL, JOSÉ PENACHO, LUÍS MIGUEL LEITE DOS SANTOS E SILVA, MIGUEL TORRES TEIXEIRA DE MATOS CANAS, PEDRO HENRIQUE PALITOS DE CARVALHO, RHYAN JACKSON, RICARDO DINIS MENDES LOPES, RITA CARDOSO LUCAS, SANTIAGO DA CUNHA MEDINA ROMÃO, TIAGO FERNANDES, TIAGO MENDES

AVEIRO, 14 E 15 DE ABRIL DE 2026

XI Seminário IDN Jovem

Aveiro, 14 e 15 de Abril, Instituto da Defesa Nacional
e Universidade de Aveiro

Os Cadernos do IDN resultam do trabalho de investigação residente e não residente promovido pelo Instituto da Defesa Nacional. Os temas abordados contribuem para o enriquecimento do debate sobre questões nacionais e internacionais.

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

Diretora

Isabel Ferreira Nunes

Editor

Luís Cunha

Núcleo de Edições

Assistente Editorial: Filipa Teles

Capa

Nuno Fonseca/nfdesign

Propriedade, Edição e Design Gráfico

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

E-mail: idn.publicacoes@defesa.pt

www.idn.gov.pt

Pré-Impressão, Impressão e Acabamento

Europress - Indústria Gráfica

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

Tel.: 218 444 340

Fax.: 218 492 061

E-mail: geral@europress.pt

www.europress.pt

ISSN 1647-9068

Depósito Legal 344513/12

© Instituto da Defesa Nacional, 2026

Índice

Nota de Abertura	7
<i>Isabel Ferreira Nunes</i>	
Programa	8
Mission-Critical Services in PPDR Scenarios	13
<i>André Vasconcelos, Dylan Scrivens, José Penacho, Rhyann Jackson, Tiago Fernandes e Tiago Mendes</i>	
Humanitarian Aid Under Fire: Legal Limits, Operational Constraints, and Accountability under International Humanitarian Law	31
<i>Ester Santos</i>	
Revisionism and Status Quo in the Middle East: The Axis of Resistance and the Abraham Accords in the Reconfiguration of the Regional Order	47
<i>Gabriel Pires Dias e Pedro Henrique Palitos de Carvalho</i>	
Segurança Humana e Riscos na Via Pública: Cooperação Interinstitucional na Resposta a Incidentes com Animais	63
<i>Gustavo Leal</i>	
Planeamento Estratégico no Governo Português: O Papel da REPLAN/PLANAPP	82
<i>Luís Miguel Leite dos Santos e Silva</i>	
A União Europeia e a construção de paz nos Balcãs Ocidentais: qual o impacto das ameaças internas na eficácia da estratégia de alargamento europeu para a região?	106
<i>Miguel Torres Teixeira de Matos Canas e Santiago da Cunha Medina Romão</i>	
Ameaças Híbridas no Setor dos Transportes: Vulnerabilidades, Ciberataques e Estratégias de Resiliência	123
<i>Ricardo Dinis Mendes Lopes</i>	
Onde está a Voz das Sereias? Do Ato de Fala ao Silêncio Estrutural: Uma Leitura da Teoria da Securitização à Luz do Feminismo Crítico	142
<i>Rita Cardoso Lucas, Ana Rita Silva Matos e Enzo Miguel Bastos de Oliveira</i>	
Entre Cila e Caríbdis: O Mar Vermelho e a Vulnerabilidade Estratégica da Europa	161
<i>Corina Lozovan</i>	



5 anos
idn 1976 • 2026

XI Seminário IDN Jovem

14 e 15 de abril de 2026

Universidade de Aveiro

Temas:

Fronteiras Digitais: Ciberameaças, Inteligência Artificial e Sistemas de Segurança

Estratégia, Sociedade e Políticas de Segurança

Poder, Espaço e Estratégia: Geopolítica num Mundo Fragmentado

Ameaças Híbridas e Desafios Complexos de Segurança

Campo de Batalha do Futuro: Tecnologia, Inteligência Artificial e Transformação da Defesa



Professora Doutora

Isabel Alexandra Ribeiro Gomes Ferreira Nunes van Nieuenburg

Isabel Ferreira Nunes é diretora-geral do Instituto da Defesa Nacional desde novembro 2022 e foi subdiretora do IDN entre 2006 e 2008 e diretora do Centro de Estudos e Investigação entre 2011 e 2022. É doutorada em Ciência Política pela Universidade de Twente e possui um pós-doutoramento em Relações Internacionais pela Universidade de Groningen (Holanda). É mestre em Estratégia pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.

Nota de Abertura

O Instituto da Defesa Nacional (IDN), em parceria com diversas instituições do ensino superior, promove mais uma edição do **Seminário IDN Jovem**, iniciativa que visa fomentar o pensamento crítico, o debate informado e a produção académica nas áreas da segurança e defesa.

Num contexto internacional marcado pela crescente complexidade estratégica, pela emergência de novas ameaças e pela aceleração tecnológica, torna-se essencial envolver as novas gerações na reflexão sobre os desafios contemporâneos. Este seminário constitui, assim, um espaço privilegiado de diálogo entre estudantes, académicos e profissionais, promovendo uma abordagem multidisciplinar e integrada às questões da segurança internacional.

A presente edição, o XI Seminário IDN Jovem, organizada conjuntamente com a Universidade de Aveiro, e que se realiza nesta mesma cidade de Aveiro, reúne participantes de diversas áreas do conhecimento, desde as relações internacionais às engenharias, refletindo a natureza transversal dos fenómenos em análise.

Ao longo de dois dias, serão apresentados e debatidos trabalhos que abordam temáticas como a inovação tecnológica aplicada à defesa, as dinâmicas geopolíticas globais, as ameaças híbridas, a gestão de conflitos e as políticas públicas de segurança.

O Instituto da Defesa Nacional congratula-se com o elevado nível de participação e qualidade dos trabalhos submetidos, reiterando o seu compromisso com a promoção do conhecimento estratégico e a formação de uma cidadania ativa e informada, em especial junto dos jovens.

Diretora

Isabel Ferreira Nunes

Prof.^a Doutora

Temas e Programa – XI Seminário IDN Jovem

PRIMEIRO DIA: 14 DE ABRIL (TERÇA-FEIRA)

09:30 – Sessão de Abertura

Vice-Reitor da Universidade de Aveiro, *Professor Doutor João Filipe Albuquerque Veloso*

Diretora do Instituto da Defesa Nacional, *Professora Doutora Isabel Ferreira Nunes*

Diretor do Departamento ETI, *Professor Doutor Nuno Borges de Carvalho*

Diretor do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, *Professor Doutor João Lourenço Marques*

Representante do Núcleo de Estudantes do DETI, *David Ferreira*

10:00 – Keynote

Geopolítica do desenvolvimento tecnológico – *TCor (Mestre) Jorge Domingos Rodrigues*

10:30 – Round Table

Tecnologia e Defesa: Desafios Emergentes num Mundo em Transformação

Moderador: Professor Doutor Nuno Borges de Carvalho (DETI@UA / IT)

Oradores:

Tenente-Coronel João Boita (Força Aérea Portuguesa) Laurent Drouglazet (Airbus Space and Defense)

Pedro Colarejo (responsável pela área de R&D da LOAD) José Ferreira (Wavecom)

Daniel Escadas (Representante do Projeto vencedor do EUDIS Defence Hackathon)

11:30 – Demonstração Tecnológica

Tecnologias emergentes aplicadas à segurança e defesa (Universidade de Aveiro)

12:15 – Almoço

14:00 – Painel 1 (Auditório A)

Fronteiras Digitais: Ciberameaças, Inteligência Artificial e Sistemas de Segurança

Moderador: Professor Pedro Rito e Professor João Almeida

- Autonomous Intrusion Detection in Legacy Systems: A Reinforcement Learning Approach to Digital Transformation in Security and Defence
Nuno Teixeira Gomes; João Rafael Almeida; José Luís Oliveira
Alunos de Mestrado do Departamento de Eletrónica, Telecomunicações e Informática da Universidade de Aveiro
- Phishing Email Detection Through Linguistic Patterns and Sentiment Analysis
Daniel Nascimento Pedrinho
Aluno de Mestrado do Departamento de Eletrónica, Telecomunicações e Informática da Universidade de Aveiro

- From Static Rules to Adaptive Intelligence: Limitations of Rule-Based SIEM Correlation and the Case for User and Entity Behavior Analytics
Duarte Santos; Gabriel Silva; Maria Linhares
Alunos de Mestrado do Departamento de Eletrónica, Telecomunicações e Informática da Universidade de Aveiro
- How LLMs Support and Enhance Phishing Campaigns
Martim Santos; Sebastião Teixeira
Alunos de Mestrado do Departamento de Eletrónica, Telecomunicações e Informática da Universidade de Aveiro
- A diegetic serious game framework for security awareness
Luís Filipe da Silva Gomes; Luís Miguel Gomes Batista
Alunos de Mestrado do Departamento de Eletrónica, Telecomunicações e Informática da Universidade de Aveiro
António Abrantes Jorge; João Duarte de Almeida; José Luís Guimarães Oliveira
Alunos de Mestrado, Trustiant Ílhavo

14:00 – Painel 2 (Sala B)

Estratégia, Sociedade e Políticas de Segurança

Moderadores: Professor João Lourenço Marques e Doutorando Carlos Abreu

- O Soft Power como Instrumento de Segurança Nacional na Coreia do Sul (2015-2024)
Ana Clara Solarevisky; Luís Felipe Bandeira
Alunos de Licenciatura da Universidade Portucalense
- Planeamento Estratégico no Governo Português: O Papel da REPLAN/PLANAPP
Luís Miguel Leite dos Santos e Silva,
Aluno de Doutoramento no Instituto de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa
- Onde está a Voz das Sereias? Do Ato de Fala ao Silêncio Estrutural: Uma Leitura da Teoria da Securitização à Luz do Feminismo Crítico
Rita Cardoso Lucas; Ana Rita Silva Matos; Enzo Miguel Bastos de Oliveira;
Alunos de Mestrado na Universidade da Beira Interior
- Humanitarian Aid Under Fire: Legal Limits, Operational Constraints, and Accountability under International Humanitarian Law
Ester Beçerra Vaz Ferreira Santos
Aluna de Mestrado na Universidade Portucalense
- Entre Cila e Caribdis: O Mar Vermelho e a Vulnerabilidade Estratégica da Europa
Corina Lozovan
Aluna Doutoranda e Investigadora em Ciência Política e Relações Internacionais no Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa

15:15 – Painel 3 (Auditório A)

Poder, Espaço e Estratégia: Geopolítica num Mundo Fragmentado

Moderador: Professor Paulo Batista

- Segurança Regional: o papel de Angola nas dinâmicas de segurança na SADC e nos Grandes Lagos
Vasco Suamo
Aluno de Doutoramento em RI na Universidade Nova de Lisboa e Investigador do Instituto Português de Relações Internacionais
- Revisionism and Status Quo in the Middle East: The Axis of Resistance and the Abraham Accords in the Reconfiguration of the Regional Order
Gabriel Pires Dias
Aluno de Mestrado na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC)
Pedro Henriques Palitos de Carvalho
Aluno de Mestrado na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade NOVA de Lisboa
- Ártico: a nova corrida até à Lua? A luta pelo domínio do Ártico
Magda Alves; Diana Dias; Mafalda Ramos; Maria Francisca Silva; João Pedro Teixeira
Alunos de Mestrado na Academia Militar
- Portugal e o Atlântico: Do Legado Imperial aos Desafios Geopolíticos Contemporâneos
Alana Bortolini; Fábio Rafael Farinha dos Reis; António Guilherme Gatinho Fonseca
Alunos de Licenciatura na Universidade da Beira Interior

15:15 – Painel 4 (Sala B)

Da Rivalidade ao Conflito: Guerra, Mediação e Construção da Paz

Moderador: Professor Jan Wolf e Doutorando Carlos Abreu

- Gestão do Conflito Yanomami: uma análise crítica dos atores, causas e processos de mediação e resolução
Arthur de Oliveira Côrtes
Aluno de Mestrado na Universidade Portucalense
- Guerra de Atrito no Golfo Pérsico: A operação *Epic Fury*, a Doutrina Assimétrica Iraniana e a Reconfiguração da Ordem Regional (2026)
Frederico Vasconcellos Teixeira
Aluno de Doutoramento no Instituto de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa
- Balcãs Ocidentais: Sérvia-Kosovo, mediação da UE e uso doméstico do conflito
João Melo Roque; Bruna Maria Nascimento Ferreira; Lucas Brandão Rodrigues
Alunos de Licenciatura na Academia Militar em Lisboa

- A União Europeia e a construção de paz nos Balcãs Ocidentais: qual o impacto das ameaças internas na eficácia da estratégia de alargamento europeu para a região?
Miguel Torres T. de Matos Canas; Santiago da Cunha
Alunos de Licenciatura na Universidade Católica de Lisboa
- A mente por trás da Invasão Russa na Ucrânia – Alexander Dugin e a sua influência
Alexandre Soares
Aluno de Licenciatura na Universidade Portucalense

SEGUNDO DIA: 15 DE ABRIL (QUARTA-FEIRA)

09:00 – PAINEL 5 (AUDITÓRIO A)

Ameaças Híbridas e Desafios Complexos de Segurança

Moderador: Professor Pedro Camões

- Ameaças Híbridas no Setor dos Transportes: Vulnerabilidades, Ciberataques e Estratégias de Resiliência
Ricardo Dinis Mendes Lopes
Aluno de Licenciatura na Universidade da Beira Interior
- Migrantes como arma híbrida: Bielorrússia-UE (2021-2022) entre a Securitização e Emancipação
Manuela Le-Fort Magalhães; Maria Faria; Sara Oliveira; Lux Souto Maior; Isabel Teixeira Rocha
Alunas da Universidade NOVA de Lisboa
- A Estratégia de Combate e Prevenção contra o Terrorismo na União Europeia
Aniel Martins; Luís Rocha; Sebastião Cá; Sofia Ribeiro
Alunos de Licenciatura da Universidade Lusófona
- Exploração invisível: Mendicidade forçada, tráfico de seres humanos e fragilidades institucionais da UE
Margarida Alves e Silva; Rosana Silva Sousa; Veronika Komarnystka
Alunas de Licenciatura na Universidade do Minho
- Segurança Humana e Riscos na Via Pública: Cooperação Interinstitucional na Resposta a Incidentes com Animais
Gustavo Leal
Aluno de Mestrado na Academia Militar em Lisboa

09:00 – Painel 6 (Sala B)

Campo de Batalha do Futuro: Tecnologia, Inteligência Artificial e Transformação da Defesa

Moderador: Professor Fábio Coutinho e Investigador Luís Filipe Almeida

- **Destruição de Drones com Laser de Alta Potência**
Diogo Miguel Mendes Rocha; José Silvestre Silva
Alunos de Mestrado da Academia Militar, no Instituto Superior Técnico
Daniel Silvestre
Aluno de Mestrado na Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade NOVA de Lisboa
- **Deteção Automática de Múltiplos UAVs usando Arquiteturas CNN e Transformer**
Francisco José Azevedo; José Silvestre Silva
Alunos de Mestrado no Instituto Superior Técnico
Alexandre Bernardino
Aluno de Mestrado no Instituto Superior Técnico
- **Mission Coordination between UGVs and UAVs**
Catarina Rabaça; Francisco Ribeiro; Márcio Barbosa; Mariana Ribeiro; Mário Silva; Rubém André
Alunos de Licenciatura do Departamento de Eletrónica, Telecomunicações e Informática da Universidade de Aveiro
- **Mission-Critical Services in PPDR Scenarios**
André Vasconcelos; Dylan Scrivens; José Penacho; Rhyann Jackson; Tiago Fernandes; Tiago Mendes
Alunos de Licenciatura do Departamento de Eletrónica, Telecomunicações e Informática da Universidade de Aveiro

10:30 – Intervalo

11:15 – Sessão de Encerramento

Entrega de certificados e conclusões do seminário

12:30 – Fim do Seminário e Almoço

Mission-Critical Services in PPDR Scenarios

André Vasconcelos

Dylan Scrivens

José Penacho

Rhyan Jackson

Tiago Fernandes

Tiago Mendes

Licenciatura em Engenharia de Computadores e Informática, Universidade de Aveiro, Instituto de Telecomunicações, Aveiro

Abstract

Public Protection and Disaster Relief (PPDR) operations require reliable, low-latency communications in scenarios where fixed infrastructure is unavailable or damaged. Commercial networks lack the prioritisation mechanisms, group coordination features, and operational resilience needed for mission-critical scenarios. This paper presents the design and development of a mission-critical services (MCX) platform for PPDR scenarios, built on a standalone 5G Non-Public Network and designed for tactical deployment with UAV and UGV-based coverage extensions and Non-Terrestrial Network (NTN) backhaul. The platform targets MCPTT, MCVideo, and MCData services following selected 3GPP architectural principles, with a signalling layer built on Open5GS, Kamailio, and a custom SIP Application Server responsible for group session control and media relay coordination. Field responders are equipped with a native Android application, while command centres are provided with a Dispatcher Web Application to coordinate missions and monitor live telemetry.

Resumo

Este artigo apresenta o desenvolvimento de uma plataforma de Serviços de Missão Crítica para cenários de proteção e socorro, concebida como uma camada de serviços e de aplicações sobre uma infraestrutura 5G privada. O trabalho surge como uma continuação de uma investigação anterior centrada na conectividade de aérea por drone, procurando resolver a lacuna entre a existência de cobertura e a disponibilização de serviços operacionais úteis às equipas no terreno e aos centros de comando. As redes comerciais não dispõem dos mecanismos de priorização, coordenação de grupos e resiliência operacional que os cenários de emergência exigem. A plataforma aqui descrita oferece uma voz de grupo com controlo de acesso ao canal e prioridade de emergência, transmissão de vídeo em tempo real e partilha de dados e

localização, seguindo os standards 3GPP Release 16 e assente exclusivamente em componentes de código aberto. Discutem-se ainda as implicações para a segurança e defesa nacionais, nomeadamente a soberania sobre infraestruturas críticas de comunicação e a interoperabilidade entre agências.

I. Introduction

The 2017 Pedrógão Grande wildfire exposed a critical weakness in Portugal's emergency communications infrastructure. During the deadliest phase of the disaster, failures in the SIRESP network severely affected coordination between command posts and frontline teams after the fire damaged the fibre links connecting local TETRA base stations (ECO, 2017). This was not an isolated incident. Similar failures were reported during the 2016 Abrantes and Sardoal fire, the October 2017 fire season, and again during the 2025 Iberian power outage, reinforcing concerns about the fragility of the national emergency communications system (RTP, 2025). These concerns are also reflected in SIRESP's own 2021 annual report, which described the system as being at "end of life" and identified migration to LTE/5G as necessary to avoid service interruption (Siresp SA, 2021).

However, the issue is not only technological obsolescence. It is also architectural. Any emergency network that depends primarily on fixed terrestrial infrastructure remains vulnerable when that infrastructure is damaged or destroyed. In this sense, replacing SIRESP with a newer but still fixed network may address the technology gap, but not the underlying resilience problem. At the same time, TETRA itself no longer meets the operational demands of modern disaster response. Designed mainly for voice and low-rate data, it does not adequately support broadband services such as live video, large-scale real-time location tracking, or integrated multi-agency coordination across fire brigades, civil protection, INEM, police, and military units (Li et al., 2021).

Commercial cellular networks and consumer applications are also an insufficient fallback. Although smartphones and over-the-top applications are widely available, they do not provide the guarantees required for mission-critical communications: service priority, controlled quality of service, operational security, and resilience under congestion. In large-scale emergencies, public networks tend to saturate precisely when they are needed most. By contrast, 5G-based PPDR approaches can combine prioritization, QoS differentiation, and mission-critical service support in a way that legacy or commercial systems cannot.

This paper therefore adopts a different premise: instead of relying on surviving infrastructure, it brings infrastructure directly to the field. The proposed platform uses a private 5G non-public network deployed through UAV-based network extenders, allowing broadband coverage to be established on demand even when terrestrial communications are unavailable. On top of this connectivity layer, it supports a full mission-critical service environment for first responders, including voice, video, data, and location-aware coordination through an Android client and a dispatcher-oriented

backend. This direction builds on previous work on rapidly deployable UAV-based 5G coverage (Oliveira et al., 2026) and extends it with an MCX service layer tailored to PPDR operations.

The platform is being developed at the Universidade de Aveiro, in collaboration with Instituto de Telecomunicações and Altice Labs, within the Horizon Europe 6G-PATH programme. In this sense, the contribution of this work is not merely to modernize emergency communications but to rethink them around deployability, survivability, and multi-service operational support in disaster scenarios.

II. Related Work

Some authors (Blanco et al., 2019) investigate the deployment of an MCPTT service over a 5G NSA architecture and provide a detailed analysis of the call setup procedure and call latency, which are identified as key KPIs for MCPTT performance evaluation. The study shows that an MCPTT service deployed on a legacy LTE-based network is not consistently able to meet the strict 3GPP-defined KPI requirements. Based on these findings, the authors highlight the potential impact of enabling technologies such as 5G, MEC, and NFV in improving MCPTT performance and identify their integration as an important direction for future research.

Some open-source efforts exist in the context of 5G networks and mission-critical services. Prior work on open-source VoNR deployment in a 5G SA private network provides a baseline configuration that can be extended toward mission-critical functionality (Modroiu et al., 2025). The authors integrate VoNR services into a 5G SA network using open-source components and perform a performance evaluation in comparison with over-the-top voice services. However, the proposed solution is not 3GPP compliant for MCX.

The work presented in Kara et al. (2025) implements a proof-of-concept deployment of an MCPTT service in a 5G NSA network, following 3GPP specifications and relying on open-source components such as Open5GS and Kamailio. While the implementation demonstrates the feasibility of MCPTT over 5G NSA, the P-CSCF does not interact with the PCF during call establishment to trigger the creation of dedicated bearers. As a result, the solution does not fully exploit mission-critical QoS characteristics required for MCPTT services.

III. Project context and requirements

This section establishes the operational and technical context of the platform. It defines the scope of the project relative to prior infrastructure work, identifies the systemic problems the platform addresses, and derives the actors, scenarios, use cases, and requirements that guide the architecture and implementation.

a. Project Context and Scope

Crucially, this project represents the second phase of a cohesive, multi-year research initiative aimed at establishing fully autonomous tactical networks. Previous related work conducted at the University of Aveiro (PECI UAV NPN Team, 2024) successfully designed and validated the underlying physical and transport layers: an Unmanned Aerial Vehicle (UAV)-based private 5G Non-Public Network (NPN) equipped with satellite backhaul. That predecessor project solved the critical hardware challenge of projecting a 5G signal into infrastructure-absent scenarios using deployable drones.

However, raw connectivity is insufficient for disaster relief without specialized software to securely orchestrate, prioritize, and route mission-critical data. The proposed system fills this vital gap by providing the application and service layer that operates directly on top of that 5G foundation. By developing a complete mission-critical services (MCX) platform, this project equips field operatives and command dispatchers with the native applications, SIP-based signalling, and routing architecture required to actually exploit the drone-provided 5G signal for secure group voice, live video streaming, and tactical telemetry. Consequently, radio access network design and UAV flight control remain strictly outside the scope of this paper, as they are handled by the lower-level infrastructure.

By bridging the gap between aerial 5G coverage and edge-user applications, the proposed platform specifically addresses four systemic problems identified in recent operational failures:

- **Infrastructure destruction:** Disasters regularly incapacitate base stations and power grids; redeployment is not possible in due time for shifting disaster zones.
- **Lack of real-time coordination tools:** Consumer apps lack security and traffic prioritisation; Professional Mobile Radio (PMR) systems such as SIRESP have suffered repeated failures and cannot carry video or telemetry.
- **Multi-agency scalability constraints:** Point-to-point calls do not scale when fire brigades, civil protection, and medical teams must coordinate simultaneously within the same theater of operations.
- **Absence of traffic prioritisation:** Without network-level enforcement, an emergency alert from a responder competes equally with the background traffic of civilians on a shared network.

b. Actors, Scenarios, and Use Cases

The system's actors differentiate between two primary user roles: field responders and dispatchers. Field responders are on-ground operatives, including firefighters, paramedics, and police officers, who rely on MCX-capable user equipments (UEs) to maintain voice coordination and situational awareness during operations; they

may additionally act as local controllers for UGVs deployed in hazardous areas. Dispatchers operate from fixed or mobile command and control centres, managing group assignments, monitoring real-time telemetry, and overseeing the overall operational picture.

The envisioned scenarios mostly depict complete infrastructural failures like wildfires, urban disasters, and mass energy failures. In the example of wildfires with collapsed infrastructure, UAVs establish a local private 5G network, replacing destroyed base stations. Responders use mission-critical push-to-talk (MCPTT), mission-critical video (MCVideo), and location sharing on a tactical map. In an urban disaster with confined-space operations, a UGV extends 5G coverage into a debris zone while streaming video to the dispatcher. Emergency calls receive automatic priority over routine traffic. In congested networks during a mass emergency, the MCX platform, on a dedicated private 5G slice, isolates and prioritises mission-critical traffic when commercial networks become saturated.

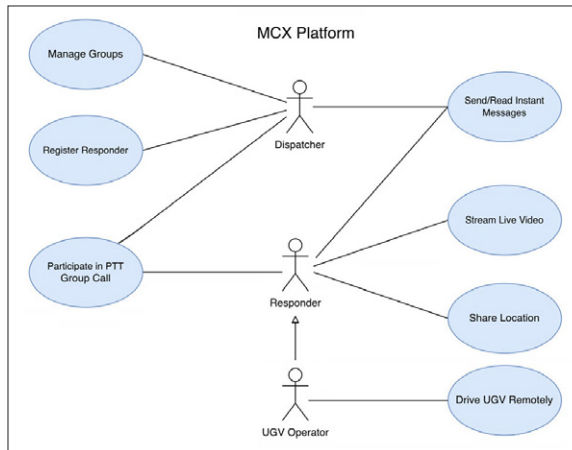
Taking inspiration from the previous scenarios, a number of initial use cases were derived. In the case of Media and Data Communication, a responder initiates a live video stream from the Android application; the system signals the MCVideo server, which authorises the broadcast and establishes a media session through *rtppengine*, making the feed available to the dispatcher and all authorised group members. Within the same group context, participants can exchange text messages via the MCData layer, providing a fallback coordination channel for non-urgent information.

PTT Group Call allows for communication between members of a group: a member presses the PTT button to request the floor from the MCPTT server. If no other participant holds the floor token, it is granted, and all group members are notified. The floor holder transmits audio, relayed to all participants through *rtppengine*, until the button is released and the token relinquished. Emergency pre-emption allows a higher-priority participant to interrupt an ongoing transmission and seize the floor immediately.

The responder's location can be shared, as the device periodically reports GPS coordinates to the Location Management Server, keeping the dispatcher's live map and group members' situational awareness screens updated in real time. When a responder transitions to an emergency state, an immediate update is triggered outside the regular reporting interval.

An authorised operator can drive the UGV remotely, open the teleoperation interface on the Android application and transmit control commands to the UGV over a low-latency stream. The UGV simultaneously streams live video back to the operator and dispatcher via MCVideo. Figure 1 summarizes the resulting system use cases and their actor associations.

Figure 1
Actors and dual Use Cases.



c. Functional Requirements

To support the identified use cases, functional and non-functional requirements were defined.

These requirements cover three subsystems: the Core System visible in Table 1, the Mobile Application (Responder) shown in Table 2, and the Web Interface (Dispatcher) depicted in Table 3. Whenever applicable, requirements are defined with reference to 3GPP MCX specifications.

1) Core System

Table 1
Core System Functional Requirements

ID	Requirement	Standard
FR-CORE-01	User authentication and SIP registration; users pre-provisioned by administrator	TS 23.280, TS 23.289, TS 33.180
FR-CORE-02	Pre-arranged group communication; users affiliate with one group at a time	TS 23.289
FR-CORE-03	Half-duplex voice within a group via floor control, ensuring only one user transmits at a time	TS 23.379
FR-CORE-04	Priority levels for communication; emergency state grants higher TX priority	TS 22.280
FR-CORE-05	Real-time location tracking with periodic and event-triggered updates, distributed to authorised participants	TS 22.280
FR-CORE-06	Real-time distribution of messages, alerts, and incident data to users and groups	—
FR-CORE-07	Pre-emption: higher-priority communications can override lower-priority ongoing sessions	TS 22.280

2) Mobile Application (Responder) Requirements

Table 2
Mobile Application Functional Requirements

ID	Requirement	Standard
FR-RESP-01	PTT button enabling voice transmission while pressed	TS 22.179, TS 24.380
FR-RESP-02	View available groups and affiliate with one or more	TS 22.179, TS.280, TS 24.281
FR-RESP-03	Emergency mode: marks user in emergency state, notifies dispatcher, raises TX priority	TS 22.179, TS 22.280, TS 23.379
FR-RESP-04	Periodic GPS location reporting to the system	TS 22.280
FR-RESP-05	Real-time map displaying team member locations and assigned incidents	TS 22.281
FR-RESP-06	Floor status indicator showing active speaker and current TX state	—
FR-RESP-07	Predefined status messages and short text messages to the group	—
FR-RESP-08	Network connectivity status indicator, including degraded or lost connection	TS 22.280

3) Web Interface (Dispatcher) Requirements

Table 3
Web Interface Functional Requirements

ID	Requirement	Standard
FR-DISP-01	Real-time dashboard showing user status (online / offline / emergency) and location on a map	TS 22.179
FR-DISP-02	Create and assign incidents to specific groups on the map	TS 23.280
FR-DISP-03	Visual and map-based incident notifications to assigned users	TS 22.280
FR-DISP-04	Send messages and instructions to specific groups	TS 24.282, TS 22.280
FR-DISP-05	Dynamic temporary group creation with real-time user assignment	TS 22.179, TS 23.280
FR-DISP-06	Retain and display last known location of disconnected users	TS 23.270
FR-DISP-07	Timeline log of user activity including location updates, messages, and emergency events	TS 23.280

d. Non-functional Requirements

Non-functional requirements, presented in Table 4, specify the target levels of reliability, communication quality, robustness, and security throughout the system.

Table 4
Non-Functional Requirements

ID	Requirement	Standard
NFR-PERF-01	End-to-end latency ≤ 300 ms via 5G SA	TS 22.289, TS 22.179
NFR-PERF-02	Voice quality MOS target ≥ 4.5	TS 22.179
NFR-ARCH-01	Cloud-native microservices architecture for edge and UAV deployments	TS 23.280
NFR-ARCH-02	Dynamic horizontal scaling, fault tolerance, and separated control and media planes	—
NFR-SEC-01	Mandatory mutual authentication between UEs and the MCX service before granting access	TS 33.180
NFR-SEC-02	End-to-end media protection for all traffic using SRTP	TS 33.180
NFR-SEC-03	Signalling integrity and user identity privacy against unauthorised access	TS 33.180
NFR-OBS-01	Real-time KPI and performance metrics collection exposed via REST interfaces	—
NFR-OBS-02	Logging and auditing of critical communication and non-communication events	TS 22.280

IV. Standards and Technologies

This section describes the standards and technology choices that underpin the platform. It outlines how the 3GPP MCX framework is used as an architectural reference and introduces the key concepts of NPN connectivity, IMS signalling, floor control, and QoS. It then presents the open-source components selected for implementation and their role in the system.

a. Relevant Standards and Concepts

The 3rd Generation Partnership Project (3GPP) MCX framework defines service families for voice (MCPTT), video (MCVideo), and data (MCData), covering group communications, service priority, and operational continuity (3GPP, 2024e) (3GPP, 2024d) (3GPP, 2024f) (3GPP, 2024b). This project treats those standards as an architectural reference rather than a full compliance target: the goal is to implement a working subset of mission-critical functions that remains conceptually aligned with what the standard prescribes.

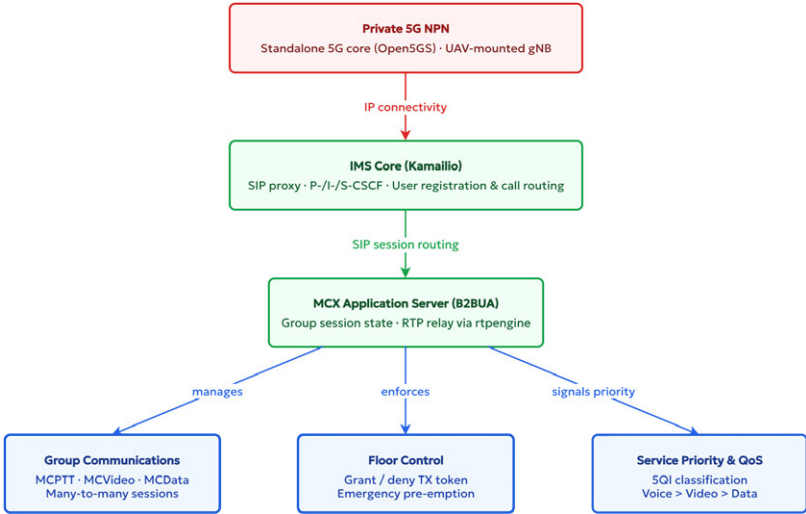
The connectivity foundation is a Non-Public Network (NPN), a self-contained 5G deployment that runs independently from public operator networks. Combining a Stand-alone (SA) 5G core with UAV-mounted radio units can bring up local coverage in areas where nothing else exists.

Session setup and routing go through the IP Multimedia Subsystem (IMS), with the Session Initiation Protocol (SIP) as the signalling protocol. For group calls, SIP works

together with the MCX Application Server to fan out media across participants. Inside each session, floor control decides who gets to transmit at any given moment, including emergency pre-emption when a responder triggers an urgent alert.

Because voice, video, telemetry, and file transfers all share the same radio link, the system enforces service priority through Quality of Service (QoS) policies so that urgent traffic is never queued behind routine data (3GPP, 2024a) (3GPP, 2024e) (3GPP, 2024c), with Figure 2 summarising how these concepts relate within the overall architecture.

Figure 2
Key concepts underlying the MCX architecture and their relationships.



b. Chosen Technology Stack

The implementation uses open-source frameworks chosen for their suitability in constrained edge deployments and their alignment with the architectural requirements. At the field terminal, the Android Responder App is built with Jetpack Compose for a reactive, modular interface, integrating Retrofit for REST communication, CameraX for camera access and video capture, and osmdroid for map rendering with offline support.

Group session control, floor control, and media distribution logic are handled by a custom SIP Application Server operating as a B2BUA, which fulfils the roles of the MCPTT, MCVideo, and MCDATA servers defined in the 3GPP architecture while keeping application state decoupled from media transport; dedicated RESTful services manage user identities, group configurations, and location data, exposed through FastAPI and backed by MongoDB. Kamailio acts as the central SIP proxy and registrar, handling user registration and call routing with a memory footprint appropriate for edge nodes. Open5GS provides the private 5G core managing connectivity, mobility, and QoS

enforcement at the network level; media relay for group calls is handled by *rtppengine* controlled via the ng protocol.

The full backend and signalling stack is containerised with Docker, allowing the system to be deployed on edge hardware attached to a UAV or mobile command post without changes to the software configuration.

V. System Architecture

This section describes the architecture of the platform across its three layers: 1) the UE tier at the edge; 2) the MCX service layer handling group session logic; 3) the network infrastructure layer providing 5G connectivity and IMS signalling. Each layer is examined in turn, from the Android application and dispatcher interface, through the service components and SIP AS, to the signalling core, tactical connectivity, and security and observability mechanisms.

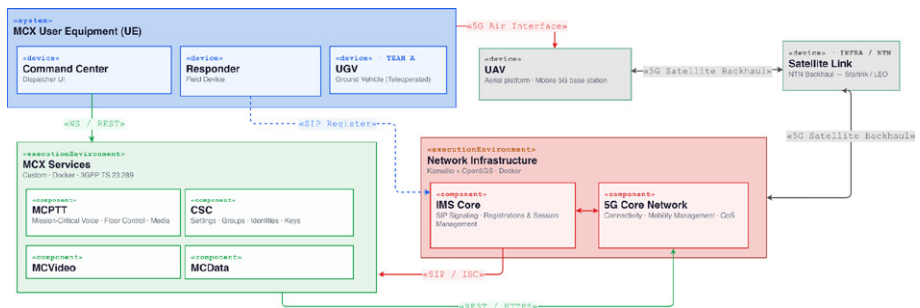
a. Overview

The system is organised into three layers: 1) User Equipment (UE) at the edge; 2) an MCX service layer handling communication logic; 3) a network infrastructure layer providing connectivity and transport.

At the edge, UE devices (responder handsets, dispatcher workstations, and autonomous vehicles) connect to a private 5G NPN via the standard air interface. The MCX Service Layer handles group management, session control, and media coordination for MCPTT, MCVideo, and MCDATA services through SIP signalling and RESTful Application Programming Interfaces (APIs). It communicates with the IMS core for session establishment and relies on the 5G core for connectivity, mobility management, and QoS enforcement, as depicted in Figure 3 alongside the UAV-based coverage extension and NTN satellite backhaul.

Figure 3

System architecture overview: MCX User Equipment, MCX Services, and Network Infrastructure layers, with UAV-based coverage extension and NTN satellite backhaul.

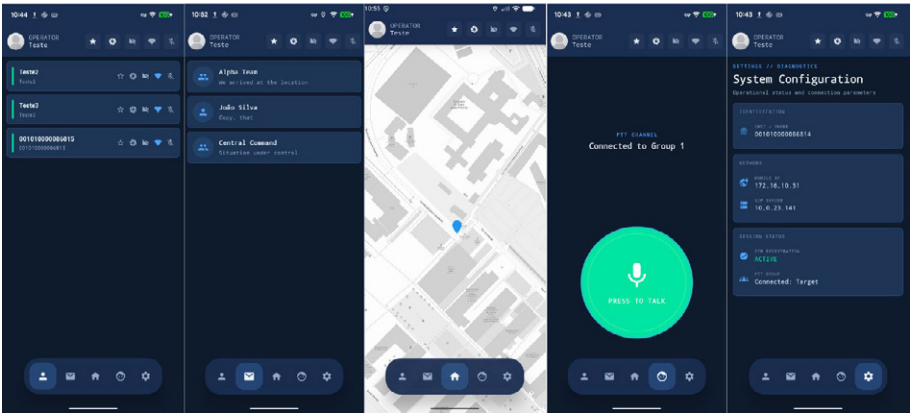


b. MCX User Equipment

Field operatives interact with the system through a mobile application structured around five functional modules: authentication, directory and media control, tactical messaging, situational awareness, and mission-critical push-to-talk.

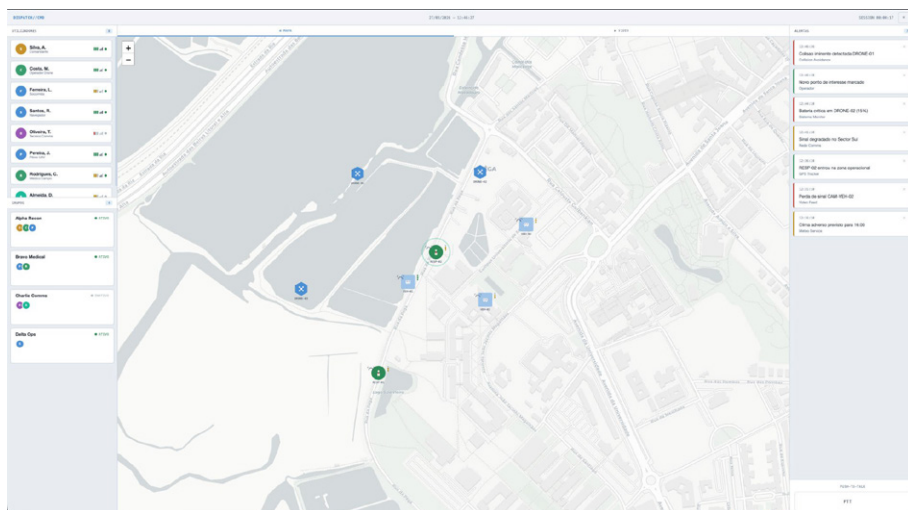
The authentication module allows operatives to register with the core network before accessing any service. The directory and media control module lists active personnel and enables the initiation of MCVideo streams, along with status checks on peers. Tactical messaging provides MCDData group chats and direct text exchange as a fallback channel for non-urgent coordination. The situational awareness module uses the device’s fused location provider to render global positioning system (GPS) coordinates on an OpenStreetMap layer with offline support. The push-to-talk module provides the core voice interface with a colour-coded floor status indicator: offline (grey), floor granted (green), and active transmission (red) – as shown across the screens in Figure 4a.

Figure 4a
Core screens of the Android responder app: users, messages, home (map), push-to-talk, and settings.



The dispatcher web application gives command centre operators direct control over ongoing operations. Unlike the responder terminal, it is a coordination tool rather than a communication endpoint. Its features include dynamic team building (merging teams across agencies and creating temporary ad-hoc groups), a live map displaying real-time GPS positions and connectivity status of all active responders, UAVs, and UGVs, and remote media access enabling dispatchers to pull live video feeds from a responder’s camera or an autonomous vehicle, as illustrated in Figure 4b.

Figure 4b
Dispatcher Web Application: live map with responder and UAV positions,
group management panel, and real-time alert feed.



The UGV operates as a specialised UE designed for deployment in environments that pose a direct risk to human responders. It supports remote teleoperation, allowing an operator to manoeuvre it into confined or hazardous areas while simultaneously streaming live video back to the operator and the command centre via MCVideo.

c. MCX Service Layer

The MCX Service Layer is split into two functional blocks: the common services core (CSC), which provides shared infrastructure for all service families, and the dedicated mission-critical servers handling service-specific logic.

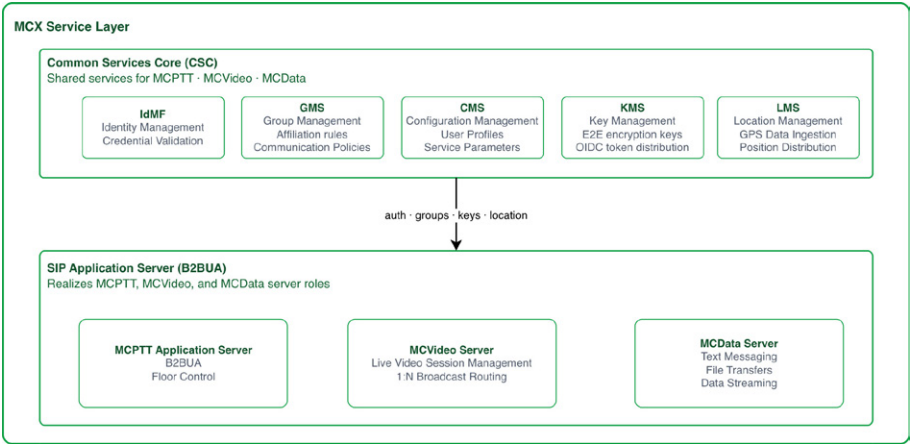
The CSC provides the common foundation used by MCPTT, MCVideo, and MCDATA services through five components: the identity management server (IdMS), which authenticates credentials and issues access tokens; the group management server (GMS), which manages group membership, affiliation rules, and communication policies; the configuration management server (CMS), which stores and distributes user profiles and service parameters; the key management server (KMS), which distributes cryptographic keys for end-to-end media encryption; and the location management server (LMS), which receives, stores, and distributes location data from active UEs.

The 3GPP architecture defines three service-specific servers (as shown in Figure 5). In this project, these logical roles are realised by a single SIP AS operating as a B2BUA. The AS handles all group session signalling, controls *rtpeengine* for media relay via the ng

protocol, and maintains per-session state for floor control and participant management. Its service-specific functions are:

- 1. **Voice (MCPTT Server):** Manages group voice sessions. The central function is floor control, which serialises transmission access within a group, granting or denying the floor token and handling emergency pre-emption.
- 2. **Video (MCVideo Server):** Manages live video sessions and controls which participants are authorised to broadcast at any given time, subject to available network capacity.
- 3. **Data Messaging (MCData Server):** Handles text messaging, file transfers, and telemetry data streams between participants.

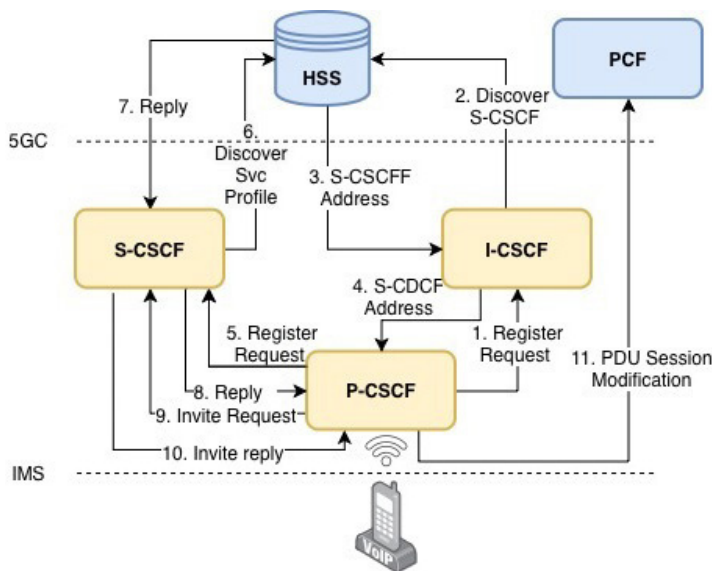
Figure 5
MCX Service Layer structure.



d. Signalling and Core Network Integration

The signalling layer is built around Kamailio, deployed in multiple instances to fulfil the three Call Session Control Function (CSCF) roles defined by the IMS architecture. The Proxy-CSCF (P-CSCF) is the entry point for all SIP traffic from UE devices and forwards requests into the core. The Interrogating-CSCF (I-CSCF) queries the Home Subscriber Server (HSS) to discover which Serving-CSCF is assigned to each subscriber. The Serving-CSCF (S-CSCF) acts as the SIP registrar, authenticates users, and applies initial Filter Criteria (iFC) to determine which application servers must be invoked for each session. The HSS stores subscriber identities, authentication vectors, and the iFC, with the full registration flow illustrated in Figure 6.

Figure 6
IMS registration flow: the UE registers through the P-CSCF, I-CSCF, and S-CSCF, with subscriber data resolved from the HSS.



The private 5G core runs on Open5GS, providing the access and mobility management function (AMF), session management function (SMF), and user plane function (UPF) as the minimum set of network functions for device registration, PDU session management, and user-plane packet routing. The HSS stores subscriber credentials and supplies the iFC consumed by the S-CSCF to trigger the SIP AS.

e. Tactical Connectivity Layer

The system deploys an on-demand SA 5G NPN with UAV-mounted radio units providing temporary coverage where no fixed infrastructure exists. The network can operate as a self-contained island or connect to external sites through non-terrestrial network (NTN) links via low earth orbit (LEO) satellites (e.g., Starlink), supplemented by Wi-Fi gateways and mesh networking among the UAV fleet. Drone positions are tracked via GPS, and network performance data is collected as key performance indicator (KPI) metrics to monitor the health of the deployment.

f. Security, QoS, and Observability

The architecture integrates 3GPP security, traffic management, and monitoring into the CSC and the 5G infrastructure. Access security operates on two layers: at the network

level, IMS registration uses cryptographic challenges against the HSS; at the application level, the IdMS issues tokens after validating credentials, and the application server checks the user's role before granting channel access. SIP signalling travels through secure control channels, while real-time media is end-to-end encrypted using secure real-time transport protocol (SRTP). MCX traffic is separated into dedicated QoS flows at the 5G core, ensuring low latency even under congestion. Floor control and role-based pre-emption guarantee that emergency alerts interrupt routine traffic. A dedicated KPI function tracks access times, mouth-to-ear latency, jitter, and voice quality, feeding metrics to the dispatcher for operational decisions.

VI. Current Implementation

This section describes the current state of the platform. It presents the components that are deployed and operational, and details the functional blocks that have been validated, including the media pipelines, authentication flow, and MCPTT group session control with floor management over a 5G link.

a. Implemented Baseline

The platform is currently running over a private 5G network, with the Android responder application, Kamailio, *rtengine*, the SIP AS, and the group management service all deployed and operational. MCPTT group sessions with floor control have been validated end-to-end with real Android devices over the 5G link. MCVideo group sessions, the dispatcher web application, and IMS signalling integration are under active development.

b. Functional Blocks Validated

Video transmission uses a native RTP-over-UDP pipeline to keep latency below one second. On the sender side, raw camera frames are hardware-encoded into H.264 and fragmented into FU-A units per RFC 6184 before being encapsulated into RTP packets. The receiver reassembles the NAL units and renders them directly to a hardware surface, avoiding any software decoding overhead.

Point-to-point MCVideo sessions have been validated end-to-end over the 5G link.

Push-to-talk (PTT) audio is handled by a dedicated pipeline using the Opus codec at 48 kHz, chosen for its robustness under variable network conditions. Encoded audio is encapsulated into RTP packets and routed through the centralised relay server.

Authentication is handled via a REST API using JWT tokens, injected into all outgoing requests. Once authenticated, the client registers with Kamailio over SIP, and the application manages the lifecycle of PTT and video sessions, coordinating media paths through the RTP relay.

On the server side, the SIP AS is implemented as a Python TCP server operating as a B2BUA, currently handling MCPTT group sessions. Group media distribution uses the *rtppengine* publish/subscribe model over the ng protocol: each member affiliates via a SIP invite, after which the SIP AS registers them as a publisher in *rtppengine* and returns an answer SDP pointing to the relay. When a subsequent member joins, the SIP AS issues a subscribe request to *rtppengine* using the active talker's identifiers, receives a SDP offer from the *rtppengine*, and delivers it to the new listener. Once the listener answers, a subscribe answer completes the subscription flow and *rtppengine* begins forwarding the talker's audio stream. Floor control is handled entirely server-side: the AS maintains a per-group channel state, tracks which participant holds the floor token, and serialises transmission access by granting or denying floor requests as they arrive. BYE messages are propagated selectively, removing only the departing member while the channel and remaining participants stay active. The full signalling chain covering INVITE fan-out, 200 OK, ACK, and BYE propagation has been validated end-to-end over a 5G link with other Android devices.

VII. Conclusion

This paper presented the design and early development of an MCX platform for PPDR scenarios, built on a private 5G environment with support for tactical deployment via UAV-based coverage extension. The architecture separates application logic from network transport across three layers: the UE tier, the MCX service layer, and the 5G core and IMS infrastructure. The SIP AS operates as a B2BUA managing group session state, floor control, and media relay coordination through *rtppengine*, while Kamailio handles SIP proxy and registrar functions and Open5GS provides the 5G core.

MCPTT group sessions with floor control have been validated end-to-end with real Android devices over a 5G link, confirming that the chosen stack can support the communication patterns required for mission-critical group voice. MCVideo group sessions, IMS signalling integration, and the dispatcher web application are under active development, with the platform progressively converging toward a full tactical deployment scenario.

From a national defence and security perspective, the platform addresses the critical gap of sovereign, resilient, and tactically deployable communications infrastructure. Its alignment with 3GPP standards, its open-source foundation, and its support for autonomous vehicle integration position it as a building block for future civil-military coordination systems and for next-generation PPDR communications aligned with European defence investment priorities.

VIII. Future Work

Several blocks remain under active development. MCVideo group sessions are being migrated from a client-side replication model, where the sender UE transmitted independently to each recipient, to a server-side architecture in the SIP AS following the same publish/subscribe model already implemented for MCPTT. MCDData, currently handled over a direct REST channel, is planned to be integrated into the SIP AS as the third and final service, enabling text messages and file transfers to follow the same session lifecycle as voice and video. The signalling infrastructure is also being migrated to a full IMS architecture, with Kamailio instances fulfilling the P-CSCF, I-CSCF, and S-CSCF roles and iFC-based triggering of the SIP AS. The GMS is implemented, and work is ongoing to integrate it with the IdMS, replacing temporary endpoints with token-based authentication and role-based group affiliation. The Android application is undergoing a design overhaul, and the dispatcher web interface has a defined architecture and initial mockup, with backend integration still in early stages. Work on UGV teleoperation has also begun.

Validation will proceed in two stages. The first focuses on lab integration, verifying that all MCX services operate correctly over the Open5GS core in a controlled wired environment, measuring call setup latency, floor control response time, and video stream stability under varying user loads. The second moves to outdoor deployment, where the tactical NPN is brought up using UAV-mounted radio equipment; at this stage, the priority is validating handover behaviour under mobility and measuring end-to-end latency and packet loss on a real 5G radio link. A full simulated disaster exercise combining all system components would then serve as the final validation point, with KPI measurements evaluated against the latency and voice quality targets defined in the non-functional requirements.

A number of technical risks are anticipated along this path. Integrating the MCX platform with the 5G core through standardised interfaces such as Rx or N5 for dynamic QoS remains complex, and orchestrating containerised workloads on constrained UAV-mounted edge hardware introduces additional operational risk. Distributing cryptographic keys and OIDC tokens securely between the IdMS, the KMS, and field clients over tactical radio links susceptible to packet loss is an open problem. UGV teleoperation in particular raises safety concerns, as dynamic handovers between UAV coverage cells can cause momentary link interruptions that the system must handle gracefully to prevent uncontrolled vehicle movement.

References

- 3GPP (2024a) *Mission critical communication services for mission critical organizations*. Technical Specification TS 22.179, Release 18.
- 3GPP (2024b) *Mission critical data (MCDData) over LTE; Stage 2*. Technical Specification TS 23.282, Release 18.

- 3GPP (2024c) *Mission critical data communication requirements*. Technical Specification TS 22.289, Release 18.
- 3GPP (2024d) *Mission critical push to talk (MCPTT) over LTE; Stage 2*. Technical Specification TS 23.379, Release 18.
- 3GPP (2024e) *Mission critical services common requirements*. Technical Specification TS 23.280, Release 18.
- 3GPP (2024f) *Mission critical video (MCVideo) over LTE; Stage 1*. Technical Specification TS 22.280, Release 18.
- 3GPP (2024g) *Mission critical video (MCVideo) over LTE; Stage 2*. Technical Specification TS 23.281, Release 18.
- Autoridade Nacional de Proteção Civil (2017) *Resposta às questões do Primeiro-Ministro sobre as falhas de comunicação no incêndio de Pedrógão Grande*. Lisbon: ANPC. Available at: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=20170623-incendio-pedrogao-grande> [Accessed: 26 March 2026]
- Blanco, B. et al. (2019) “Analysis of the impact of the evolution toward 5G architectures on mission critical push-to-talk services”, *IEEE Access*. Available at: <https://ieeexplore.ieee.org/document/8771170> [Accessed: 27 March 2026]
- ECO (2017) “Como (não) funcionou o SIRESP em Pedrógão Grande”. Available at: <https://eco.sapo.pt/2017/07/06/como-nao-funcionou-o-siresp-em-pedrogao-grande/> [Accessed: 26 March 2026].
- Kara, E. et al. (2025) “Proof-of-concept implementation of mission critical push-to-talk services in Private 5G Networks”. New York: ACM. Available at: <https://dl.acm.org/doi/10.1145/3750718.3750745> [Accessed: 27 March 2026].
- Li, J. et al. (2021) “5G New Radio for public safety mission critical communications”. Available at: <https://arxiv.org/abs/2103.02434> [Accessed: 27 March 2026].
- Modroiu, E.-R. et al. (2025) “Experimental evaluation of open-source-based VoNR and OTT voice services”, *Journal of Communications Software and Systems*, 21(2). Available at: https://jcoms.fesb.unist.hr/pdfs/v21n2_2025-0007_Modroiu.pdf [Accessed: 27 March 2026].
- Oliveira, J. et al. (2026) “On-demand beyond-5G network and mission critical services for PPDR scenarios”. Submitted to 2026 Joint European Conference on Networks and Communications & 6G Summit (EuCNC/6G Summit).
- PECI UAV NPN Team (2024) *UAV-based private 5G network with satellite backhaul for infrastructure-absent PPDR scenarios*. Aveiro: University of Aveiro.
- RTP (2025) “SIRESP falhou no dia do apagão e Governo não tem explicações”. Available at: <https://www.rtp.pt/noticias/politica/siresp-falhou-no-dia-do-apagao-e-governo-nao-tem-explicacoes> [Accessed: 26 March 2026]
- SIRESP SA (2021) Relatório e Contas 2021. Available at: https://www.siresp.pt/media/filer_public/12/fb/12fb9ac4-6eb7-496e-a495-75fdbe217794/siresp_relatorioecontas_2021.pdf [Accessed: 26 March 2026]

Humanitarian Aid Under Fire: Legal Limits, Operational Constraints, and Accountability under International Humanitarian Law

Ester Santos

MA in International Relations and Diplomacy – Specialization in Political Diplomacy Portugalense University
| 2nd year Student 2025/26. VIII Postgraduate in International Humanitarian Law and Human Rights in
Conflict Situations. ICJP e IE – FDUL

Abstract

This paper studies the extent to which International Humanitarian Law (IHL) effectively protects humanitarian assistance in contemporary armed conflicts. While IHL provides a legal framework governing humanitarian aid that is comprehensive and normatively robust, including obligations to allow and facilitate aid, and to protect civilians and humanitarian personnel, its implementation remains significantly constrained in practice.

Through an analysis of the legal foundations of humanitarian aid and selected case studies, with particular attention to the Tigray conflict and comparative references to Gaza and Ukraine, this paper demonstrates that operational, political, and security-related factors undermine compliance with established legal norms. It is further illustrated that such challenges are not geographically or context-specific; rather, they are structural limitations to the enforcement of IHL.

The paper argues that the primary obstacle to effective humanitarian aid lies not in the absence of a legal framework, but in the weaknesses of accountability mechanisms and the influence of strategic considerations on the conduct of Parties to armed conflicts. It concludes that strengthening the protection of humanitarian assistance requires not only reinforcing legal frameworks but also addressing the political and institutional constraints that hinder their effective implementation.

Keywords: International Humanitarian Law; Humanitarian Access; Armed Conflict; Protection of Civilians; War Crimes; Accountability; Tigray

Resumo

Este estudo aborda até que ponto o Direito Internacional Humanitário (DIH) protege eficazmente a assistência humanitária em conflitos armados contemporâneos. Embora este forneça um quadro jurídico

que rege a ajuda humanitária, que é abrangente e normativamente robusto, incluindo obrigações de permitir e facilitar a assistência e de proteger civis e pessoal humanitário, a sua implementação permanece significativamente limitada na prática.

Através da análise dos fundamentos jurídicos da assistência humanitária e de estudos de caso selecionados, com particular atenção ao conflito no Tigray (Etiópia) e com referências comparativas a Gaza e à Ucrânia, este trabalho demonstra que fatores operacionais, políticos e de segurança comprometem o cumprimento das normas jurídicas estabelecidas. Demonstra-se ainda que tais desafios não são específicos de uma geografia ou contexto, sendo, ao invés, limitações estruturais à aplicação do DIH.

O trabalho sustenta que o principal obstáculo à eficácia da assistência humanitária não reside na ausência de um quadro jurídico, mas nas fragilidades dos mecanismos de responsabilização e na influência de considerações estratégicas na conduta das partes em conflitos armados. Conclui que o reforço da proteção das respostas humanitárias exige não apenas o fortalecimento dos quadros jurídicos, mas também a abordagem das limitações políticas e institucionais que dificultam a sua implementação efetiva.

Palavras-Chave: *Direito Internacional Humanitário; Acesso Humanitário; Conflito Armado; Proteção de Civis; Crimes de Guerra; Responsabilização; Tigray*

Introduction

“International Humanitarian Law (IHL), also known as the law of armed conflict, seeks to limit the humanitarian impact of war by regulating the conduct of hostilities and protecting those not or no longer participating in combat” (Droege, 2024); “Humanitarian” in International Law and International Relations refers to organised assistance and protection for those suffering from armed conflicts or disasters (Bradley, 2023). In 2026, 239 million people are estimated to be in urgent need of humanitarian assistance and protection due to escalating conflicts – ACLED recording more than 185,000 violent events worldwide in 2025 –, and climate crisis. Violence, hunger, displacement, and disease are devastating lives worldwide. Conflicts have been noted to be more violent against civilians and lasting longer than at any time since World War Two (Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED), 2025; United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), 2025).

These contemporary conflicts expose the fragility of humanitarian assistance, particularly in relation to its delivery to civilian populations. Humanitarian access remains systemically obstructed in multiple conflict settings, despite the comprehensive legal framework established under International Humanitarian Law (IHL), which also includes the Geneva Conventions and their Additional Protocols. Under IHL, parties to a conflict must allow and facilitate the rapid and unimpeded passage of humanitarian assistance to civilians in need (United Nations, 1949; United Nations, 1977; United Nations, 1977). These obligations are grounded in the fundamental principles of humanity, distinction and proportionality, which collectively aim to mitigate the human cost of armed conflict (International Committee of the Red Cross, 1965; International Committee of the Red

Cross, 2015; International Committee of the Red Cross, n.d.; Sassòli et al., 2011; United Nations, 1949; United Nations, 1977). The gap between legal obligations and operational realities raises critical questions about the effectiveness of existing norms in ensuring the protection of both civilians and humanitarian actors, illustrated in recent developments in contexts such as Tigray and Gaza (International Institute of Humanitarian Law, 2023). The denial, delay or manipulation of humanitarian assistance is frequently observed in such contexts, as the implementation of these norms is often undermined by strategic, political, and security considerations (International Committee of the Red Cross, 2025). In complex conflict environments like Tigray, particularly those characterized by fragmented authority and contested territorial control, the provision of humanitarian assistance becomes entangled in the broader dynamics of military strategy and political leverage (International Committee of the Red Cross, 2025; United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), 2025).

The armed conflict in the Tigray region of Ethiopia, which erupted in November 2020, provides a particularly significant case for examining these dynamics. The hostilities between the Ethiopian Federal Government and the Tigray People's Liberation Front (TPLF), alongside the involvement of Eritrean Forces, have been widely characterized as a non-international armed conflict with elements of internationalisation (Pichon, 2022). As such, the situation engages the application of core rules of IHL, including those derived from the Common Article 3 of the Geneva Conventions, which establishes minimum standards of protection in non-international armed conflicts. Serious concerns arise regarding compliance with the fundamental legal obligations, due to reports of obstruction of humanitarian access, widespread attacks on civilians and allegations of starvation as a method of warfare (Council on Foreign Relations, 2026; Rift Valley Institute, 2026; Murad, 2021). Similar concerns have been raised in other contemporary conflicts, including Gaza, where recent developments have intensified scrutiny over obligations of parties to ensure humanitarian access and protect civilian populations. Together, these cases illustrate that obstacles to humanitarian assistance are not confined to a specific type of conflict or geographical setting; rather they reflect structural limitations to the implementation and enforcement of IHL.

In light of this, the present paper seeks to assess the extent to which International Humanitarian Law effectively protects humanitarian aid in contemporary armed conflicts, through a qualitative documental analysis, based on legal sources, academic literature, and selected case studies. It argues that, while the legal framework governing humanitarian assistance is well established and normatively robust, its effectiveness is significantly constrained by structural enforcement deficits, political instrumentalization and the evolving nature of modern warfare. By analysing the legal foundations of humanitarian access alongside selected case studies, this paper aims to contribute to ongoing academic and policy debates on the adequacy of existing legal mechanisms and the need for enhanced accountability in the protection of humanitarian response.

Legal Framework

“International humanitarian law is, broadly, that branch of public international law which seeks to moderate the conduct of armed conflict and to mitigate the suffering which it causes.” (McCoubrey, 2019, p. 1). With the purpose of resolving humanitarian issues, whether arising directly from international or non-international armed conflicts, it consists of both treaty law and customary rules, which together form the core of the IHL framework, extending treaty-based obligations, in a certain manner. Central to this framework, establishing the fundamental rules for the protection of civilians and the regulation of hostilities are the four Geneva Conventions of 1949 and their Additional Protocols (International Committee of the Red Cross, 2005; International Committee of the Red Cross, 2015).

At its core, IHL reflects the need to balance military necessity and humanitarian considerations in situations of armed conflict. Accordingly, IHL is grounded in the principles of humanity, distinction and proportionality, which collectively contribute to this balance. The principle of humanity requires the alleviation of suffering, the protection of life, and the humane treatment of individuals not taking part in hostilities, as reflected in the Common Article 3 to the Geneva Conventions. In parallel, military necessity permits the use of force only insofar as it is required to achieve a legitimate military objective, codified in the definition of military objectives under the Additional Protocol I, article 52(2). As these objectives may come into tension, IHL seeks to balance them through specific legal principles. The principle of distinction, codified in Additional Protocol I, article 48, requires Parties to the conflict to distinguish at all times between civilians and combatants and in the same line, between civilian objectives and military objectives, therefore prohibiting indiscriminate attacks. The principle of proportionality, codified in the Additional Protocol I, article 51(5)(b), prohibits attacks expected to cause incidental civilian harm that would be excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated. These principles constitute the legal foundation for the protection of civilian populations, rooted in both treaty laws, namely the Geneva Conventions of 1949 and Additional Protocol I of 1977, and Customary International Law, as recognised in the international jurisprudence (International Committee of the Red Cross, 2015; United Nations, 1949; United Nations, 1977).

A note worth taking is that, explored in this paper are the principles of legal constraint on warfare, rather than the ethical foundation of aid. The latter, guide how humanitarian actors behave, focusing on the legitimacy, the access, the trust, mainly used by the UN Agencies, ICRC, and NGOs, and they are humanity, neutrality, impartiality and independence (International Committee of the Red Cross, 1965; International Committee of the Red Cross, 2015; United Nations, 1991). In turn, the legal principles of armed conflicts, the ones discussed above, they guide what is lawful in war, defining the limits of violence and are used by States, armed forces, courts, and for legal analysis.

In addition to these general principles, IHL imposes specific obligations regarding humanitarian assistance. Humanitarian access is foreseen not only as a Customary Inter-

national Law, on Rules 55 and 56, but is also codified in multiple treaties and conventions, namely, the Geneva Convention IV from 1949, Additional Protocol I of 1977, Additional Protocol II of 1977, and even the Statute of the International Criminal Court. Parties to a conflict are required to allow and facilitate the rapid and unimpeded passage of impartial humanitarian aid to civilians in need, subject the right control, codified in the Additional Protocol I of 1977 in the article 70. In conflict settings, this obligation reflects the recognition that the access to essential goods and services is indispensable for civilian survival, Geneva Convention IV from 1949 articles 23 and 59. As for control, although these relief operations are subject to the consent of the parties concerned, it may not be arbitrarily withheld, especially where civilians are in need, codified in the Additional Protocol II of 1977 in the article 18(2) (United Nations, 1949; United Nations, 1977; United Nations, 1977; International Committee of the Red Cross, 2005).

These legal frameworks governing humanitarian access apply to both international (IAC) and non-international armed conflicts (NIAC), each has a different scope and detail. Non-international armed conflicts, such as Tigray, have their minimum standards established under the Common Article 3 of the Geneva Conventions, providing essential protections including the humane treatment and the prohibition of violence against individuals that do not have an active part in the hostilities. A set of rules further developed in the Additional Protocol II and in the Customary Law, clarifying the conditions under which humanitarian assistance is permitted (International Committee of the Red Cross, 2025; United Nations, 1949).

In the same line, international criminal responsibility may arise as a consequence of serious violations of these sets of rules. The Rome Statute of the International Criminal Court foresees as war crimes or crimes against humanity – codified on articles 7 and 8 of the Statute of Rome – behaviours such as intentionally directing attacks to civilians or humanitarian personnel, or even starvation as a method of war, the actual denial of humanitarian assistance, with individuals proved to be responsible being prosecuted in both national and international courts (Schwendimann, 2011; United Nations, 1998). This framework establishes not only substantive obligations but also, at least in principle, mechanisms of accountability.

This legal regime that governs humanitarian assistance in armed conflicts is well established and normatively robust. Nonetheless, its effectiveness depends on the compliance with these obligations and its effective mechanisms to ensure enforcement. This gap between these clear legal obligations and operational realities within practical implementation makes up the contemporary challenges in the protection of humanitarian operations.

Operational Constraints

The delivery of aid faces a range of operational challenges despite the robust legal framework. These challenges reflect broader strategic, political and security dynamics that directly undermine the implementation of IHL.

One of the most significant challenges is the denial or restriction of humanitarian access. Despite not being a new challenge to this system, it has been identified by the International Committee of the Red Cross as trend number 2 for the year of 2026 (International Committee of the Red Cross, 2025; International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2026). Although IHL requires all intervening parties to allow and facilitate the rapid and unimpeded passage of humanitarian aid as reflected under Customary Law and the Geneva Conventions, in practice the access is delayed, conditioned and even denied (International Committee of the Red Cross, 2005; United Nations, 1949; United Nations, 1977). Such restrictions are very often justified by the Parties on grounds of military necessity or security matters. With these actions resulting in civilian populations being deprived of essential goods, they frequently exceed what is permissible under IHL. In non-international armed conflicts, where control over territory is fragmented, the need to obtain consent from multiple actors further complicate access and may lead to prolonged delays or obstruction (International Committee of the Red Cross, 2025; International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2026).

In the same line, a related constraint is the politicisation and instrumentalization of humanitarian assistance. In many of these conflict settings, humanitarian aid is used a tool by the Parties, whether to reward supportive populations, punish perceived opponents or traitors, or even gain strategic advantage. This instrumentalization undermines the basic principles of neutrality and impartiality that guide humanitarian aid. The result is a clear erosion of trust between all the humanitarian actors and the affected communities. Thus, the humanitarian operations together become entangled in the broader political and military objectives of the Parties involved, contrary to the requirements of impartial humanitarian responses under IHL (International Committee of the Red Cross, 2025; International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2026; United Nations, 1991; International Committee of the Red Cross, 1965; International Committee of the Red Cross, n.d.; International Committee of the Red Cross, n.d.).

With 383 humanitarian workers killed in violent incidents, recorded in 2024 alone – the deadliest year –, security risks also contribute to being a major barrier to humanitarian responses. Both humanitarian personnel and infrastructure are increasingly being exposed to extreme violence that includes targeted attacks, harassment and even arbitrary detentions (Humanitarian Outcomes, 2025; International Committee of the Red Cross, 2025; International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2026). These types of risks not only endanger the lives of the humanitarian personnel, but it restricts the ability of the organizations to operate in these complex areas with populations in great need. As mentioned before, under the IHL humanitarian personnel are entitled to protection. Attacks directed to them may constitute war crimes under the Rome Statute (International Committee of the Red Cross, 2005; United Nations, 1998). In such context, humanitarian actors can be forced to scale down operations, or even suspend them, further contributing to the vulnerability of the civilian populations in need.

The special context of a non-international conflict is indeed its fragmented authority and contested territorial control which enhance these challenges, such as the situation

in Tigray. In such environments, there is the lack of a single, central authority capable of guaranteeing the safe passage of humanitarian aid. This is due to presence of multiple armed actors, overlapping chains of command, and shifting frontlines. Together these factors complicate the coordination and negotiation efforts for humanitarian access and create significant uncertainty and operational risks (Khadhraoui, 2019; Lane, 2016; Pot & Koenig, 2025; Sassòli, 2019).

These operational constraints are just a few of the ones humanitarian actors face on the field, however together they demonstrate that the challenges faced are not only legal, rather they can be deeply embedded in the political and strategic realities of the various types of armed conflicts. While IHL provides a very clear normative framework, the effective implementation is dependent on the conditions of the contemporary conflict settings humanitarian actors' face today.

Violations and Accountability

Circling back to the legal practice, the detailed operational challenges do not only cause constraints in the actual delivery of aid, rather it may constitute violations of International Humanitarian Law. When such conduct reaches a sufficient threshold of gravity and intent, it may culminate in individual criminal responsibility under International Law, namely within the framework of the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC) (United Nations, 1998; International Committee of the Red Cross (ICRC), 2024).

This study has presented as a central concern, the arbitrary denial of humanitarian access. While IHL consent by the Parties, which must not be withheld arbitrarily, especially with civilian populations in need, as foreseen in both the Additional Protocol II, Article 18(2) and the Customary IHL, Rule 55 (International Committee of the Red Cross, 2005). Now, delving into the actual deliberate restriction of humanitarian aid, it may constitute a violation of IHL and, in certain circumstances, amount to a war crime if it results in the deprivation of objects indispensable to the survival of civilians, codified in the Rome Statute article 8 (United Nations, 1998).

In addition, the increasing attacks on civilian and humanitarian personnel represent some of the most serious violations of IHL. The principle of distinction, codified under Additional Protocol I, article 48, prohibits direct attacks against civilians and civilian objects. Civilians are protected against attack unless and for such time as they take a direct part in hostilities, under the Additional Protocol I, article 51(2), and civilian objects are likewise protected Additional Protocol I, article 52(1). Humanitarian personnel and infrastructure are protected as civilians and additionally benefit from specific protection under IHL, Additional Protocol I, article 71 (United Nations, 1977; United Nations, 1977). Under the Rome Statute, intentionally directing attacks against personnel, installations, material, units, or vehicles involved in humanitarian assistance may constitute a war crime, article 8(2)(b)(iii), article 8(2)(e)(iii) (United Nations, 1998).

While providing a legal framework for the prosecution of war crimes, the International Criminal Court, operates on the basis of jurisdictional constraints and the principle of complementarity, codified in the article 17. This means that the Court may only exercise jurisdiction where the relevant State is unwilling or unable to investigate or prosecute such crimes (United Nations, 1998). In situations where the State concerned is not part of the Rome Statute and where political considerations may inhibit international action, the prospects for accountability remain uncertain. Indeed, one of the key challenges lies in the limitations of existing accountability mechanisms.

In practice, geopolitical interests, diplomatic considerations, and the absence of effective enforcement mechanisms often limit the ability to hold perpetrators accountable. The enforcement of IHL lies on the cooperation of States and the political will of the international community. Therefore, there is a significant gap between the imposition of consequences and the recognition of violations.

In sum, the legal framework for addressing violations of IHL is well developed; in turn, its capacity to ensure accountability in contemporary armed conflicts remains significantly constrained. This gap between norm and enforcement constitutes a central challenge in the protection of humanitarian aid.

Humanitarian Access in Practice: Case Studies from Tigray, Ukraine and Gaza

This section examines the dynamics of humanitarian aid through the case of the armed conflict in Tigray, complemented by brief comparative insights to Gaza and Ukraine. The aim is to demonstrate that the challenges identified in previous sections are not confined to a single context; rather they reflect a broader structural pattern in the implementation of IHL.

Tigray, Ethiopia

The conflict in the Tigray region of Ethiopia provides an illustrative example of the legal and operational challenges for humanitarian aid in contemporary armed conflicts. The situation has been characterized by the intense fighting between the Ethiopian Federal Government, the Tigray People's Liberation Front (TPLF) and the involvement of Eritrean forces, since the outbreak of hostilities in 2020. The fragmentation of authority, combined with shifting territorial control, has created a highly complex environment for the delivery of humanitarian aid (Council on Foreign Relations, 2026; Rift Valley Institute, 2026; Pichon, 2022; Stoddard et al., 2021; United Nations Human Rights Council, 2022).

One of the most pressing issues in Tigray has been the restriction and obstruction of humanitarian access. At a certain point during the conflict, the access to food, medical supplies, and basic services was severely limited, raising concerns about the potential use of deprivation as a method of warfare. Reports by International Organizations indicate

that bureaucratic impediments, security constraints and deliberate limitations of movement have significantly hindered the delivery of essential assistance to the most needed (Council on Foreign Relations, 2026; Rift Valley Institute, 2026; Pichon, 2022; Stoddard et al., 2021; United Nations Human Rights Council, 2022). This study has explored that these types of restrictions must be assessed under the legal lens of IHL, that underlines the need for the humanitarian aid to be allowed and facilitated, rapidly and unimpededly (International Committee of the Red Cross, 2005). With access being denied arbitrarily, particularly in situations where the civilians in need are inadequately supplied, such conduct may constitute a violation of IHL and depending on the extent of the circumstances, a war crime under the Rome Statute (United Nations, 1998). This situation in Tigray has also been marked by a widespread of attacks against civilians and civilian infrastructure that underscores the challenges of compliance with the principles of distinction and proportionality as well (United Nations Human Rights Council, 2022).

In addition to these potential war crimes, certain acts reported in the Tigray conflict, including the widespread sexual violence and attacks on civilian populations, may, depending on their scale and systematic nature, also amount to crimes against humanity under the Rome Statute, provided that they are committed as part of a widespread or systematic attack directed against a civilian population (United Nations, 1998; United Nations Human Rights Council, 2022).

Furthermore, concerns have been raised regarding the level of cooperation with international human rights mechanisms, including those established under the United Nations. Reports indicate instances of limited access and constrained engagement with independent investigations, which have hindered the effective documentation and verification of alleged violations (United Nations Human Rights Council, 2022).

The complexity of this conflict is further exacerbated by the presence of multiple actors and the absence of a unified authority capable of guaranteeing safe and sustained humanitarian access. In such environments, humanitarian organizations face significant difficulties in negotiating access with multiple parties, ensuring the security of their personnel, and maintaining operational continuity. These difficulties are particularly pronounced in non-international armed conflicts, where fragmented territorial control and overlapping chains of command complicate the attribution of responsibility and the implementation of legal obligations under IHL. Moreover, the requirement to obtain consent from any of the relevant Parties, which must not be arbitrarily withheld, becomes increasingly difficult to operationalise in practice. As a result, the implementation of legal protections remains contingent upon factors that lie largely beyond the control of humanitarian actors themselves (International Committee of the Red Cross, 2005; Cameron et al., 2015; Sassòli, 2019).

Ukraine

The Ukrainian armed conflict provides another perspective to an armed conflict, the international armed conflict. Despite this relative legal clarity, significant challenges

to humanitarian access persist. Together, the scale and intensity of hostilities, and the attacks on civilian infrastructure, have been creating a substantial obstacle to the delivery of aid (Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), n.d.; United Nations, 2024).

In such context, central to both operational practice and legal debate, are issues such as the establishment of humanitarian corridors, the protection of civilian populations, and the safety of humanitarian personnel. Nonetheless there has been great institution engagement and international access, which has in some cases facilitated the access, however the persistence of hostilities and security risks continue to limit the effectiveness of these humanitarian responses (Amnesty International, 2022; Eppel, 2024; International Committee of the Red Cross, 2022). This demonstrates that even in contexts where the legal framework is well established and widely recognised, its implementation remains uneven.

Gaza

The situation in Gaza is yet another illustration of the extent to which humanitarian access can be deeply entangled into the broader political and military dynamics. Recent developments have brought renewed attention to the obligations of the Parties to the conflict to ensure the providing of humanitarian assistance and the protection of civilians (Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (ECHO), 2025; International Court of Justice, 2025; United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2026).

In this context, the restriction of humanitarian aid, intense hostilities and high population density, all together, have raised serious concerns regarding the compliance with IHL. While Parties to the conflict may invoke security considerations to justify certain restrictions, such measures must remain within the limits imposed by IHL. The legal debate has, therefore, focused on whether restrictions on humanitarian access in Gaza are compatible with these obligations, particularly where they risk depriving civilian populations of objects indispensable to their survival (Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (ECHO), 2025; International Court of Justice, 2025; United Nations, 2026; United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2026).

Comparative Insights

These cases highlight that the challenges facing humanitarian assistance are not limited to a particular type of armed conflict or geographical region. In Tigray, the fragmentation of authority and the complexity of a non-international armed conflict create significant barriers to access. In Ukraine, despite a clearer legal framework, ongoing hostilities continue to impede humanitarian responses. In Gaza, the politicisation of aid and the intensity of the conflict further complicates the implementation of legal obligations.

A common pattern emerges across these three contexts. While the legal framework governing humanitarian assistance is well established, its effective implementation is consistently undermined by operational, political, and security-related factors. This sustains the argument that the principal challenge lies not in the absence of legal norms, rather in the limitations of their enforcement in contemporary armed conflicts.

Critical Assessment

Throughout this study, the analysis developed reveals a fundamental tension at the heart of IHL. While the legal framework governing humanitarian assistance is both comprehensive and normatively robust, its effectiveness in practice remains significantly limited. This gap between legal norms and operational reality constitutes one of the central challenges in the protection of humanitarian aid in contemporary conflicts (International Committee of the Red Cross (ICRC), 2024).

From a normative perspective, the rules regulating humanitarian access are relatively clear. International Humanitarian Law establishes obligations to allow and facilitate humanitarian assistance, prohibits the use of starvation as a method of warfare, and provides specific protection to civilians and humanitarian personnel. These norms are further reinforced by Customary International Law, in certain cases even by mechanisms of individual criminal responsibility. However, the persistence of widespread violations across different settings suggests that the existence of legal norms alone is insufficient to ensure compliance (International Committee of the Red Cross, 2005; McCoubrey, 2019; United Nations, 1949; United Nations, 1977; United Nations, 1977; United Nations, 1998).

A key limitation lies in the structural weaknesses of enforcement mechanisms. Unlike domestic legal systems, the international legal order lacks a centralized authority capable of ensuring the consistent application of rules. Compliance with IHL largely depends on the willingness of the Parties to the conflict to adhere to their obligations, as well as on the political will of the international community to respond to violations. In practice, geopolitical considerations, diplomatic constraints and strategic interests often limit the scope and the effectiveness of enforcement efforts (International Committee of the Red Cross, 2025; Sassòli, 2019).

The Rome Statute with the ICC provides a framework for the prosecution of war crimes and crimes against humanity; however, its jurisdictional constraints and reliance on State cooperation significantly restrict its reach. In situations on which the States or Parties involved are not part to the Statute, or where the political considerations impede referrals or cooperation, the prospects for accountability remain uncertain. As a result, a gap persists between the formal recognition of violations and the actual imposition of consequences (United Nations, 1998).

An additional challenge lies in the changing and evolving nature of contemporary armed conflicts, which consequently poses additional challenges to the effective implementation of IHL. The increasing prevalence of non-international armed conflicts, the

fragmentation of authority among multiple actors, and the blurring lines between military and civilian spheres, further complicate the application and enforcement of these legal norms. In such contexts, obligations such as the requirement to obtain consent for humanitarian aid becomes difficult to put into practice, assuming the best-case scenario where it is not being arbitrarily withheld (International Committee of the Red Cross, 2005; Khadhraoui, 2019).

Moreover, the briefly analysed cases of Tigray, with a few comparative references to Ukraine and Gaza, demonstrate that these challenges are not confined to a specific type of conflict or geographical region. Rather, these reflect a much larger pattern of instrumentalization of aid, where humanitarian access is shaped by strategic and political considerations. This dynamic is what undermines the principles of neutrality and impartiality, which make up the basis of humanitarian aid, and further weakens the protective function of IHL in these contexts (International Committee of the Red Cross, 2005; International Committee of the Red Cross, n.d.; International Committee of the Red Cross, 2015; International Committee of the Red Cross, 1965; International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2026).

In sum, it becomes clear that the challenge to humanitarian protection is not the absence of legal frameworks; rather it faces large limitations to their implementation and enforcement. While strengthening and continuously adapting these legal frameworks to the contexts of the contemporary armed conflicts is still important, great attention needs to be paid into enhancing the accountability mechanisms, improving compliance initiatives, and addressing the political dynamics that shape the conduct of the Parties to armed conflicts. Without such efforts, the gap between law and practice is likely to persist, with significant consequences for the protection of civilian populations.

Conclusion

This paper has studied the extent to which International Humanitarian Law effectively protects humanitarian assistance in contemporary armed conflicts. The analysis demonstrated that, although the legal framework governing humanitarian aid is comprehensive and normatively robust, its implementation remains significantly constrained in practice.

Through both Customary Law and treaties – such as the Geneva Conventions or its Additional Protocols –, the legal obligations to allow and facilitate humanitarian aid, protect civilians and ensure the safety of humanitarian personnel and infrastructure, are established. In turn, as illustrated by the Tigray conflict and comparative references to Gaza and Ukraine, these obligations are frequently undermined by operational, political, strategic and security-related factors. The fragmentation of authority, instrumentalization of humanitarian assistance and the persistence of hostilities all limit the effectiveness of these legal protections in the field. Moreover, while mechanisms of accountability exist, including those under the Rome Statute, their capacity to ensure enforcement remains

restricted by jurisdictional limitations and political considerations. As a result, a persistent gap between the recognition of violations and the imposition of consequences prevails.

Ultimately, the findings of this study suggest the primary challenge facing the protection of humanitarian aid is not the absence of legal norms, rather its limitations to implementation and enforcement. Addressing this gap requires not only strengthening accountability mechanisms but also engaging with the broader political and strategic dynamics that shape the conduct of Parties in armed conflicts. Without that effort, the protective function of IHL will remain constrained, with significant implications for civilian populations in conflict settings.

References

- Amnesty International (2022) *Ukraine: Humanitarian corridors for civilians fleeing Russian attacks must provide safety – new testimonies*. [Online] Available at: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/03/ukraine-humanitarian-corridors-for-civilians-fleeing-russian-attacks-must-provide-safety-new-testimonies/> [Accessed 02 April 2026].
- Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED) (2025) *What's driving conflict today? A review of global trends*. [Online] Available at: <https://acleddata.com/report/whats-driving-conflict-today-review-global-trends> [Accessed 29 March 2026].
- Bradley, M. (2023) *The politics and everyday practice of international humanitarianism*. Oxford: Oxford University Press.
- Cameron, L., Demeyere, B., Henckaerts, J.-M., La Haye, E. and Niebergall-Lackner, H. (2015) 'The updated Commentary on the First Geneva Convention – a new tool for generating respect for international humanitarian law', *International Review of the Red Cross*, 97(900), pp. 1209-1226. doi:10.1017/S181638311600045X.
- Council on Foreign Relations (2026) *Conflict in Ethiopia*. [Online] Available at: <https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/conflict-ethiopia> [Accessed 02 March 2026].
- Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (ECHO) (2025) *Joint statement on the humanitarian situation in Gaza*. [Online] Available at: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/news-stories/news/joint-statement-humanitarian-situation-gaza-2025-08-12_en [Accessed 02 April 2026].
- Droege, C. (2024) 'International humanitarian law and peace: A brief overview', *International Review of the Red Cross*, 106(927), pp. 989-1001. doi:10.1017/S1816383125000062.
- Eppel, H. N. (2024) 'Ukraine, urban warfare, and obstacles to humanitarian access: A predicament of public international law', *Brigham Young University Law Review*, 49(3), pp. 925-960. Available at: <https://digitalcommons.law.byu.edu/lawreview/vol49/iss3/11>.
- Humanitarian Outcomes (2025) *Aid Worker Security Report 2025: Defenceless – Aid worker security amid the humanitarian funding collapse*. [Online] Available at: https://humanitarianoutcomes.org/AWSR_2025 [Accessed 01 April 2026].
- International Committee of the Red Cross (ICRC) (2024) 'International humanitarian law and the challenges of contemporary armed conflicts' (ICRC report), *International Review of the Red Cross*, 106(927), pp. 1357-1450. doi:10.1017/S1816383124000064.

- International Committee of the Red Cross (ICRC) (1965) *The Fundamental Principles of the International Red Cross and Red Crescent Movement* (20th International Conference of the Red Cross, Vienna). [Online] Available at: https://library.icrc.org/library/docs/CI/CI_1965_073_ENG_013.pdf [Accessed 01 April 2026].
- International Committee of the Red Cross (ICRC) (2005) *Customary international humanitarian law. Volume I: Rules*. Cambridge: Cambridge University Press.
- International Committee of the Red Cross (ICRC) (2015) *International humanitarian law: Answers to your questions*. [Online] Available at: <https://www.icrc.org/sites/default/files/external/doc/en/assets/files/other/icrc-002-0703.pdf> [Accessed 30 March 2026].
- International Committee of the Red Cross (ICRC) (2015) *The Fundamental Principles of the International Red Cross and Red Crescent Movement*. Geneva: ICRC. [Online] Available at: https://www.icrc.org/sites/default/files/topic/file_plus_list/4046-the_fundamental_principles_of_the_international_red_cross_and_red_crescent_movement.pdf [Accessed 01 April 2026].
- International Committee of the Red Cross (ICRC) (2022) *How humanitarian corridors work to help people in conflict zones*. [Online] Available at: <https://www.icrc.org/en/document/how-humanitarian-corridors-work> [Accessed 23 November 2024].
- International Committee of the Red Cross (ICRC) (2025) *Frequently asked questions: International armed conflict (IAC)*. [Online] Available at: <https://www.icrc.org/en/article/faq-international-armed-conflict> [Accessed 31 March 2026].
- International Committee of the Red Cross (ICRC) (2025) *Humanitarian Outlook 2026: A world succumbing to war*. [Online] Available at: <https://www.icrc.org/en/article/humanitarian-outlook-2026> [Accessed 30 March 2026].
- International Committee of the Red Cross (ICRC) (n.d.) *Fundamental principles of international humanitarian law*. [Online] Available at: https://casebook.icrc.org/a_to_z/glossary/fundamental-principles-ihl [Accessed 03 April 2026].
- International Court of Justice (2025) *Obligations of Israel in relation to the presence and activities of the United Nations, other international organizations and third States in and in relation to the Occupied Palestinian Territory* (Advisory Opinion) (Case No. 196). [Online] Available at: <https://www.icj-cij.org/case/196> [Accessed 13 January 2026].
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) (2026) *World Disasters Report 2026: Truth, trust and humanitarian action in the age of harmful information*. Geneva: IFRC. [Online] Available at: https://www.ifrc.org/sites/default/files/2026-02/WDR2026_FullReport_EN.pdf [Accessed 01 April 2026].
- International Humanitarian Law Centre (n.d.) *International humanitarian law: Humanitarian assistance*. [Online] Available at: <https://www.diakonia.se/ihl/resources/international-humanitarian-law/ihl-humanitarian-assistance/> [Accessed 02 March 2026].
- International Institute of Humanitarian Law (2023) *Strengthening IHL compliance: The conduct of hostilities, the protection of essential services and humanitarian assistance in contemporary armed conflict*. Sanremo: FrancoAngeli. [Online] Available at: <https://iihl.org/round-table/46th-round-table-on-current-issues-of-international-humanitarian-law/> [Accessed 30 March 2026].
- Khadhraoui, H. (2019) 'Fragmentation of armed non-State actors in protracted armed conflicts: Some practical experiences on how to ensure compliance with humanitarian norms', *International Review of the Red Cross*, 101(912), pp. 993-1000. doi:10.1017/S1816383119000572.

- Lane, L. (2016) 'Mitigating humanitarian crises during non-international armed conflicts – the role of human rights and ceasefire agreements', *Journal of International Humanitarian Action*, 1, Article 2. doi:10.1186/s41018-016-0002-z.
- McCoubrey, H. (2019) *International humanitarian law*. 2nd edn. London: Routledge.
- Murad, M. (2021) *The Ethiopian conflict explained*. [Online] Available at: <https://rsilpak.org/2021/the-ethiopian-conflict-explained/> [Accessed 30 March 2026].
- Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) (n.d.) *The legal framework applicable to the armed conflict in Ukraine*. [Online] Available at: <https://cdn.osce.org/sites/default/files/f/documents/d/4/548614.pdf> [Accessed 02 April 2026].
- Pichon, E. (2022) *Ethiopia: War in Tigray – Background and state of play* (PE 739.244). Brussels: European Parliamentary Research Service. [Online] Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/739244/EPRS_BRI\(2022\)739244_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/739244/EPRS_BRI(2022)739244_EN.pdf) [Accessed 30 March 2026].
- Pot, M. and Koenig, L. (2025) *Humanitarian access and humanitarian negotiations*. [Online] Available at: <https://www.clingendael.org/news/humanitarian-access-and-humanitarian-negotiations> [Accessed 15 March 2026].
- Rift Valley Institute (2026) *Peace and instability: Tigray since the Pretoria Agreement*. ReliefWeb. Available at: <https://reliefweb.int/report/ethiopia/peace-and-instability-tigray-pretoria-agreement> [Accessed 30 March 2026].
- Sassòli, M. (2019) *International humanitarian law: Rules, controversies, and solutions to problems arising in warfare*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. doi:10.4337/9781786438553.
- Sassòli, M., Bouvier, A. A. and Quintin, A. (2011) *How does law protect in war? Cases, documents and teaching materials on contemporary practice in international humanitarian law*. 3rd edn. Geneva: International Committee of the Red Cross. [Online] Available at: <https://www.icrc.org/en/document/how-does-law-protect-war-0> [Accessed 31 March 2026].
- Schwendimann, F. (2011) 'The legal framework of humanitarian access in armed conflict', *International Review of the Red Cross*, 93(884), pp. 993-1008. doi:10.1017/S1816383112000434.
- Stoddard, A., Harvey, P., Czwarno, M. and Breckenridge, M.-J. (2021) *Humanitarian Access SCORE Report: Tigray, Ethiopia: Survey on the coverage, operational reach, and effectiveness of humanitarian aid*. London: Humanitarian Outcomes. [Online] Available at: https://humanitarianoutcomes.org/sites/default/files/publications/score_tigray_report_2021_v2.pdf [Accessed 01 April 2026].
- United Nations Human Rights Council (2022) *Report of the International Commission of Human Rights Experts on Ethiopia* (A/HRC/51/46). Geneva: United Nations. [Online] Available at: <https://undocs.org/A/HRC/51/46> [Accessed 01 April 2026].
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) (2025) *Trends: crises and needs at breaking point*. [Online] Available at: <https://humanitarianaction.info/document/global-humanitarian-overview-2026/article/trends-crises-and-needs-world-breaking-point> [Accessed 27 March 2026].
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) (2026) *Today's top news: Lebanon, Occupied Palestinian Territory, Sudan, Ukraine, Somalia*. [Online] Available at: <https://www.unocha.org/news/todays-top-news-lebanon-occupied-palestinian-territory-sudan-ukraine-somalia> [Accessed 02 March 2026].

- United Nations (1949) *Geneva Conventions of 12 August 1949*. Geneva: United Nations. [Online] Available at: <https://www.icrc.org/sites/default/files/external/doc/en/assets/files/publications/icrc-002-0173.pdf> [Accessed 13 January 2026].
- United Nations (1977) *Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I)*. [Online] Available at: <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/api-1977> [Accessed 13 January 2026].
- United Nations (1977) *Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II)*. [Online] Available at: <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/apii-1977> [Accessed 13 January 2026].
- United Nations General Assembly (1991) *Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations* (UN General Assembly Resolution 46/182), 19 December. [Online] Available at: <https://docs.un.org/en/a/res/46/182> [Accessed 31 March 2026].
- United Nations (1998) *Rome Statute of the International Criminal Court*. [Online] Available at: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2024-05/Rome-Statute-eng.pdf> [Accessed 13 January 2026].
- United Nations (2024) *Escalating attacks on Ukraine's civilian, energy infrastructure making humanitarian aid delivery even more dangerous, relief chief tells Security Council*. [Online] Available at: <https://press.un.org/en/2024/sc15695.doc.htm> [Accessed 02 April 2026].
- United Nations (2026) *Humanitarian needs in Gaza deepen as aid access remains constrained*. [Online] Available at: <https://palestine.un.org/en/312129-humanitarian-needs-gaza-deepen-aid-access-remains-constrained> [Accessed 02 March 2026].

Revisionism and Status Quo in the Middle East: The Axis of Resistance and the Abraham Accords in the Reconfiguration of the Regional Order

Gabriel Pires Dias

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Mestrado em Relações Internacionais: Estudos da Paz, Segurança e Desenvolvimento, 2.º Ano. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-7363-6196>

Pedro Henrique Palitos de Carvalho

Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade NOVA de Lisboa. Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, 2.º Ano

Abstract

This article seeks to analyse the Middle East regional order using classical realism as a framework for research. Based on Hans Morgenthau's typology of *polities* into revisionist actors and status quo actors, the paper argues that it is possible to identify two axes in the Middle East regional space since 1979: a revisionist axis, led by the Islamic Republic of Iran, integrated into a network of state and non-state actors within the axis of resistance, as well as a status quo axis, into which Israel has been integrating through the Abraham Accords. First, the construction and evolution of the axis of resistance since 1979 in parallel with the axis of the status quo are analysed, followed by an analysis of the Abraham Accords reflecting Israel's addition to the status quo axis, before reflecting on the limits of the Accords and the allegations of revisionism levelled against Israel since October 2023, concluding with brief remarks.

Keywords: Classical realism; regional order, revisionism, *status quo*.

Resumo

*Este artigo procura analisar a ordem regional no Médio Oriente recorrendo ao realismo clássico como enquadrador da investigação. Partindo da tipologia de *polities* proposta por Hans Morgenthau em atores revisionistas e atores de statu quo, o paper argumenta que é possível identificar dois eixos no espaço regional do Médio Oriente desde 1979: um eixo revisionista, encabeçado pela República Islâmica do Irão, integrado numa rede de atores estatais e não estatais no âmbito do eixo da resistência, bem como um eixo de statu quo, no qual Israel, pela via dos Acordos de Abraão, se tem integrado. Analisa-se, em*

primeiro lugar, a construção do eixo da resistência desde 1979, à qual se segue uma análise dos Acordos de Abraão numa lógica de adição de Israel ao eixo do statu quo regional, antes de se tecer uma reflexão relativamente aos limites dos Acordos e às alegações de revisionismo tecidos contra Israel desde outubro de 2023, encerrando com breves considerações finais.

Palavras-chave: *Realismo clássico; ordem regional; revisionismo; statu quo.*

Introduction

“There are decades in which nothing happens, and there are weeks in which decades happen.” These words were spoken by the revolutionary Vladimir Lenin over a hundred years ago, yet they have never been as relevant as they are today in international politics, particularly in the region that is the spiritual cradle of the three Abrahamic religions: the Middle East, where a series of events in rapid succession have been reshaping the regional order. In Syria, Bashar al-Assad’s regime fell in an eleven-day offensive carried out by rebel forces between November and December 2024, bringing an end to a civil war which had lasted since 2011. Iran saw its nuclear program weakened following the twelve-day war against Israel in June 2025. And in Israel, the attacks of October 7, 2023 sabotaged within hours what had seemed to be the imminent normalization of relations between the Hebrew state and Saudi Arabia. Indeed, the Middle East emerges as a regional space marked by seemingly chronic instability (Hinnebusch, 2014; 2019), which continues to be underexplored in the field of international relations (Mabon, 2016), with studies on regional politics showing a strong descriptive tendency rather than a theoretical and/or empirical approach (Naghizadeh, 2019).

Starting from the structural premise of subaltern realism to understand the political structure in the region, the majority of post-colonial states were drawn by European colonial powers according to their imperial interests. After World War I, through the Sykes-Picot Agreement, London and Paris divided the Ottoman territories in the Middle East between themselves, giving little consideration to the existing ethnic and religious divisions on the ground (Ayoob, 2019). The result was that, upon gaining independence after World War II, the emerging states faced national realities in which the identity factor and the territory factor did not align; in other words, the Arab nation was fragmented into several states, creating a reality where “loyalty to the state has been contested by sub-state and supra-state identities” (Hinnebusch, 2015, p.6).

Consequently, we are dealing with a regional politics characterized by relatively fragile states, which does not, however, preclude the existence of a regional order in the sense that one may observe in the Middle East a relative consensus regarding the distribution of power in the region (Kissinger, 2014). According to Kissinger (2014), this regional order rests on two pillars: on the one hand, a set of widely accepted norms that frame behaviours considered acceptable; on the other hand, the balance of power itself, which prevents any polity from subjugating its peers over the medium to long term.

In this way, the violation of at least one of these pillars implies a partial or total rejection of the prevailing regional configuration, whereas the acceptance of both by a given actor symbolizes its agreement with and integration into the regional order. While the former adopt a conservative policy respecting the status quo, the latter aim to subvert it, revising its existing foundations. In the contemporary regional order of the Middle East, we argue in this paper that it is possible to identify a status quo axis today embodied in the Abraham Accords and a corresponding revisionist axis represented by the Axis of Resistance.

Classical realists explore this issue of regional order more deeply, particularly the struggle for power, taking states as their primary unit of analysis. Carr (2016) refers to a “struggle between satisfied and dissatisfied Powers” (Carr, 2016, p.43). However, it is Morgenthau (2006) who delves further into this topic, arguing that states’ foreign policies can be categorized into three typologies: *status quo*, revisionist, and prestige. A *status quo* state primarily aims to maintain the existing distribution of power at a given moment, following a logic of *keeping power*. Due to the advantageous position of power that status quo states typically occupy, they often align ideologically with currents of conservatism. A revisionist or imperialist state, on the other hand, seeks a drastic reconfiguration of the prevailing distribution of power at a given moment, following a logic of *increasing power*. These revisionist states are simultaneously advocates of a particular revolutionary ideology, as they must demonstrate to their peers that the new order they aim to construct is morally superior to the existing one. Finally, in both cases, when a state exercises power in a logic of *demonstrating power*, whether to maintain or overturn the power order in which it is embedded, we speak of a prestige-oriented state (Morgenthau, 2006).

The choice of classical realism as an analytical framework is not arbitrary, being the result of two considerations. First, realism in its multiple strands emerges as the principal school of thought by which Middle Eastern policymakers implement foreign policy decisions (Hinnebusch, 2015), making it a key analytical tool for understanding regional politics in depth. Second, the application of the classical strand within realism is particularly relevant here, especially in comparison with structural realism or neorealism, offensive realism, and defensive realism. Neorealism offers a structural reading of international relations, viewing states as unitary actors and the system as ontologically superior to the state, where the typology of revisionist and status quo states is largely ignored (Pashakhanlou, 2009). Offensive realism, in turn, tends to characterize all actors as revisionist, with states seeking to ensure their survival through the maximization of their respective power, leaving only occasional hegemons as status quo actors. For defensive realism, prudence is key for states to secure their survival in the international system, with behaviours considered revisionist by some actors being treated as anomalies (Rynning and Ringsmose, 2007). Thus, by placing analytical emphasis on the state and, consequently, by not imposing a normative logic on what a state’s foreign policy should be according to the international structure, classical realism emerges here as a meta-theory – historically underexplored, yet analytically relevant when the research aims to

examine regional dynamics while considering the idiosyncrasies of states, which ultimately construct the regional and global systems in which they are embedded.

The Middle East here emerges as a regional order particularly vulnerable to confrontation between revisionist and status quo actors. Due to the predominance of relatively fragile states subject to transnational pressures (Hinnebusch, 2019; Ayoob, 2019), the regional order in question provides fertile ground for revisionist policies by actors who exploit regional fragility to increase their power (Morgenthau, 2006). Yossef (2021) traces the contestation of the regional order in the Middle East between a status quo axis and a revisionist axis back to the 1950s.

Since then, it is possible to detect a status quo alignment, largely led by the Gulf petro-monarchies, which tend to view the West as the guarantor of regional order security and seek possible accommodation with Israel, while respecting prevailing norms, notably non-interference in the domestic affairs of other states. On the other hand, there is a revisionist axis, historically led by Egypt under Nasser from 1952 to 1967, grounded in the ideology of pan-Arabism, marked by strong anti-colonial and anti-imperialist sentiment. This ideology was ultimately reflected in two objectives: the unification of Arab peoples into a single state, since the Arab nation had been arbitrarily fragmented into several states by European imperialism, and the destruction of Israel, seen as a continuation of that same colonial presence (Hinnebusch, 2019; Yossef, 2021).

The defeat of the Arab republics led by Egypt during the Six-Day War in 1967, the subsequent resignation of Gamal Nasser, and the rise of Anwar Sadat to the presidency, as well as the Yom Kippur War in 1973 and the resulting normalization with the Jewish state, integrated Egypt into the status quo axis (Hinnebusch, 2019). However, still in the 1970s, a new revisionist power emerged in the Middle East, which has since been establishing a new revisionist axis, based not on Arab socialism but on Islamism. Indeed, the 1979 Islamic Revolution made Iran the new leader of revisionism in the Middle Eastern regional space, particularly through Tehran's progressive construction of a group of non-state actors aligned with the Axis of Resistance, with the issue of Israel becoming a key point of divergence in the construction of regional order between the two axes: the revisionist axis views the Hebrew state as illegitimate, while the status quo axis tends to recognize it as a legitimate actor, seeking accommodation with Tel Aviv (Yossef, 2021).

The article is divided into three main sections, following a mixed-methods qualitative methodology, combining process tracing with case study analysis, based on bibliographic research. In the first section, following a process tracing logic, the construction of the Axis of Resistance will be analysed, starting from the foundation of the Islamic Republic in Iran in 1979, addressing the Arab Spring as an opportunity for proxy confrontation, and its weakening since the Hamas attacks on Israel in October 2023. In the second section, focusing on the analysis of the status quo axis, the perception of the American withdrawal initiated during the Obama presidency will be examined, followed by the construction of the Abraham Accords, moving from process tracing to case studies, with a focus on the normalization process with the United Arab Emirates, Bahrain, and Saudi Arabia. In the third section, the structural limits that the Abraham

Accords represent in the regional order will be analysed, particularly in light of the apparent reversal of roles between Israel and Iran due to Israel's growing assertiveness. Finally, brief concluding considerations will be presented.

1. The Revisionist Axis: From Gradual Construction to Relative Decline

1.1. The Construction of the Axis of Resistance

The year 1979 marked an unprecedented reconfiguration of the Middle Eastern regional order. Until then, under the Nixon Doctrine, Iran, alongside Saudi Arabia, served as one of the two pillars of the regional status quo in the face of revisionism stemming from Arab socialism emanating from Egypt. The Islamic Revolution removed Tehran from this coalition, transforming it into an actor committed to reshaping the regional balance of power (Mabon, 2023). Indeed, the very ideological transformation of Iran's political regime from a monarchy to an Islamic republic imbued the state with an inherently revisionist character aimed at overturning the regional balance of power (Thiévon, 2024). This is clearly illustrated by the 1979 Iranian Constitution, which established the concept of *velayat-e faqih* (Guardianship of the Islamic Jurist), developed by Ayatollah Ruhollah Khomeini, as the cornerstone of the new political regime in Tehran. Its stipulation that only an Islamic jurist could govern an Islamic state under a republican regime raised alarms in the capitals of the region's Arab monarchies. At the same time, the constitutional obligation for the Iranian state to support all the oppressed against all oppressors beyond its borders further reinforced Iran's post-1979 revisionist character (Mabon, 2019).

Within the Middle Eastern security architecture, the Iranian revolution presented two central challenges to the regional order: the need to find a new actor capable of filling the void left by Iran among the status quo powers in order to preserve the regional balance of power, and the urgency of countering any attempt at Iranian interference in the internal affairs of regional states (Turquié, 1980). In response to this scenario, a status quo coalition led by Saudi Arabia was formed, including states such as Yemen, Jordan, Egypt, and the other Gulf petro-monarchies, following a power-balancing logic (Hinnebusch, 2019) against Iranian revisionism¹. Although the Ba'athist regime of Saddam Hussein in Iraq was viewed as a revisionist state itself, the perceived threat from Iran was greater, leading the status quo coalition to support Iraq, albeit reluctantly, during the Iran-Iraq War from 1980 to 1988.

At the same time, Tehran managed to bring another challenger of the regional order onto its side: Hafez al-Assad's Syria. Damascus, isolated within the revisionist

1 The Gulf Cooperation Council itself "was clearly conceived for collective security in response to emerging revisionist threats" (Rich & Moore-Gilbert, 2019, p. 68) in 1981.

camp following the Camp David Accords and the normalization between Israel and Egypt, shared with Iran a perception of threat from Iraq. Thus, in 1982, the two states formalized an economic and military partnership, making Syria the only state to join the Iranian revisionist axis (Steinerg, 2021). In the same year, the Islamic Revolutionary Guard reorganized the Lebanese Shia militias under the umbrella of Hezbollah. However, Iran remained surrounded to the west by a hostile Iraq, which meant that despite the establishment of a regional revisionist axis between Iran, Syria, and Hezbollah, the balance of power remained intact as long as Saddam remained in power. Indeed, following Iraq's invasion of Kuwait in 1990, Iraq was briefly seen as the main revisionist actor in the region (Mabon, 2019), which coincided with a rapprochement between Iran and the Gulf states, largely motivated by Iran's loss of relative power as a result of the Iran-Iraq War (Gause III, 2014).

Western intervention in 2003 radically altered this scenario. With the removal of the Sunni regime in Baghdad by the U.S.-led coalition, the balance of power tipped in favour of the revisionist axis, with Iran exploiting the power vacuum in Iraq to fund Shia militias organized within the Popular Mobilization Forces, while the new Shia-led regime leaned toward Tehran (Hinnebusch, 2019). Also in 2003, Ayatollah Khamenei used the concept of the Axis of Resistance for the first time to designate the coalition of revisionist actors led by Iran (Thiévon, 2024). The year 2006 further reinforced the challenge to the regional status quo: in that year, Hamas won the elections in the Palestinian territories, while Hezbollah achieved a strategic victory against Israel, as "the resistance narrative dominated the Arab street" (Hinnebusch, 2019, p.114).

1.2. The Arab Spring: An Opportunity for Proxy Confrontation

The breakdown of the regime-population nexus during the Arab Spring created a new opportunity for the revisionist axis to advance its projects of reshaping the regional order, with Iran exploiting the power vacuums generated by popular uprisings to subvert the status quo, framing the revolts as a continuation of the 1979 Islamic Revolution. In this context, Tehran supported Shia protesters in Bahrain against the Sunni monarchy in 2011, empowered the Houthis following Yemen's collapse in 2014, and backed the rise to power of Mohammed Morsi and the Muslim Brotherhood in Egypt in 2012 (Mabon, 2019).

Aware of the potential destabilization of the prevailing regional order, the status quo axis responded quickly with a more assertive regional foreign policy. In Bahrain, during the confrontation between the two axis, Saudi Arabia supported the al-Khalifa monarchy in repressing the protests. In Egypt, in the summer of 2013, the military elite ended Morsi's presidency, with General el-Sisi assuming power. In Yemen, the status quo axis adopted an unprecedented approach, with Saudi Arabia intervening directly in 2017 through Operations Decisive Storm and Restoring Hope, seeking to prevent a Houthi victory in the civil war (Rich and Moore-Gilbert, 2019), before an unwritten armistice has been in effect since 2022.

The Syrian case emerged as the main stage for the rebalancing of the regional power structure during the Arab Spring. Aware that the loss of Syria would represent the most significant setback for the revisionist axis, and fearing a domino effect that could threaten the Iranian regime itself (Steinberg, 2021), Tehran invested up to \$30 billion in the country, covering both humanitarian and military support (Wastnidge, 2024). The Quds Force and Hezbollah intervened directly, with the Islamic Revolutionary Guard reorganizing local Popular Committees into a paramilitary force of around 100,000 men from 2012, integrated into the *Qunwat ad-Difa' al-Watani* (National Defense Forces). Support from the status quo axis to the rebel forces culminated in the unexpected victory of the rebel group *Hay'at Tabrir al-Sham* (Organization for the Liberation of the Levant) in December 2024, and the subsequent rise to power of Ahmed al-Sharaa, shifting the balance of power in favor of the status quo axis to a level unparalleled since at least 2003 (Karmon, 2025).

1.3. The Relative Decline of the Axis of Resistance

The strategic consequences for the revisionist axis following the October 7, 2023, attacks on Israel have allowed a decrease in the relative advantage of the Axis of Resistance. Hezbollah, which launched missiles against northern Israel in October 2023, saw the Jewish state weaken the group's critical military infrastructure in southern Lebanon. By the fall of 2024, the group suffered a decapitation strike with thousands of booby-trapped pagers exploding, eliminating several key figures (Karmon, 2025). The death of Nasrallah in September further weakened the Shia group. The election of President Aoun and Prime Minister Nawaf Salam without the need for approval from the Shia militia demonstrates to what degree Hezbollah has been sidelined in Lebanese affairs.

Meanwhile, Shia militias in Iraq have increasingly come under pressure from the Iraqi government to disarm, under threat of U.S. force (Karmon, 2025). The Houthis have also been debilitated following airstrikes in response to missile launches against Israel, with Prime Minister Ahmad al-Rahawi being eliminated in August 2025 (Alashray, Ghobari and Tolba, 2025). Hamas, despite Israel's disproportionate response to the October 7 attacks – with government members accused of genocide by the International Supreme Court – is severely weakened, with much of its command chain largely annihilated (Karmon, 2025).

Although it is not yet time for definitive predictions, the possibility – albeit remote – exists that the fall of Assad's regime in Syria could mark the beginning of the end for the revisionist axis in the Middle East, placing the Axis of Resistance in a precarious position comparable to that of the status quo axis between 2003 and 2011. However, the conservative axis itself was already undergoing reconfiguration before the Hamas-Israel conflict. The attack is often interpreted as an attempt by the revisionist axis to prevent the balance of power from shifting to the status quo axis with the admission of a new member: Israel (Yossef, 2021). Therefore, analysing the recent dynamics of the status quo axis with the Jewish state is central to understanding the new regional order.

2. The Integration of Israel into the Status Quo Axis

While the relative decline of the Axis of Resistance has partially altered the regional balance of power, parallel developments in the composition of the status quo axis reveal an equally transformative dynamic. In particular, the Gulf monarchies – traditionally beneficiaries of the prevailing regional order and deeply wary of Iran’s revolutionary ambitions – came, especially in the aftermath of the Arab Spring, to recognise the need to strengthen mechanisms of strategic cooperation aimed at containing the expansion of Iranian influence and limiting the actions of its proxies in the region.

In this context, what some authors refer to as an emerging “coalition of continuity” in the Middle East began to take shape: a gradual convergence of political, economic, and security interests between Israel and several Arab Gulf states. Although discrete forms of cooperation had existed previously, particularly in the realm of containing Iran, the formalisation of this rapprochement gained political expression through the Abraham Accords, which normalised relations between Israel and several Arab states with which ties had historically been tense or non-existent.

Thus, more than mere bilateral diplomatic agreements, the Abraham Accords can be interpreted as a significant step in reconfiguring the regional security architecture. By institutionalising cooperation between Israel and the Gulf monarchies, they strengthen the collective capacity of the status quo axis in the face of Iran’s network of proxies, while simultaneously reflecting a growing perception among these states that normalisation with Israel constitutes a strategic benefit (Ahmed, 2022). Dachtler (2022) identifies two central factors driving this rapprochement: on the one hand, the shared perception of the threat posed by Iran; on the other, the increasing perception of a retrenchment of the United States’ strategic commitment in the region.

2.1. The US Steps Aside

The accords emerged in a context in which the Gulf states – traditionally “united” in a “bloc” responding to Iran, underpinned by American hegemony in the Middle East and relying on the US as guarantor of the petromonarchies’ security against Iranian revisionism – became increasingly concerned about a potential American withdrawal from the region. This fear gained prominence during the Obama Administration, whose policies, associated with the “Pivot to Asia”, suggested a lower strategic priority for the Gulf. At the same time, US regional actions offered little reassurance. Despite sanctions imposed on Iran in 2011, these were limited and suspended following the election of Hassan Rouhani (Karsh, 2023). The JCPOA was met with disappointment by the Gulf states due to its flexibility and gaps in monitoring mechanisms (Karsh, 2023). When the Trump Administration succeeded Obama, despite adopting a more confrontational stance toward Iran and withdrawing from the JCPOA, it maintained continuity by emphasising burden sharing and “America First” (Isani, 2025), which seemed to indicate a bipartisan US vision of disengagement from the Middle East to the detriment of its Arab allies. However, Trump, in contrast, began promoting Arab-Israeli cooperation as a

way to consolidate a regional front against Iran that could assume the role the United States had hitherto played (Rehman, 2020).

Within this framework, the United States promoted normalisation between Israel and several Arab states, culminating in the signing of the Abraham Accords on 15 September 2020. These agreements envisage the establishment of full diplomatic relations, economic cooperation, and the promotion of regional stability among the signatory states, breaking with the historical requirement of a prior Palestinian state, which had dominated Arab-Israeli relations (Huczko, 2023). From a security perspective, normalisation was driven, from the Arab states' point of view, by concerns over the future of the American commitment, leading the Israel-UAE-Bahrain alliance to be valued as an alternative pillar of regional security. However, for any conception of an alliance among these states, the normalisation of relations envisaged by the Abraham Accords must be understood as a preliminary step.

At the same time, the Arab states demonstrated, beyond purely security interests aimed at consolidating the “bloc” responding to Iran, an understanding – since the Arab Spring – of the need to accelerate economic and social reforms in order to strengthen the “social contracts” that internally preserve their regimes. This was intended to maintain the internal *status quo* and, presumably, to prevent the same kind of uprisings and social instability that had driven the Arab Spring, the collapse of regimes in countries such as Egypt or Yemen having, consequently, created opportunities for Iran to expand its regional influence. In this context, cooperating with Israel – seen as a state with investment potential and a proven military structure – despite the historical tensions between the Jewish state and Arab countries, offered both a reliable partner (given their shared concern over Iranian influence and the perceived US disengagement from the Middle East) and economic opportunities enabling the Arab states to pursue their objectives of economic diversification and social reform, thereby preserving internal stability.

2.2. Emirates: The Trailblazer

The normalisation agreement between the United Arab Emirates (UAE) and Israel represents the most comprehensive process within the framework of the Abraham Accords. Historically aligned with the Arab consensus that tied normalisation to the resolution of the Israeli–Palestinian conflict, the UAE maintained, until 2004, a foreign policy based on non-violence, boycotts, and sanctions in support of the Palestinian cause (Kertcher and Schiff, 2024).

The structural shift occurred with the rise of Mohammed bin Zayed Al Nahyan, whose leadership introduced a pragmatic approach focused on economic prosperity, national security, and strategic cooperation, integrating national values and interests (Faheema, 2023). The literature identifies key drivers of this rapprochement as the growth of Islamic radicalism, the perception of Iran as an existential threat (Kertcher and Schiff, 2024), and the need to diversify alliances amid a gradual US retrenchment (Vakil and Quilliam, 2023), leading the UAE to view Israel as a strategic partner. Meanwhile, the UAE significantly strengthened its military capabilities, becoming in 2019 the

second-largest defence investor in the Middle East and a key US ally, earning the nickname “Little Sparta” (Sinai and Norlen, 2020).

Practical cooperation with Israel predates the Abraham Accords, including economic, technological, and intelligence collaboration since the mid-2000s, with discreet meetings between political and military elites. However, the negative effects of the COVID-19 pandemic acted as an additional catalyst for the Emirates, reinforcing the perception of the strategic utility of bilateral cooperation – not only in security terms but also for achieving national reform and economic diversification objectives. After 2020, the economic dimension became central. In 2022, the first free trade agreement between Israel and an Arab state was signed, accompanied by intensive technological, financial, and banking cooperation (Vakil and Quilliam, 2023). A clear statistical indicator of the strategic benefits of normalising relations between Israel and the Emirates is that bilateral trade grew from around one billion dollars in 2021 to 2.59 billion in 2022 (Kertcher and Schiff, 2024).

2.3. Bahrain: A Reluctant Normalisation

The normalisation process between Israel and Bahrain largely follows the UAE model, although it exhibits specific features reflecting Bahrain’s greater security and existential vulnerabilities compared to the Emirates. Its particular concern regarding Iran stems from the country’s sectarian composition – predominantly Shiite – ruled by a Sunni elite (Faheema, 2023). This vulnerability has led Bahrain to rely heavily on external security guarantees, including from Saudi Arabia, the UAE, and more recently, Israel. In this way, both states, aware that they shared an existential adversary, recognised the need to deepen cooperation, which in 2021 was formalised through security agreements covering areas such as intelligence, defence, and industrial partnerships, culminating in the “Joint Warm Peace Strategy” with a ten-year horizon (Dachtler, 2022).

At the same time, the normalisation of relations also serves Bahrain’s political and economic agenda. On one hand, it aligns with Economic Vision 2030, benefiting from Israeli cooperation in climate technologies and innovation (Faheema, 2023). From a strategic perspective, particularly in relations with Washington, accession to the Abraham Accords has helped mitigate criticism regarding human rights (Huczko, 2023).

Additionally, Bahrain was pressured to normalise following the UAE’s announcement, both by the Trump Administration and by Saudi Arabia, which had positioned Bahrain as an indirect channel between Riyadh and Tel Aviv (Dazi-Héne, 2020). Thus, Bahrain’s accession reflects not only national calculations but also regional dynamics and Saudi interests.

2.4. Saudi Arabia: Near-normalization?

Saudi Arabia stands out from its Gulf partners by not having formally normalised relations with Israel, although multiple signals indicate a gradual rapprochement. At the same time, it shares with the emerging Bahrain–UAE–Israel alliance an interest in blocking

Iranian influence (aligning itself with the continuity bloc) and in benefiting from cooperation with Israel to advance its national economic objectives under Saudi Vision 2030.

Historically committed to the Palestinian cause and to the “three nos” of the Khartoum Resolution, the Kingdom adopted, from 2002 onwards, a more pragmatic stance through the Arab Peace Initiative (Isani, 2025). Following the Abraham Accords, Riyadh preferred to maintain strategic silence while signalling tacit approval of the agreement, authorising the use of its airspace for Israeli flights and conducting discreet contacts with Israel (Ahmed, 2022). This strategic convergence is based primarily on a shared perception of the Iranian threat and the uncertainty generated by the reduction of the US military commitment (Baqai and Mehreen, 2021). In parallel, the United States has encouraged Saudi normalisation by offering security guarantees, advanced weaponry, and support for a civilian nuclear programme (Pinfold, Jones and Ehteshami, 2025).

At the same time, the centrality of the Palestinian cause in Gulf monarchy politics has been gradually reassessed, particularly following the Arab Spring, which revealed predominantly internal threats to Gulf regimes (Rehman, 2020). This demonstrated that, in order to continue preserving the regional status quo and internal stability, the kingdom needs to stop prioritising the Palestinian cause and focus on its national objectives.

Nevertheless, significant internal divisions persist: King Salman and the Wahhabi religious establishment maintain deep reservations, while Crown Prince Mohammed bin Salman shows greater openness to cooperation with Israel, aligned with the objectives of Vision 2030 and projects such as NEOM (Dazi-Héne, 2020; Faheema, 2023). Given this fragile internal balance regarding the direction of the kingdom’s policy, the Hamas attacks on 7 October 2023 halted any immediate prospects for normalisation, rekindling Arab solidarity with Palestine and drastically raising the internal political costs for Riyadh (Isani, 2025).

2.5. Status Quo Axis: A Realist Reading

The analysis of the different cases of normalisation allows for the distinction of two separate analytical levels. On the one hand, there is the *status quo axis*, understood as the broader set of states whose regional policy is oriented towards preserving the existing distribution of power in the Middle East. On the other hand, within this axis, a more specific dynamic of strategic cooperation between Israel and certain Gulf monarchies begins to emerge, referred to as the “coalition of continuity”, informally embodied in the Abraham Accords. This does not constitute the *status quo axis* itself, but rather an informal sub-coalition that seeks to actively reinforce the existing regional order in response to the perceived Iranian revisionist threat.

From the perspective of classical realism, this rapprochement may be interpreted as a typical behaviour of states oriented towards preserving the regional balance of power. As Morgenthau (2006) emphasises, the maintenance of the status quo often requires assertive foreign policies and pragmatic alliances aimed at preventing unfavourable structural changes in the distribution of power. In this sense, the rapprochement between Israel and several Arab states fits within a logic of keeping power, driven primarily by the

need to contain Iranian power projection in a regional context marked by systemic fragility and strategic uncertainty.

Additionally, drawing on Morgenthau's (2006) thought, Arab–Israeli normalisation can be understood as a rational response to the transformation of the structural conditions of the regional system, particularly the perceived retrenchment of American commitment. For the author, alliances are founded on convergent interests defined in terms of power and are, by nature, contingent and reversible. Security and strategic cooperation between Israel, the United Arab Emirates, Bahrain and, indirectly, Saudi Arabia thus reflects a conservative calculation of survival and the maximisation of relative security, rather than a profound normative redefinition of regional political identities.

It is important, however, to emphasise that, from a “Morgenthauian” perspective, power is not confined to the military dimension, but also encompasses economic, technological and industrial capabilities that underpin the relative position of states within the international system. Within this framework, the economic dimension of normalisation – consolidated under the Abraham Accords – should be understood as an instrument for strengthening the material bases of the power of the states involved. The promotion of agreements in trade, technological innovation, energy cooperation and financial integration constitutes not only an economic dividend, but also a mechanism of structural reinforcement that enhances deterrence capacity, resilience and strategic autonomy vis-à-vis revisionist actors. The selective interdependence created between Israel and the Gulf monarchies thus fits within a broader logic of power accumulation, articulating external security and internal stability as complementary pillars in the preservation of the regional *status quo*.

Finally, a “Morgenthauian” reading underscores that these *status quo* dynamics also incorporate a dimension of prestige politics, insofar as normalisation with Israel functions as an instrument of strategic signalling. By publicly establishing relations with the Hebrew State, the Gulf states demonstrate their capacity for strategic adaptation and reinforce their relative position vis-à-vis regional adversaries and external partners.

3. A Reversal of Roles

A structural limitation to the consolidation of normalisation processes in the Middle East lies in the transformation of the regional geopolitical order and in the redefinition of the strategic roles of Israel and Iran. Traditionally, the region has been organised around two blocs: the “Axis of Resistance”, composed of state and non-state actors united by opposition to Israel and Western influence, and the “*status quo axis*”, made up of Arab states interested in preserving the existing regional balance and maintaining close relations with the United States. From a strategic perspective, both Israel and Iran aspire to regional hegemony, constructing narratives of vulnerability and isolation. Both perceive themselves as surrounded by adversaries and seek to project power beyond their borders, physically bringing their rivals closer to their vital centres. However, the instruments they employ differ substantially. Iran, unable to defeat Israel in direct military confrontation, has adopted a strategy of indirect containment based on support for regional proxies.

Through the financing, training, and arming of non-state actors, such as Hezbollah in Lebanon and Hamas in Gaza, Tehran has sought to create an advanced retaliatory capability, designed to deter direct attacks on its territory and to expand its regional influence. Israel, by contrast, operationalises its strategic depth primarily through territorial control and extra-territorial occupation, privileging conventional deterrence, military superiority, and the prevention of threats along its immediate borders, as illustrated by its maintenance of strategic positions in the Golan Heights (Pinfold, Jones and Ehteshami, 2025).

The attacks by Hamas on 7 October 2023 and the subsequent war in Gaza profoundly altered this configuration. On the one hand, they triggered protests calling for the revocation of the agreements in several countries, including Morocco, Bahrain and Egypt. In Saudi Arabia, public support for the Abraham Accords fell to 17% in December 2023. Moreover, the Israeli military response contributed to the significant weakening of Iranian proxies, degrading Hamas's military capacity, neutralising critical Hezbollah infrastructure, and undermining Iran's logistical axis with the collapse of the Syrian regime (Faheema, 2023; Karmon, 2025).

In this new context, Israel has the scope to redefine the regional balance of power, shifting from a posture oriented towards the preservation of the *status quo* to a more revisionist and assertive approach. By contrast, Iran is progressively emerging as an actor concerned with containing losses and maintaining the existing order.

However, this reversal of roles creates tensions within the coalition of continuity and, consequently, within the *status quo axis*. Arab states such as the United Arab Emirates show little willingness to support a markedly bellicose regional strategy, prioritising economic stability and internal security. Thus, although normalisation with Israel may function as an indirect deterrent vis-à-vis Iran, the resulting strategic misalignment constitutes a risk to the sustainability of the Abraham Accords (Vakil and Quilliam, 2023).

Thus, from the theoretical lens of classical realism, the limits and risks associated with the consolidation of a new regional order in the Middle East stem from the intrinsically unstable nature of this political arrangement founded on the balance of power. International orders, rather than eliminating conflict, merely regulate it temporarily, remaining perpetually vulnerable to external shocks, growing asymmetries of power, and miscalculations. At the same time, there is always a risk associated with the transformation of the systemic roles of the central actors themselves. When a state previously oriented towards preserving order comes to possess a significant relative advantage, it may shift from a policy of keeping power to a logic of increasing power, adopting potentially revisionist behaviour (Morgenthau, 2006). The possibility of Israel adopting a more assertive regional posture, in contrast with an Iran increasingly concerned with limiting losses and preserving acquired positions, introduces strategic ambiguities within the *status quo* coalition. Such internal misalignments erode alliance cohesion and reduce the predictability of the system, rendering the new regional architecture structurally fragile in the medium to long term. Nonetheless, it is yet premature to determine whether or not Israel may be deemed a revisionist power in the current chessboard of the regional order in the Middle East or not, with further enquiries being needed in this avenue of research.

Conclusion

Through this article, an attempt was made to delineate the Middle East as a distinct regional space from the perspective of classical realism, arguing that it is possible to identify a revisionist axis and a status quo axis in contemporary regional politics. On the one hand, there emerges an Axis of Resistance, progressively constructed since 1979, united by its rejection of regional norms and the prevailing distribution of power. On the other hand, the Abraham Accords appear as a *status quo axis*, reinforced by a shared perception of threat vis-à-vis the revisionist axis, with the aim of safeguarding the existing order. Finally, several caveats are noted: the Palestinian question continues to be a crucial factor, even as governing elites grow increasingly detached from the suffering of the Palestinian people; in parallel, the relative weakening of Iran and of the revisionist axis since October 2023, along with Israel's increased assertiveness, has begun to call the normalisation process into question, with a weakened Tehran henceforth being perceived as an actor that respects the regional order.

Indeed, it is unlikely that the Abraham Accords will be reversed. However, the potential redrawing of the regional order through the full integration of the Hebrew State into the *status quo axis* appears equally unlikely. A possible solution may lie in reversing the current foreign policy pursued by Israel in the region. Without such a shift, Israel will once again be seen as the revisionist outlier within the Middle Eastern regional order, undoing what took years to build. The future of the regional order, and of Israel's own position within it, will depend on the path the Hebrew State chooses to follow from this point forward.

Funding

The author Gabriel Dias states that this work was produced within the context of research funded by the “FEUC Exemplary: 1st Cycle” and “FEUC Exemplary: 2nd Cycle” research grants, awarded by the Faculty of Economics of the University of Coimbra to the author for the academic years 2024/2025 and 2025/2026, respectively, covering the duration of the Master's programme in International Relations – Peace, Security, and Development Studies.

References

- Ahmed, S. (2022) “Abraham Accords: Strategic Realignment within Middle East”. *CISS Insight Journal*, 10(1), pp.28-48. Available at: <<https://journal.ciss.org.pk/index.php/ciss-insight/article/view/215>>.
- Ayoob, M. (2019) “Subaltern realism meets the Arab world”. In: Akbarzadeh, S. (ed). *Routledge handbook of international relations in the Middle East*. London: Routledge, pp. 59-68.

- Baqai, H. and Mehreen, S. (2021) "Abraham Accords: A journey from Arab-Israeli to Palestinian Israeli conflict". *JISR Management and Social Sciences & Economics*, 19(1), pp.113-126. <https://doi.org/10.31384/jisrmsse/2021.19.1.8>.
- Carr, E. H. (2016) *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Dachtler, P. (2022) *From New to Normal: Two Years after the Abraham Accords*. Social Science Open Access Repository (GESIS – Leibniz Institute for the Social Sciences).
- Dazi-Héni, F. (2020) "The Gulf States and Israel after the Abraham Accords". *Arab Reform Initiative*. Available at: <https://www.arab-reform.net/publication/the-gulf-states-and-israel-after-the-abraham-accords/> [Accessed 8 January 2026].
- Faheema, N. (2023) "Shifting politics between Muslim states & Israel: From the Khartoum Declaration to the Abraham Accords". *Muslim Politics Review* 2(2), pp.163-207. <https://doi.org/10.56529/mp.r.v2i2.203>.
- Gause III, F. G. (2014) *Beyond Sectarianism: The New Middle East Cold War*. Brookings Doha Center. Available at: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/English-PDF-1.pdf> [Accessed 3 October 2025].
- Ghobari, M., Alashray, E. and Tolba, A. (2025) "Prime minister of Yemen's Houthi-run government killed in Israeli strike". *Reuters*, 30 August. Available at: <https://www.reuters.com/world/middle-east/prime-minister-yemens-houthi-run-government-killed-israeli-strike-2025-08-30/> [Accessed 4 January 2026].
- Hinnebusch, R. (2014) "Foreign Policy in the Middle East. In Hinnebusch, R. and Ehteshami, A. (eds.) *The Foreign Policies of Middle East States*, 2nd ed. Lynne Rienner Publishers. pp. 1-34.
- Hinnebusch, R. (2015) *The international politics of the Middle East*. 2nd ed. Manchester: Manchester University Press.
- Hinnebusch, R. (2019) "The Arab uprising and regional power struggle". In Akbarzadeh, S. (ed.) *Routledge Handbook of International Relations in the Middle East*. Londres: Routledge. pp. 110-124.
- Huczko, P. (2023) "The Abraham Accords and Their Legacy. A Fresh Approach to a Solution for the Middle East Conflict – from Trump to Biden". *Cywilizacja I Polityka*, (21), pp.92-107. Available at: https://pbc.gda.pl/Content/124516/CiP_2023_21.pdf#page=92.
- Isani, M. A. (2025) "Assessing Saudi-Israel Normalization Following the Gaza War". In Boms, N., Khuzaie, A. and Tuchman, Y. (eds.) *Regional Cooperation in the Midst of Regional Conflagration: Examining the Partnership Agenda in the Shadow of October 7th*. Konrad-Adenauer-Stiftung. pp.52-57. Available at: <https://www.kas.de/documents/263458/0/MDC+Publication.pdf/3ffd9bd0-65f7-7910-fc36-6e67bdadbc7e?version=1.0>.
- Karmon, E. (2025) "The «Axis of Resistance» and the war in Gaza. Quo Vadis?". *Araucaria*, (59), pp.29-59. <https://doi.org/10.12795/araucaria.2025.i59.02>.
- Karsh, E. (2023) "The Israel-Iran conflict: between Washington and Beijing". *Israel Affairs*, 29(6), pp.1075-1093. <https://doi.org/10.1080/13537121.2023.2269694>.
- Kertcher, C. and Schiff, A. (2024) "Unpacking Unofficial Normalization: Israel's Unofficial Relations with the UAE and the Abraham Accords". *Journal of Asian and African Studies*, 60(6), pp.3943-3958. <https://doi.org/10.1177/00219096241243288>.
- Kissinger, H. (2014) *A Ordem Mundial. Reflexões sobre o Carácter das Nações e o Curso da História*. Lisboa: Dom Quixote.
- Mabon, S. (2016) *Saudi Arabia and Iran: Soft Power Rivalry in the Middle East*. London: I.B.Tauris.

- Mabon, S. (2019) "Saudi Arabia and Iran: Islam and foreign policy in the Middle East". In Akbarzadeh, S. (ed.) *Routledge Handbook of International Relations in the Middle East*. London: Routledge. pp. 138-152.
- Mabon, S. (2023) *The Struggle for Supremacy in the Middle East: Saudi Arabia and Iran*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morgenthau, H. J. (2006) *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. 7th ed. Boston, MA: McGraw-Hill Higher Education.
- Naghizadeh, M. H. (2019) "Rivalry through proxies: How Iran and Saudi Arabia compete for regional influence", *St Antony's International Review*, 14(2), pp.137-153. Available at: <<https://www.jstor.org/stable/10.2307/27027741>>.
- Norlén, T. and Sinai, T. (2020) "The Abraham Accords: Paradigm Shift or Realpolitik?" *Security Insights*, no. 64. Available at: <https://www.researchgate.net/profile/Tamir-Sinai/publication/381571868_The_Abraham_Accords_-_Paradigm_Shift_or_Realpolitik/links/667444da1846ca33b841acbd/The-Abraham-Accords-Paradigm-Shift-or-Realpolitik.pdf>.
- Pashakanlou, A.H. (2009) "Comparing and Contrasting Classical Realism and Neorealism". *E-International Relations*. Available at: <<https://www.e-ir.info/2009/07/23/comparing-and-contrasting-classical-realism-and-neo-realism/>>.
- Pinfold, R.G., Jones, C. and Ehteshami, A. (2025) "Collision Course: How Iran and Israel brought the Middle East to the brink of war". *Global Policy*, 16(2), pp.289-298. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.70004>.
- Rehman, A.U. (2020) "Causes behind the Abraham Accord and its consequences for the Peace Process in the Middle East". *The Middle East International Journal for Social Sciences*, 2(2), pp.73-83. <https://doi.org/10.5281/zenodo.4314077>.
- Rich, B. and Moore-Gilbert, K. (2019) "From defense to offense: Realist shifts in Saudi foreign policy". *Middle East Policy*, 26(3), pp.62-76. <https://doi.org/10.1111/mepo.12438>.
- Rynning, S. and Ringsmose, J. (2007) "Why are revisionist States revisionist? Reviving Classical Realism as an approach to understanding international change". *International Politics*, 45, pp.19-39. <https://doi.org/10.1057/palgrave.ip.8800217>.
- Steinberg, G. (2021) *The "Axis of Resistance": Iran's Expansion in the Middle East Is Hitting a Wall*. Stiftung Wissenschaft und Politik. Available at: <https://www.swp-berlin.org/publications/products/research_papers/2021RP06_Axis_of_Resistance.pdf>.
- Thiévon, A. (2024) «L'Axe de la résistance: les proxys de l'Iran depuis le 7 octobre 2023». *Politique Étrangère*, (4), pp.115-127. <https://doi.org/10.3917/pe.244.0115>.
- Turquie, A. (1980) «Les inquiétudes de l'Arabie Saoudite et des émirats». *Le Monde Diplomatique*, January, pp.5-11.
- Vakil, S. and Quilliam, N. (2023) *The Abraham Accords and Israel-UAE normalization: Shaping a new Middle East*. Chatham House. <https://doi.org/10.55317/9781784135584>.
- Wastnidge, E. (2024) "Reinforcing the resistance: Iran and the Levant in a multipolar Middle East". *Middle East Policy*, 31(3), pp.53-68. <https://doi.org/10.1111/mepo.12760>.
- Yossef, A. (2021) "The Regional Impact of the Abraham Accords". Modern War Institute. Available at: <<https://mwi.westpoint.edu/wp-content/uploads/2021/02/regional-impact-abraham-accords.pdf>>.

Segurança Humana e Riscos na Via Pública: Cooperação Interinstitucional na Resposta a Incidentes com Animais

Gustavo Leal

Academia Militar

Resumo

O presente estudo analisa a cooperação interinstitucional entre a Guarda Nacional Republicana (GNR), os Centros de Recolha Oficial de Animais (CROA) e entidades civis e o seu contributo para a resposta a incidentes com animais na via pública. O objetivo do presente estudo é compreender em que medida os protocolos de cooperação, a formação especializada e a articulação entre entidades reforçam a eficácia da resposta. Para tanto, o estudo combina os dados de análise documental, oito entrevistas semiestruturadas e um inquérito por questionário com 40 respostas válidas. Os resultados demonstram que a formação ministrada pelo Grupo de Intervenção Cinotécnico (GIC) é percebida como útil e operacionalmente relevante, apesar de persistirem constrangimentos associados ao ambiente rodoviário, à imprevisibilidade do comportamento animal, à escassez de meios e à necessidade de atualização contínua. Conclui-se que a resposta a incidentes com animais na via pública deve ser entendida como problema de segurança humana, exigindo consolidação formativa, melhoria procedimental e valorização dos dados operacionais para fins preventivos.

Palavras-chave: Segurança Humana; Segurança Rodoviária; Cooperação Interinstitucional; GNR; Proteção Animal; Resgate Animal.

Abstract

This study analyses interinstitutional cooperation between the National Republican Guard (GNR), Official Animal Collection Centers (CROA), and civil entities and its contribution to the response to incidents involving animals on public roads. This study aims to understand to what extent cooperation protocols, specialized training, and coordination between entities enhance the effectiveness of the response. To this end, the study combines document analysis, eight semi-structured interviews, and a questionnaire survey with 40 valid responses. The results indicate that the training provided by the Canine Intervention Group (GIC) is perceived as useful and operationally relevant, despite the persis-

tence of constraints related to the road environment, the unpredictability of animal behavior, limited resources, and the need for continuous updating. It is concluded that the response to incidents involving animals on public roads should be understood as a matter of human safety, requiring strengthened training, improved procedures, and better use of operational data for preventive purposes.

Keywords: *Human Security; Road Safety; Interinstitutional Cooperation; GNR; Animal Protection; Animal Rescue.*

Introdução

O presente estudo tem por foco analisar a proteção e o resgate animal e o papel da GNR. Quer a proteção quer o resgate animal assumiram, nas últimas décadas, uma relevância crescente no contexto português, refletindo uma evolução significativa da perceção social sobre o bem-estar animal e uma progressiva consolidação do enquadramento jurídico nesta matéria. Esta evolução traduz-se numa maior exigência dirigida ao Estado e às suas instituições, no sentido de assegurarem respostas eficazes, coordenadas e tecnicamente sustentadas perante situações de abandono e de maus-tratos a animais, bem como, errantes ou feridos, com impacto simultâneo na segurança pública, segurança rodoviária, saúde pública e proteção ambiental.

O avanço legislativo ocorrido em Portugal tem sido determinante neste domínio, em particular com a criminalização dos maus-tratos a animais de companhia, introduzida pela Lei n.º 69/2014, de 29 de agosto¹ (art.º 387.^{o2}, 388.^{o3} e 389.^{o4} do CP); com a criação da rede de Centros de Recolha Oficial de Animais (CROA); e com a proibição do abate de animais errantes como método de controlo populacional, consagrada pela Lei n.º 27/2016, de 23 de agosto⁵. Acresce ainda que o reconhecimento dos animais como “seres vivos dotados de sensibilidade e objeto de proteção jurídica”⁶ no Código Civil⁷, através da Lei n.º 8/2017, de 3 de março⁸ introduziu uma alteração na valoração da proteção jurídica concedida. As alterações legais supramencionadas constituem marcos fundamentais na afirmação da proteção animal enquanto domínio de ação pública. Uma das alterações legais mais significativas aplicável aos animais de companhia inclui

1 Cfr. Procede à trigésima terceira alteração ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, criminalizando os maus-tratos a animais de companhia, e à segunda alteração à Lei n.º 92/95, de 12 de setembro, sobre proteção aos animais, alargando os direitos das associações zóofilas.

2 Maus-tratos a animais de companhia.

3 Abandono de animais de companhia.

4 Conceito de animal de companhia.

5 Cfr. Aprova medidas para a criação de uma rede de centros de recolha oficial de animais e estabelece a proibição do abate de animais errantes como forma de controlo da população.

6 Cfr. Art. n.º 201-B do Código Civil.

7 Cfr. Decreto-Lei n.º 47344/66, de 25 de novembro.

8 Cfr. Estabelece um estatuto jurídico dos animais, alterando o Código Civil, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47 344, de 25 de novembro de 1966, o Código de Processo Civil, aprovado pela Lei n.º 41/2013, de 26 de junho, e o Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro.

conceitos operacionais relevantes, como o de “centro de recolha”, entendido como “qualquer alojamento oficial onde um animal é hospedado por um período determinado pela autoridade competente, nomeadamente os canis e os gatis municipais”⁹ conforme o disposto no Decreto-Lei n.º 276/2001, de 17 de outubro.

Neste enquadramento, a GNR assume um papel central na proteção e no resgate animal, enquanto força de segurança com competências específicas nos domínios da segurança interna, da proteção ambiental e da proteção animal. A sua atuação materializa-se através de diferentes valências, destacando-se, no contexto do presente estudo, o contributo do Grupo de Intervenção Cinotécnico (GIC), nomeadamente, através do desenvolvimento de protocolos de cooperação com Municípios (CROA) e entidades privadas, visando a uniformização de procedimentos, a capacitação técnica dos intervenientes e o reforço da eficácia e eficiência operacional das intervenções.

Dados oficiais e literatura científica recente atestam a relevância crescente da presente temática. De acordo com o Relatório Anual de Segurança Interna, o abandono de animais de companhia em Portugal tem mantido valores expressivos nos últimos anos, com 789 ocorrências registadas em 2022¹⁰, 645 em 2023¹¹ e 652 em 2024¹², evidenciando a persistência de um fenómeno estrutural que exige respostas institucionais articuladas e sustentadas (Ministério da Administração Interna, 2023, 2024, 2025). Paralelamente, estudos demonstram que a presença de animais vadios ou errantes¹³ está frequentemente associada a preocupações de segurança pública, saúde pública e proteção animal. No que concerne a cães errantes, Azevedo et al. (2025, p. 2) referem que estes estão “*associated with an array of public health impacts that range from bites to the transmission of rabies to humans*”¹⁴. Do ponto de vista da segurança, os autores reportam que “*over a quarter of the respondents (27.2%) reported having felt physically threatened by a free-roaming dog*”¹⁵ (Azevedo et al., 2025, p. 10). O mesmo estudo refere ainda que a responsabilidade pela gestão é “*predominantly attributed to government services (municipalities, state veterinarians, and the government)*”¹⁶ (Azevedo et al., 2025, p. 17). Acresce que estudos realizados em contextos de crise, como o período da pandemia da COVID-19, evidenciaram fragilidades significativas na articulação entre entidades responsáveis pela proteção animal, com impacto direto na eficácia da resposta operacional, sublinhando a importância de mecanismos de cooperação previamente

9 Cfr. Art n.º 2, al. t) do Decreto-Lei n.º 276/2001

10 RASI 2022 (MAI, 2023), pág. N.º 87

11 RASI 2023, (MAI, 2024), pág. N.º 91

12 RASI 2024, (MAI, 2025), pág. N.º 103

13 Cfr. Art n.º 2, al. c) do Decreto-Lei n.º 276/2001 – “qualquer animal que seja encontrado na via pública ou outros lugares públicos fora do controlo e guarda dos respetivos detentores ou relativamente ao qual existam fortes indícios de que foi abandonado ou não tem detentor e não esteja identificado”.

14 Traduzido pelo autor: “associado a um conjunto de impactos na saúde pública, que vão desde mordeduras até à transmissão da raiva aos seres humanos”.

15 Traduzido pelo autor: “Mais de um quarto dos inquiridos (27,2%) referiu ter-se sentido fisicamente ameaçado por um cão errante”.

16 Traduzido pelo autor: “atribuído predominantemente a serviços públicos (municípios, veterinários do Estado)”.

estruturados (Gomes-Neves et al., 2021). As fragilidades identificadas no estudo de Gomes-Neves et al, incluem: (i) dificuldades operacionais reportadas por estruturas municipais (43%); (ii) fragilidades de recursos, designadamente dificuldades financeiras (52%) e falta de voluntários (56%); (iii) constrangimentos logísticos como a redução do fornecimento de alimentação (40% nas associações, face a 4,8% nos centros municipais); e (iv) impactos na rotina e na resposta, com reporte de aumento do abandono (52% nas associações; 50% nos centros municipais) e redução de exercício/interação (40% nas associações; 35,7% nos centros municipais).

Face a este contexto, considera-se pertinente analisar de forma sistemática o modo como a cooperação interinstitucional, operacionalizada através de protocolos formais e práticas colaborativas, contribui para a proteção e o resgate animal em Portugal. Em consonância com a literatura que sublinha a relevância da cooperação e colaboração na prestação de serviços (Correia et al., 2019), com particular enfoque no papel desempenhado pela GNR.

Assim, o presente estudo tem por finalidade aferir:

De que forma a cooperação interinstitucional entre a GNR, os Centros de Recolha Oficial de Animais e entidades civis impacta e contribui para a proteção e o resgate eficaz de animais em Portugal?

A fim de avaliar as práticas de cooperação interinstitucional; eventuais constrangimentos operacionais; o impacto dos protocolos e das ações de formação, e, simultaneamente, efetuar recomendações a fim de melhorar a articulação entre a GNR, os CROA e as entidades civis.

Com vista a responder à pergunta de investigação, o presente estudo começa por fazer o enquadramento teórico da proteção e do resgate animal, abordando o papel da GNR e a cooperação interinstitucional. Seguido do enquadramento metodológico e descrição do trabalho de campo, e apresentação da análise e discussão dos resultados obtidos. As recomendações são abordadas na última secção, com vista à melhoria no domínio da cooperação interinstitucional, onde sumariamente, serão identificados os pontos-chave do resultado da investigação, com particular ênfase para a apresentação de propostas de melhoria no domínio da cooperação interinstitucional.

1. A proteção animal nas políticas públicas em Portugal

A proteção e o resgate animal em Portugal ao alcançarem um elevado nível de sensibilidade social elevou o patamar de tutela jurídica e de segurança pública dos mesmos. A compreensão jurídica do animal em Portugal sofreu uma mudança paradigmática na última década, abandonando uma visão estritamente antropocêntrica¹⁷. Historicamente, o Código Civil de 1966 enquadrava os animais no regime jurídico das coisas móveis e

17 Perspetiva que coloca o Ser Humano como centro e medida de todas as coisas. Deriva das palavras gregas *Ánthropos* (Homem) e *Kentron* (centro).

sujeitos ao direito de propriedade. Esta conceção era dissonante com o pensamento ético contemporâneo de autores como Singer (1975), o qual defendia a senciência¹⁸ como o critério fundamental para a consideração moral, desafiando leituras que tendem a reduzir o animal a um objeto. Neste sentido é relevante assinalar que, na matriz mecanicista associada à tradição cartesiana, descreveram o corpo animal como comparável a uma máquina. Rene Descartes (1637), no *Discours de la methode*, descrevia o corpo animal autômato e os que conhecem a indústria dos autômatos, “*le corps de chaque animal, considèreront ce corps comme une machine*”¹⁹ (Descartes, V Parte, p. 34, 1637).

A evolução da proteção animal nas políticas públicas em Portugal deve ser lida de forma cronológica e cumulativa. Nesse decurso e posteriormente ao Código Civil de 1966, a Lei n.º 92/95 estabeleceu um princípio base de proteção (art.º 1, n.º 1)²⁰ e abriu caminho a uma densificação posterior através de regimes específicos, como o Decreto-Lei n.º 276/2001 e, no plano da saúde pública, o Decreto-Lei n.º 314/2003, que cria o Plano Nacional de Luta e Vigilância Epidemiológica da Raiva e outras Zoonoses (PNL-VERAZ).

Esta evolução conheceu um momento relevante com a Lei n.º 8/2017, de 3 de março, que alterou o Código Civil e reconheceu expressamente os animais como “seres vivos dotados de sensibilidade e objeto de proteção jurídica em virtude da sua natureza”. Para além do aditamento do artigo 201.º-B, este diploma consagra um estatuto jurídico próprio dos animais, com expressão também no artigo 1305.º-A²¹ do Código Civil, ao impor deveres específicos ao detentor e ao limitar a conceção tradicional do direito de propriedade. Esta alteração deve ser entendida através da articulação com o reforço da tutela penal através da criminalização dos maus-tratos a animais de companhia.

Segundo Carvalho & Oliveira (2018), esta alteração retira o animal da categoria de objeto e confere-lhe um estatuto intermediário, impondo ao Estado e aos detentores um dever de tutela que transcende o mero interesse patrimonial.

Apesar deste importante avanço jurídico, a gestão de animais em situação de vulnerabilidade continua a representar um desafio premente para a segurança pública, a saúde pública e o próprio bem-estar animal.

Para além do estrito enquadramento legal, literatura científica recente alerta para a elevada complexidade da gestão destas populações. Azevedo et al. (2025) sublinham que os animais errantes representam um desafio multidimensional com impactos diretos na biodiversidade, na segurança e na saúde pública (*One Health*). Neste estudo focado especificamente na realidade portuguesa, Azevedo et al. (2025) demonstram que as estratégias institucionais de gestão só são eficazes se estiverem alinhadas com as perceções sociais,

18 Capacidade de sofrer e sentir prazer.

19 Traduzido pelo autor: “o corpo de cada animal, considerarão esse corpo como uma máquina”.

20 Cfr. “São proibidas todas as violências injustificadas contra animais, considerando-se como tais os atos consistentes em, sem necessidade, se infligir a morte, o sofrimento cruel e prolongado ou graves lesões a um animal”.

21 Cfr. “Propriedade de animais”.

evidenciando que a população rejeita medidas de controlo letal em prol de respostas proativas, tais como, a educação comunitária e programas de esterilização.

A Lei n.º 69/2014, de 29 de agosto, procedeu ao reforço da proteção animal com a criminalização dos maus-tratos e do abandono de animais de companhia. Esta lei vem proteger um “novo” bem jurídico que se prende com a vida e a integridade física dos animais. Para as forças de segurança, e especificamente para a GNR, esta evolução implica uma reconfiguração da missão, pois, a intervenção policial deixa de ser meramente reativa a danos patrimoniais para passar a ser uma tutela ativa de seres sencientes (Alves, 2015).

Contudo, a doutrina mais recente sugere que o paradigma das “Cinco Liberdades” é insuficiente pois não abrange na sua plenitude a dimensão de bem-estar como qualidade de vida (Mellor, 2016). Nesta vertente, Voogt et al. (2023) defendem uma perspetiva mais holística e apontam na direção de uma transição para modelos de “*Positive Animal Welfare*”, onde não deve ser entendido como apenas ausência de sofrimento, mas como a possibilidade de garantir que o animal tem experiências positivas e capacidade de desenvolver uma adaptação ao meio. Como refere Raul et al., (2025) o enfoque prende-se como consenso sobre o conceito de bem-estar positivo através da proteção da saúde física e a prevenção de sofrimento. É também importante referir o conceito e o fenómeno do “*Enforcement Gap*” que se prende com a discrepância entre a lei e a realidade do seu cumprimento e aplicação. Este desfasamento entre a lei escrita e a prática efetiva do sistema judicial pode por vezes causar ambiguidades legislativas (Morton et al., 2022). Segundo Rodriguez Ferrere (2022), que conceptualiza o “*Enforcement Gap*” como uma falha sistémica do Estado, entende que a sub-aplicação sistemática da legislação de proteção animal constitui uma falha do Estado de Direito, por normalizar a impunidade e enfraquecer a autoridade legislativa. Rodriguez adverte que “*If legislation to protect animals is to be effective, it must be adequately enforced*”²² (2022). Desta forma, a capacitação e atuação da GNR deixa de ser uma mera questão operacional, mas sim um imperativo constitucional.

Por último, cumpre salientar, a jurisprudência nacional. Se, por um lado, o acórdão n.º 867/2021, do Tribunal Constitucional (TC) afirma a “inevitável [conclusão] pela inexistência de fundamento constitucional para a criminalização dos maus-tratos a animais de companhia”, por outro lado, o Acórdão n.º 70/2024, reverte tal entendimento ao declarar constitucional o regime incriminatório dos maus-tratos a animais de companhia, ao assinalar que a configuração do art.º 387.º do Código Penal (CP) se centra na relação entre seres humanos e animais de companhia, o que constitui uma via plausível de legitimação constitucional (Acórdão n.º 70/2024, n.º 14). Por último, o acórdão n.º 478/2024 consolidou, de igual forma, o juízo de não inconstitucionalidade para o crime de abandono de animais de companhia.

22 Traduzido pelo autor: “Se a legislação destinada a proteger animais pretende ser eficaz, tem de ser devidamente aplicada”.

1.1. Proteção animal, segurança interna e proteção ambiental

A proteção animal integra-se no sistema de segurança interna devido ao impacto direto na ordem pública e na segurança rodoviária. A presença de animais vadios, errantes, abandonados ou selvagens em diversos eixos ou vias, especialmente autoestradas, constitui um fator crítico de risco. Para além do risco para a segurança rodoviária, a literatura também demonstra outros impactos das estruturas rodoviárias que, a somar ao aumento de mortes por atropelamento, também são responsáveis por fragmentar *habitats* e criarem barreiras aos fluxos ecológicos com potenciais consequências demográficas e genéticas para as populações afetadas (Forman & Alexander, 1998). Esta perspetiva tem uma particularidade relevante na medida em que quando a ocorrência envolve fauna ou espécies protegidas, deixa de ser apenas um problema de tráfego, mas também uma colisão entre segurança, conservação e gestão ambiental. Esta abordagem é sistematizada e abordada no “*Handbook of Road Ecology*” onde os acidentes fauna-veículo são enquadrados como uma questão que exige planeamento, monitorização e mitigação (Van der Ree et al., 2015).

A relevância para a segurança interna decorre de três fatores cumulativos: (i) risco de acidente com potencial de morte ou lesão grave, sobretudo em autoestradas ou vias equiparadas; (ii) risco de perturbação de ordem pública, quando a ocorrência envolve pânico, concentração de cidadãos ou necessidade de corte ou condicionamento de alguma via; e (iii) risco ocupacional para os operacionais, que intervêm frequentemente em condições de incerteza, derivado, entre outros fatores, ao comportamento do animal, tráfego, ambiente e até ausência de meios próprios de contenção. Neste contexto, a resposta policial não é meramente de assistência, mas sim de gestão imediata do risco e prevenção de danos, alinhada com a ideia de que a segurança rodoviária exige uma abordagem interinstitucional e coordenada (WHO, 2022; ITF, 2016).

Neste seguimento, o controlo de zoonoses e a captura ou recolha de animais errantes, regulado e enquadrado pelo PNLVERAZ, assumem-se como medidas preventivas de saúde pública e de profilaxia sanitária. Com competências atribuídas às Câmaras Municipais relativas a captura e recolha, cabendo à Direção-Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV) a fiscalização do cumprimento das normas aplicáveis.

O Decreto-Lei n.º 314/2003 não se limita a definir um regime de prevenção e controlo de zoonoses, prevendo igualmente uma lógica de articulação interinstitucional na execução das medidas de vigilância e controlo sanitário. O diploma admite a intervenção coordenada de diversas entidades com responsabilidades operacionais e de fiscalização, incluindo uma referência expressa à Guarda Nacional Republicana (GNR) e à Polícia de Segurança Pública (PSP), nomeadamente quando se torne necessário assegurar a implementação de medidas determinadas no âmbito da vigilância epidemiológica. Paralelamente, estabelece um quadro de fiscalização do cumprimento das normas nele previstas, atribuindo essa competência à DGAV e às entidades policiais e de segurança, entre as quais se incluem a GNR e a PSP.

A ligação entre saúde pública e intervenção operacional é particularmente visível quando se considera que programas de vigilância epidemiológica pressupõem cadeia de

alerta, reporte e atuação no terreno. O Decreto-Lei n.º 314/2003 estabelece precisamente um quadro de prevenção e controlo de zoonoses, o que torna compreensível que forças de segurança sejam chamadas a fiscalizar e a garantir condições de intervenção em ocorrências que envolvam animais suscetíveis de riscos sanitários.

2. A GNR no Sistema de Segurança Interna: A Proteção e Resgate Animal

A resposta operacional da GNR exige a distinção entre as competências de fiscalização ambiental e a intervenção tática especializada, em que o GIC assume o papel distinto. Esta diferenciação patente na Lei Orgânica da GNR²³ (LOGNR), ao descrever a Unidade de Intervenção como unidade especialmente vocacionada para a manutenção e restabelecimento da ordem pública e para a resolução e gestão de incidentes críticos, em cenários de elevada perigosidade, complexidade e risco.

A Guarda Nacional Republicana é definida na LOGNR como uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas. Esta natureza dual confere-lhe uma capacidade de projeção de força e capilaridade territorial essenciais para a gestão de ocorrências complexas, atuando também como Órgão de Polícia Criminal (OPC) na fiscalização do trânsito e prevenção da criminalidade rodoviária. Enquanto OPC, a atuação em ocorrências com indícios de abandono ou maus-tratos deve ser enquadrada pela repartição de competências prevista na Lei de Organização da Investigação Criminal²⁴ (LOIC), que define a competência da GNR em matéria de investigação criminal e, sobretudo, fundamenta a necessidade de proceder a atos cautelares e urgentes relativos à cadeia de custódia quando existam indícios relevantes.

Para efeitos de análise, importa separar a atuação da GNR em ocorrências com animais por natureza do incidente: (i) ocorrências de *safety*²⁵ rodoviário (e.g. animal na via), em que a prioridade é a estabilização do local e prevenção de dano; (ii) ocorrências de ordem pública (e.g. animal agressivo); e (iii) ocorrências com indícios de ilícito (e.g. abandono ou maus-tratos), em que a intervenção deve proteger a recolha de prova e a articulação com as entidades competentes. Esta grelha é útil por evitar uma “criminalização excessiva”²⁶ e a “subintervenção”²⁷.

No âmbito específico da proteção animal, a atuação da GNR desdobra-se em dois eixos fundamentais. Por um lado, o eixo administrativo e ambiental, fundamentado na alínea a) do n.º 2 do artigo 3.º, que incumbe a GNR de velar pelo cumprimento da legislação relativa à proteção da natureza e do ambiente, missão executada primordial-

23 Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro.

24 Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto.

25 Proteção contra riscos acidentais ou não intencionais.

26 Qualificar todos os incidentes como ilícitos criminais.

27 Relegar situações de risco elevado para o plano meramente administrativo.

mente pelo Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente (SEPNA). Por outro lado, o eixo da ordem pública, estipulado na alínea a) do n.º 1 do mesmo artigo, que obriga à garantia das condições de segurança e dos direitos dos cidadãos. Esta distinção é vital para a eficácia operacional, enquanto a vertente ambiental foca-se na fiscalização, instrução de processos e a gestão de incidentes críticos. Esta distinção ganha maior clareza quando enquadrada na segurança interna suportada pela Lei de Segurança Interna²⁸ (LSI), entendida como atividade do Estado orientada para garantir ordem, segurança e tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens e prevenir/reprimir criminalidade.

2.1. Competências da GNR no domínio da proteção animal

A Cinotecnia policial representa um multiplicador de força indispensável nas forças de segurança modernas (Eden, 1993; Cusack, 2016). Na estrutura orgânica da GNR, esta valência especializada está centralizada no Grupo de Intervenção Cinotécnico (GIC), que integra a Unidade de Intervenção nos termos do artigo 44.º da LOGNR. O GIC é composto pela Companhia de intervenção Cinotécnica (CIC), pela Companhia de Detecção Cinotécnica (CDC), pelo Centro de Formação Cinotécnico (CFC) e ainda complementado pelas Secções Cinotécnicas (SecCino) dos Comandos Territoriais, o que constitui uma reserva estratégica da Guarda, projetável para todo o território nacional, e apresenta uma estrutura operacional diferenciada que permite responder a diversas tipologias de incidentes.

A Companhia de Intervenção Cinotécnica (CIC), está dividida em três pelotões, incluindo uma equipa nas vertentes de Intervenção em Situações Especiais e em Segurança, Intervenção e Busca, respetivamente. A Companhia de Detecção Cinotécnica (CDC), que por sua vez está dividida em dois pelotões com as vertentes de Odores Diversos e Odor Humano. Esta Companhia é especializada na busca e salvamento de pessoas e na deteção de estupefacientes e explosivos (Syrotuck, 2000). É nesta estrutura que reside o conhecimento técnico fundamental para o resgate animal complexo, garantindo que a abordagem a animais desconhecidos é realizada com a máxima segurança (GNR, 2020).

2.2. Grupo de Intervenção Cinotécnico (GIC)

A interação operacional com animais agressivos acarreta riscos elevados de sinistralidade policial, resultando frequentemente em lesões graves ou na necessidade de recurso à força letal quando os agentes carecem de formação específica (Hough et al., 2013; Chapman, 2017). A capacitação técnica surge, assim, como o garante da segurança e da legitimidade da ação policial, permitindo a aplicação rigorosa dos princípios de necessidade, adequação e proporcionalidade previstos na Circular n.º 14/2014-DO do Comando Geral da GNR.

28 Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

A eficácia da intervenção baseia-se em princípios de condicionamento operante e na interpretação minuciosa da linguagem corporal canina (Yin, 2009; Vieira de Castro et al., 2020). O treino especializado evita que a postura tradicional de autoridade policial seja interpretada pelo animal como uma agressão defensiva, prevenindo ataques motivados pelo medo (O’Heare, 2014).

A formação técnica deve também contemplar a vertente preventiva. A capacidade de o militar comunicar, educar e construir relações com a população pode ser tão determinante para a resolução do incidente quanto à destreza física na captura. Esta postura proativa vai ao encontro das expectativas da sociedade, que, conforme notam Morton et al. (2022), exige cada vez mais um modelo de policiamento animal que priorize a prevenção e a aplicação rigorosa da lei, em vez da mera reação. No quadro do conceito de *Use-of-Force*²⁹ (Hough, 2013), a especialização técnica permite que a GNR utilize meios de força mínima necessária, transformando potenciais incidentes de abate em operações de resgate controladas, assegurando o cumprimento integral do estatuto jurídico dos animais preconizado pela Lei n.º 8/2017.

2.3. A importância da Capacitação Técnica

A capacitação técnica em controlo de canídeos deve ser tratada como requisito de segurança operacional e de qualidade da intervenção. Em ocorrências com animais desconhecidos, a intervenção ocorre sob incerteza (comportamento reativo, medo, territorialidade, dor) e pequenas decisões, tais como: distância, postura, ritmo de aproximação, contenção podem precipitar a abordagem ao animal. Yin (2009) sistematiza princípios de manuseamento de baixo stress e contenção que visam reduzir respostas defensivas e aumentar previsibilidade, o que é particularmente relevante quando o objetivo é evitar lesão do animal e do interveniente.

A capacitação deve incluir uma componente comunicacional e preventiva. Moss et al. (2023) evidenciam, a partir de perceções de profissionais de controlo animal, que o “*community engagement*” é operacionalmente relevante: melhora a cooperação do público e aumenta a probabilidade de resolução sem escalada. Para a GNR, esta dimensão é útil em ocorrências com exposição pública (vias e zonas urbanas) e em situações em que o sucesso depende da recolha rápida de informação sobre detentor, histórico do animal e contextos de risco.

3. Metodologia

O presente estudo, tem por base a triangulação de três métodos de recolha de dados: a análise documental, as entrevistas semiestruturadas e o inquérito por questionário. Foi complementada pela triangulação de métodos de análise dos dados multinível, a

29 Traduzido pelo autor: “Uso da força”.

qual abrangeu: o cruzamento dos dados das entrevistas, dos resultados do questionário e a informação documental, com vista à identificação de convergências, complementaridades e eventuais divergências.

3.1. Triangulação de Métodos de Recolha de Dados: Entrevistas

O recurso a entrevistas permitiu uma comparação aprofundada e, simultaneamente, a flexibilidade necessária de forma a aprofundar aspetos específicos em função do perfil de cada entrevistado (Flick, 2018).

Os participantes foram selecionados de forma intencional, em função da sua participação direta ou responsabilidade institucional. A amostra qualitativa integrou participantes pertencentes à GNR, a Centros de Recolha Oficial de Animais e a entidades civis envolvidas no processo de formação, de articulação e de resposta operacional. Com esta diversidade procurou-se assegurar uma recolha de perspetivas complementares sobre a cooperação interinstitucional, a capacitação técnica e os constrangimentos da intervenção.

Para efeitos de anonimização, os entrevistados foram identificados como, Entrevistado 1 (E1), Entrevistado 2 (E2), Entrevistado 3 (E3), Entrevistado 4 (E4), Entrevistado 5 (E5), Entrevistado 6 (E6), Entrevistado 7 (E7) e Entrevistado 8 (E8) respeitando a ordem cronológica das entrevistas realizadas. Foram contactados oito (8) participantes, tendo todos aceitado participar. As entrevistas decorreram entre 24 de fevereiro e 11 de março, com uma duração média de 30 minutos. Relativamente ao formato das mesmas, duas entrevistas foram realizadas presencialmente e as restantes por via remota, através da plataforma *Microsoft Teams*, para maior comodidade dos participantes.

Entrevistado (E)	Data	Formato
Administrador da Ascendi	24/02/2026	Via telemática
Gestor de Recursos Humanos (RH) da Ascendi	24/02/2026	Via telemática
Antigo Cmdt do GIC	26/02/2026	Presencial
Oficial de Assistência e Vigilância	27/02/2026	Via telemática
Oficial de Assistência e Vigilância	27/02/2026	Via telemática
Med. Vet. CRO Vila Franca de Xira	02/03/2026	Via telemática
Biólogo da Ascendi	05/03/2026	Via telemática
Oficial de Assistência e Vigilância	11/03/2026	Presencial

As entrevistas foram conduzidas com base em guiões previamente elaborados. Todavia, os guiões não foram integralmente coincidentes, por terem sido ajustados ao perfil institucional e funcional de cada participante. Esta adaptação não comprometeu a coerência analítica do estudo, uma vez que foi mantido um núcleo temático comum, posteriormente tratado através de categorias transversais e de uma matriz de correspondência analítica.

3.2. Triangulação de Métodos de Recolha de Dados: Questionário

O recurso ao questionário permitiu aferir a percepção dos participantes do curso relativamente à utilidade do mesmo, à sua aplicabilidade prática, ao impacto na atuação operacional nas ocorrências, às condições de segurança da intervenção e às dificuldades sentidas em contexto real.

O público-alvo do inquérito por questionário foram os participantes que frequentaram o Curso de Abordagem e Controlo de Canídeos (CACC) no âmbito dos protocolos interinstitucionais. Este método teve como finalidade recolher dados sobre a avaliação global da formação, a adequação dos conteúdos, a utilidade prática dos procedimentos adquiridos, o impacto na confiança e preparação para intervir, os constrangimentos operacionais sentidos no terreno e as necessidades de melhoria futura.

O inquérito por questionário foi aplicado através de *Google Forms* e esteve disponível para preenchimento entre 19 de janeiro de 2026 e 15 de fevereiro de 2026.

A componente quantitativa da investigação teve por base um universo de 92 possíveis participantes, dos quais cinco pertencentes ao CRO do Município de Vila Franca de Xira e 87 à concessionária Ascendi. Deste universo de hipotéticos participantes, foram obtidas 40 respostas válidas, correspondendo a uma taxa de resposta de 43,5%. Entre as respostas obtidas, 38 pertencem à Ascendi e dois ao Município de Vila Franca de Xira.

Este instrumento incluiu perguntas fechadas, organizadas maioritariamente em escala de *Likert* (1932)³⁰ de cinco pontos, bem como questões abertas destinadas a recolher percepções complementares sobre a utilidade do curso, os constrangimentos operacionais sentidos no terreno e sugestões de melhoria. A utilização do questionário permitiu, assim, recolher dados quantitativos sobre a avaliação global e, simultaneamente, informação aberta suscetível de complementar a interpretação qualitativa dos resultados.

3.3. Triangulação de Métodos de Análise de Dados

A análise dos dados recolhidos teve lugar a três níveis analíticos. O primeiro incide sobre a análise documental, a qual incidiu sobre os protocolos existentes desenvolvidos pela GNR e promovidos em Centros de Recolha Oficial de Animais e entidades civis, a fim de avaliar e caracterizar a cooperação interinstitucional. O segundo nível de análise centrou-se na análise temática das entrevistas, procurando aferir a eficácia da proteção e do resgate animal, avaliando indicadores qualitativos, dos quais se destacam a percepção dos intervenientes sobre a clareza de procedimentos, a melhoria da articulação institucio-

30 Trata-se de uma escala amplamente utilizada para medir graus de concordância, frequência ou percepção relativamente a determinadas afirmações, sendo normalmente operacionalizada em 5 ou 7 pontos (Sullivan & Artino, 2013).

nal, a capacidade de atuação autónoma dos colaboradores e parceiros e a identificação de constrangimentos e boas práticas.

A análise das entrevistas foi realizada através de análise de conteúdo, com vista à categorização de temas emergentes o que permite inferir as dimensões relevantes do fenómeno estudado (Bardin, 2016; Krippendorff, 2019).

Este método de análise de dados permitiu identificar categorias analíticas relevantes, sem prejuízo da incorporação de subcategorias emergentes (Hsieh & Shannon, 2005; Schreier, 2012).

A análise das entrevistas iniciou-se com a anonimização dos participantes e a verificação de completude e legibilidade dos dados. Seguiu-se uma fase de leitura exploratória e de pré-análise, orientada para a familiarização com o conteúdo e para a identificação de núcleos temáticos relevantes, articulando-os com as perguntas de investigação (Bardin, 2016). Posteriormente, procedeu-se à categorização dos temas emergentes.

Atendendo ao facto de os guiões de entrevista não serem integralmente coincidentes, a organização dos dados qualitativos foi posteriormente sistematizada através de uma matriz de correspondência analítica, permitindo relacionar contributos provenientes de entrevistas com formulações distintas, no entanto, convergentes quanto ao objeto de estudo. Esta opção permitiu assegurar coerência analítica no tratamento do corpus, mesmo quando a formulação das perguntas variou em função do perfil institucional e funcional dos participantes.

Por último, o terceiro nível de análise incidiu sobre os dados recolhidos através do inquérito por questionário, o qual teve um tratamento quantitativo (nas perguntas fechadas) e qualitativo (nas perguntas abertas), a fim de identificar temas emergentes.

Os resultados qualitativos e quantitativos foram interpretados em diálogo e de forma transversal com os três níveis de análise dos dados recolhidos, numa lógica de triangulação que visa aumentar a robustez das conclusões, confrontando perspetivas e fontes distintas sobre o mesmo fenómeno (Denzin, 1978; Creswell & Plano Clark, 2018; Patton, 2015).

4. Discussão dos Resultados

Um dos resultados mais significativos do estudo demonstra que o principal ganho produzido pelo Curso se situa ao nível da qualificação técnica da abordagem aos cánidos em contexto operacional. Existe uma forte valorização na componente de comportamento canino, associada aos indicadores elevados de confiança, de preparação e redução do risco. Os resultados indicam que a formação introduziu uma alteração relevante na forma como os intervenientes observam o animal, conseguem interpretar os seus sinais e ajustam a intervenção ao seu contexto concreto.

Concomitantemente, este Curso parece ter produzido um reforço de conhecimento e, sobretudo, uma mudança no modo de agir, em particular na passagem de respostas mais intuitivas nas abordagens, tornando-as mais graduais, observadas e seguras. Este

aspecto assume especial relevância porque as ocorrências com animais na via pública constituem um problema operacional complexo. Não se tratando apenas de capturar ou remover um animal, mas de o ter de fazer num ambiente de elevada imprevisibilidade, no qual estão simultaneamente em causa a segurança dos colaboradores, dos utentes da via e o bem-estar do próprio animal. A valorização deste Curso em matéria de segurança, em articulação com os testemunhos dos entrevistados, permite concluir que a leitura comportamental do animal e a abordagem passaram a ser percecionadas como elementos centrais da segurança operacional. A segurança deixa, assim, de depender exclusivamente do controlo dos eixos rodoviários, e passa também a sustentar-se na capacidade técnica de compreender e gerir o comportamento do animal neste contexto.

Contudo, o curso, por si só, não elimina os constrangimentos estruturais na intervenção. Os indicadores mais moderados relativos aos meios disponíveis, à autonomia institucional, à clareza dos procedimentos internos, bem como, à elevada incidência de dificuldades associadas à aproximação ao animal, ao trânsito e à interação com automobilistas, demonstram que os ganhos formativos coexistem com limitações de natureza material, organizacional e contextual.

Esta constatação é particularmente relevante porque impede uma leitura simplista segundo a qual o curso resolveria integralmente o problema. Os dados demonstram que o curso melhorou substancialmente a capacidade de resposta, contudo, essa melhoria continua dependente das condições efetivas em que a intervenção ocorre. A necessidade de reforço prático e de atualizações periódicas constitui outra das conclusões mais sólidas. Metade dos inquiridos manifestou vontade de aprofundar temas complementares e uma maioria muito expressiva defende uma repetição ou atualização periódica do curso. As entrevistas são convergentes neste ponto, enfatizando a importância de atualizações, da integração de novos colaboradores e da realização de exercícios mais próximos da realidade operacional. Isto significa que o modelo é enriquecedor e útil, mas também dependente de continuidade, de consolidação e de aperfeiçoamento contínuo.

É possível ainda atribuir particular relevo à cooperação interinstitucional, uma vez que os dados qualitativos demonstram que esta cooperação não se reduz a um plano formal dos protocolos, mas a um plano concreto de harmonização de técnicas e procedimentos e também no reforço da confiança entre entidades. Este aspeto é central como objeto do estudo, uma vez que, os resultados apontam para uma reconceptualização do papel da GNR pois não surge apenas numa vertente policial, mas como um agente de cooperação, capacitação técnica e articulação institucional. Nessa medida, a cooperação interinstitucional contribui não só para melhorar a eficácia na resposta, mas também para reforçar a competência da GNR neste domínio específico que respeita à formação.

A este propósito, assume particular relevância a informação relativa à análise de dados operacionais. O registo das ocorrências, a georreferenciação e a identificação de *hotspots* permitem ampliar a resposta para além de uma lógica estritamente reativa. Os dados recolhidos sugerem que a eficácia na intervenção aumenta sempre que a resposta é articulada com mecanismos de monitorização, o que implica que, a cooperação interinstitucional pode evoluir para um modelo mais integrado, no qual a formação, a

resposta operacional e a *situational awareness*³¹ (Endsley, M. R., 1995; Wickens, C. D., 2008) se complementam.

Cumpre, contudo, reconhecer uma limitação importante da componente quantitativa. Uma maioria significativa dos inquéritos por questionários foi preenchida por trabalhadores da Ascendi e, este retrato estatístico obtido reflete sobretudo a experiência e a percepção dos operacionais ligados ao contexto rodoviário. Esta assimetria acontece devido ao número de formandos da Ascendi³² ser muito superior ao número de formandos do CRO de Vila Franca de Xira³³. Todavia, estes números não comprometem a validade da análise, não obstante, aconselha prudência na extrapolação dos resultados para o conjunto das entidades envolvidas. Em termos metodológicos, os dados são suficientemente robustos e capazes de sustentar tendências e padrões, mas devem ser observados como expressão de uma realidade empírica predominantemente centrada na experiência de resgate animal em vias concessionadas e de velocidade elevada.

Resumidamente, esta discussão de resultados permite consolidar quatro ideias chave. Em primeiro lugar, que a formação se deveu a colmatar a uma necessidade operacional; em segundo lugar, conseguiu produzir ganhos ao nível da preparação, da confiança e, principalmente, da segurança dos intervenientes; em terceiro lugar, esses ganhos coexistem com constrangimentos estruturais que limitam a eficácia da intervenção; em quarto lugar, a natureza prática e exigente deste domínio justifica a necessária atualização periódica e o reforço da componente prática.

4.1. Recomendações

Com base nos resultados obtidos, o presente estudo recomenda, não só, a continuidade e consolidação da formação ministrada pelo GIC, como também, a estabilização e aperfeiçoamento da formação ministrada. Acresce, ainda, e resulta do presente estudo, o reforço da componente prática da formação, neste caso, através da realização de exercícios, o mais próximo, possível, das condições reais, com recurso à simulação de cenários operacionais mais realistas, designadamente situações de tráfego, abordagem a animais em fuga e contenção e resgate de animais feridos. O reforço desta componente permitirá consolidar as competências transmitidas e aumentar a sua transferência para o terreno.

De forma complementar, deverá, ainda, ser feita uma aposta na realização de ações com vista a renovar e atualizar os conhecimentos e técnicas, com reforço e aperfeiçoamento dos procedimentos internos de atuação. Finalmente, recomenda-se que futuras iniciativas neste domínio integrem mecanismos de avaliação contínua, com a aplicação de questionários, a recolha de *feedback* qualitativo e a monitorização dos resultados

31 Definição original: “...the perception of the elements in the environment within a volume of time and space, the comprehension of their meaning, and the projection of their status in the near future.” – Traduzido pelo autor: “...a percepção dos elementos no ambiente dentro de um volume de tempo e espaço, a compreensão do seu significado e a projeção do seu estado num futuro próximo.”.

32 Fez-se representar com 87 formandos.

33 Fez-se representar com 5 formandos.

operacionais associados à intervenção com animais na via pública poderão fornecer informação útil para ajustar conteúdos, identificar fragilidades e introduzir melhorias progressivas no modelo de formação. Esta recomendação decorre diretamente da utilidade revelada pelo próprio processo de investigação, que permitiu transformar perceções dispersas num conhecimento estruturado.

Em termos globais, as recomendações formuladas apontam para a consolidação de um modelo empiricamente validado, mas ainda suscetível de aperfeiçoamento e alterações. Os resultados demonstram que a formação e a cooperação interinstitucional constituem pilares protuberantes da resposta, mas também evidenciam que a sua eficácia depende do reforço da componente prática, da atualização contínua, da adequação dos meios, da formalização procedimental e da capacidade de transformar a informação recolhida numa melhoria operacional sustentada.

Conclusão

O presente estudo teve por finalidade analisar de que forma a cooperação interinstitucional entre a GNR, CROA e entidades civis contribui para a proteção e o resgate animal em Portugal. Partindo da constatação de que a proteção e o resgate animal deixaram de constituir uma matéria meramente periférica para se afirmarem como domínio com incidência na segurança pública, na segurança rodoviária, na saúde pública e no bem-estar animal. Procurou-se compreender em que medida os mecanismos de cooperação e as práticas colaborativas existentes permitiram reforçar a eficácia da resposta no terreno.

Com base no estudo elaborado, conclui-se que essa cooperação contribui de forma efetiva, altamente positiva e operacionalmente relevante para a proteção e o resgate animal. Tal contribuição manifesta-se através da articulação de competências, da formação especializada, da harmonização de procedimentos, da consolidação da confiança entre entidades, da melhoria da segurança e da eficácia das intervenções no terreno. Inclusive, ficou igualmente claro que a cooperação, embora essencial, não elimina *per si* os constrangimentos estruturais e contextuais que condicionam a resposta, pelo que a sua consolidação depende da continuidade formativa, do reforço de meios, da melhoria dos procedimentos e da consolidação da articulação interinstitucional.

Por último, esta investigação abre também espaço a recomendações de aprofundamento futuro. Seria pertinente alargar a análise a outros contextos territoriais e institucionais, de modo a comparar modelos de cooperação distintos e testar a sua aplicabilidade. Patenteia-se igualmente útil aprofundar a análise dos efeitos da formação no longo prazo, designadamente ao nível da consolidação de competências e da alteração efetiva de práticas. Do mesmo modo, seria profícuo estudar de forma mais detalhada a utilização dos dados georreferenciados e de padrões espaciais e sazonais de ocorrências, com vista a reforçar a dimensão preventiva da resposta. Nessa medida, o presente estudo não encerra a reflexão sobre o tema, mas tem como base contribuir para a sua consolidação enquanto domínio relevante de investigação e de aperfeiçoamento interinstitucional.

Referências

Legislação

- Assembleia da República. (2007). Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro (Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana). Diário da República, 1.ª série, n.º 213.
- Assembleia da República. (2008). Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (Lei de Segurança Interna). Diário da República, 1.ª série, n.º 167.
- Assembleia da República. (2014). Lei n.º 69/2014, de 29 de agosto. Diário da República, 1.ª série, n.º 165.
- Assembleia da República. (2016). Lei n.º 27/2016, de 23 de agosto. Diário da República, 1.ª série, n.º 161.
- Assembleia da República. (2017). Lei n.º 8/2017, de 3 de março. Diário da República, 1.ª série, n.º 43.
- Assembleia da República. (2020). Lei n.º 39/2020, de 18 de agosto. Diário da República, 1.ª série, n.º 160.
- Governo da República Portuguesa. (1995). Lei n.º 92/95, de 12 de setembro. Diário da República, 1.ª série-A, n.º 211.
- Governo da República Portuguesa. (2001). Decreto-Lei n.º 276/2001, de 17 de outubro. Diário da República, 1.ª série-A, n.º 241.
- Governo da República Portuguesa. (2019). Decreto-Lei n.º 82/2019, de 27 de junho. Diário da República, 1.ª série, n.º 121.

Jurisprudência

- Tribunal Constitucional de Portugal. (2021). Acórdão n.º 867/2021. Processo n.º 232/21. 3.ª Secção. Lisboa.
- Tribunal Constitucional de Portugal. (2023). Acórdão n.º 103/2023. Processo n.º 1345/21. Plenário. Lisboa.

Bibliografia

- Alves, J. P. D. 2015, 'A tutela penal dos animais: breves notas sobre a nova legislação', *Julgar*, no. 26, pp. 63-80.
- Azevedo, A, Peste, F, Linck, P, Carvalho, J, Crawshaw, D & Ferreira, E 2025, 'Social perceptions and attitudes towards free-roaming cats and dogs in Portugal: an exploratory study', *Animals*, vol. 15, no. 6, article 771, DOI: 10.3390/ani15060771.
- Bardin, L 2016, *Análise de conteúdo*, edição revista e atualizada, Edições 70.
- Carvalho, M & Oliveira, L 2018, *O estatuto jurídico dos animais: comentário à Lei n.º 8/2017*, Almedina.
- Chapman, S 2017, 'Police-canine encounters: tactical strategies for non-lethal resolution', *Journal of Law Enforcement*, vol. 6, no. 4, pp. 1-12.
- Correia, P. M. A. R, Mendes, I. O & Bilhim, JAF 2019, 'A importância da colaboração e cooperação como fator potenciador da nova governação ao nível local: uma análise comparada', *Lex Humana*, vol. 11, no. 1, pp. 110-128.

- Creswell, JW & Plano Clark, VL 2018, *Designing and conducting mixed methods research*, 3rd edn, SAGE Publications.
- Cusack, CM 2016, *Animals, law, and society*, Routledge.
- Denzin, NK 1978, *The research act: a theoretical introduction to sociological methods*, 2nd edn, McGraw-Hill.
- Descartes, R 1637, *Discours de la méthode pour bien conduire sa raison, et chercher la vérité dans les sciences*, Ian Maire.
- Eden, RS 1993, *K9 officer's manual*, Detselig Enterprises.
- Endsley, MR 1995, 'Toward a theory of situation awareness in dynamic systems', *Human Factors*, vol. 37, no. 1, pp. 32-64, DOI: 10.1177/001872089503700103.
- Flick, U 2018, *An introduction to qualitative research*, 6th edn, SAGE Publications.
- Forman, RIT & Alexander, LE 1998, 'Roads and their major ecological effects', *Annual Review of Ecology and Systematics*, vol. 29, pp. 207-231, DOI: 10.1146/annurev.ecolsys.29.1.207.
- Gomes-Neves, E, Vieira-Pinto, M & Silva, C 2021, 'Impact of COVID-19 restrictions in Portugal: a questionnaire to municipal and animal association shelters', *Animals*, vol. 11, no. 9, article 2532.
- Gouveia, J 2017, *Estudos de segurança interna*, Almedina.
- Hough, TA 2013, 'Police service dogs in the use-of-force continuum', *Criminal Justice Policy Review*, vol. 24, no. 5, pp. 589-605.
- Hsieh, H-F & Shannon, SE 2005, 'Three approaches to qualitative content analysis', *Qualitative Health Research*, vol. 15, no. 9, pp. 1277-1288, DOI: 10.1177/1049732305276687.
- Krippendorff, K 2019, *Content analysis: an introduction to its methodology*, 4th edn, SAGE Publications.
- Mellor, DJ 2016, 'Moving beyond the "Five Freedoms" by updating the "Five Provisions" and introducing aligned "Animal Welfare Aims"', *Animals*, vol. 6, no. 10, article 59, DOI: 10.3390/ani6100059.
- Morton, R, Hebart, M & Whittaker, AL 2022, 'An investigation into "community expectations" surrounding animal welfare law enforcement in Australia', *Frontiers in Animal Science*, DOI: 10.3389/fanim.2022.991042.
- Moss, LR et al. 2023, 'Animal control and field services officers' perspectives on community engagement: a qualitative phenomenology study', *Animals*, vol. 13, no. 1, article 68.
- O'Heare, J 2014, *Aggressive behavior in dogs*, BehaveTech Publishing.
- Patton, M. Q. 2015, *Qualitative research & evaluation methods: integrating theory and practice*, 4th edn, SAGE Publications.
- Rodriguez Ferrere, MB 2022, 'Animal welfare underenforcement as a rule of law problem', *Animal Law Review*, vol. 28, no. 2, pp. 221-255.
- Schreier, M. 2012, *Qualitative content analysis in practice*, SAGE Publications.
- Singer, P 1975, *Animal liberation*, HarperCollins.
- Sullivan, GM & Artino, AR Jr 2013, 'Analyzing and interpreting data from Likert-type scales', *Journal of Graduate Medical Education*, vol. 5, no. 4, pp. 541-542.
- Syrotuck, W 2000, *Scent and the scenting dog*, Arner Publications.

- Valente, MMG 2012, *Teoria geral do direito policial*, 3.^a ed., Almedina.
- Van der Ree, R, Smith, DJ & Grilo, C (eds) 2015, *Handbook of road ecology*, Wiley-Blackwell, DOI: 10.1002/9781118568170.
- Vieira de Castro, AC, Fuchs, D, Morello, GM, Pastur, S, de Sousa, L & Olsson, IAS 2020, 'Does training method matter? Evidence for the negative impact of aversive-based methods on companion dog welfare', *PLOS ONE*, vol. 15, no. 12, article e0225023.
- Voogt, R et al. 2023, 'Moving beyond the five freedoms: positive welfare and coping in animal law', *Animals*, vol. 13, no. 5.
- Wickens, CD 2008, 'Situation awareness: review of Mica Endsley's 1995 articles on situation awareness theory and measurement', *Human Factors*, vol. 50, no. 3, pp. 397-403, DOI: 10.1518/001872008X288420.
- Yin, R. K. 2018, *Case study research and applications: design and methods*, 6th edn, SAGE Publications.
- Yin, S. 2009, *Low stress handling, restraint and behavior modification of dogs & cats*, CattleDog Publishing.

Planeamento Estratégico no Governo Português: O Papel da REPLAN/PLANAPP

Luís Miguel Leite dos Santos e Silva

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Doutoramento em Ciência Política – 1.º Ano

Resumo

Este *paper* propõe-se descrever o contributo da REPLAN/PLANAPP como organismo de planeamento estratégico do Governo português. Deste modo, procurou-se responder à pergunta ‘Sob a égide do Modelo de Gestão Estratégica de Silva Ribeiro (2020), que impactos processuais – ao nível da análise do ambiente, formulação, operacionalização e controlo – se têm verificado no planeamento estratégico do Governo português devido à atuação da REPLAN/PLANAPP entre 2021 e 2025?’, através do paradigma epistemológico interpretativista e da perspetiva teórica do Planeamento Estratégico.

Esta investigação limitou-se à descrição da natureza, da composição e dos contributos principais da REPLAN/PLANAPP. Contudo, colmatou uma lacuna na revisão de literatura, que não descrevia o contributo da REPLAN/PLANAPP como organismo de planeamento estratégico do Governo português.

Palavras-chave: Planeamento Estratégico; Rede de Serviços de Planeamento e Prospetiva da Administração Pública; Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas

Abstract

This paper aimed to describe the contribution of REPLAN/PLANAPP as a strategic planning body of the Portuguese Government. In this way, it sought to answer the question ‘Under the aegis of Silva Ribeiro’s Strategic Management Model (2020), what procedural impacts – in terms of environmental analysis, formulation, operationalization, and control – have been observed in the strategic planning of the Portuguese Government due to the actions of REPLAN/PLANAPP between 2021 and 2025?’, through the interpretative epistemological paradigm and the theoretical perspective of Strategic Planning.

This research was limited to describing the nature, composition and main contributions of REPLAN/PLANAPP. However, it filled a gap in the literature review, which did not describe the

Keywords: *Strategic Planning; Public Administration Planning and Foresight Services Network; Centre for Planning and Evaluation of Public Policies*

1) Introdução

O tema deste *paper* é o contributo da Rede de Serviços de Planeamento e Prospetiva da Administração Pública (REPLAN)/Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas (PLANAPP) como organismo de planeamento estratégico do Governo português, materializando-se num estudo de caso exploratório. O tema abordado insere-se na temática do Planeamento Estratégico. Embora o objeto empírico seja um organismo civil de coordenação de políticas públicas, a análise insere-se no domínio dos Estudos Estratégicos, uma vez que a capacidade de planeamento e de prospetiva de um Estado é condição da sua segurança e defesa em sentido amplo. Paralelamente, importa referir a existência da Direção-geral/Gabinete de Estudos, Planeamento e Avaliação (DGEPA/GEPA) ao nível ministerial, cujo estudo, não cabendo neste trabalho, mereceria uma análise complementar.

Da revisão de literatura foi possível identificar uma abordagem com uma componente normativa e uma abordagem descritiva sem a componente normativa no que se refere ao planeamento estratégico em Portugal. Este *paper* aborda o tema descritivamente sem a componente normativa, tendo por objetivo geral descrever o contributo da REPLAN/PLANAPP como organismo de planeamento estratégico do Governo português, circunscrevendo-se ao período decorrido entre 2021 (ano da sua criação) e 2025. Dada a sua criação recente, a atuação da REPLAN/PLANAPP não foi ainda analisada no meio académico.

Por meio da pesquisa arquivística espera-se obter a informação necessária para responder à seguinte pergunta de partida deste trabalho: ‘Sob a égide do Modelo de Gestão Estratégica de Silva Ribeiro (2020), que impactos processuais – ao nível da análise do ambiente, formulação, operacionalização e controlo – se têm verificado no planeamento estratégico do Governo português devido à atuação da REPLAN/PLANAPP entre 2021 e 2025?’. O recurso ao modelo de Silva Ribeiro (2020) é aqui exclusivamente analítico e organizador, não se extraindo dele qualquer prescrição ou avaliação normativa sobre a adequação dos processos observados.

Para o efeito, estabeleceram-se os seguintes objetivos específicos:

- Contextualizar historicamente a REPLAN/PLANAPP;
- Apresentar a composição e as atividades da REPLAN/PLANAPP;
- Apresentar os seus contributos nas áreas da prospetiva, do planeamento, da monitorização e da avaliação de políticas públicas.

2) Revisão de Literatura

A revisão de literatura sugere que a investigação sobre ciência para as políticas públicas em Portugal é limitada e que, na sua maioria, possui um carácter sociológico, sendo menos comuns os contributos dos economistas e dos cientistas políticos (Simões 2022, p. 10). Ainda assim foi possível identificar dois grupos de autores no tocante ao planeamento estratégico. Por um lado, um conjunto de autores têm uma abordagem mais normativa, pela qual procuram investigar empiricamente o planeamento estratégico no centro de governo e fazer sugestões de melhoria, tais como Reis (2019), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (2023) e Rodrigues (2024). Por outro lado, outro conjunto de autores tem uma abordagem mais descritiva, limitando-se a descrever o que está prescrito no ordenamento jurídico português, tais como Bilhim (2008), Fialho (2019) e Silva Ribeiro (2020).¹

Se, por um lado, Reis defende a inexistência de um bom mecanismo de implementação e avaliação da visão estratégica definida e instituições mais adequadas à complexidade da gestão do Estado contemporâneo num mundo globalizado, por outro, o autor identifica alguma resistência por parte dos que defendem a inexistência de problemas sérios de planeamento, coordenação, ou implementação efetiva de uma estratégia nacional em Portugal (Reis, 2019, “A grande estratégia, hoje: do grande homem às instituições”). Contudo, afirma que uma boa estratégia assenta “na existência de uma boa estrutura de análise da realidade, na ponderação da decisão em função de vários cenários; e no acompanhamento e monitorização da implementação dos planos de ação para atingir as prioridades definidas”, como também na “capacidade de revisão dessas prioridades e dos meios que requerem, num contexto nacional, regional e global em evolução” (Reis 2019, “A grande estratégia, hoje: do grande homem às instituições”).

Através de uma abordagem normativa, entre outras medidas, Reis sugeriu a criação de um Secretariado e de um Conselho de Segurança Nacional junto do chefe de governo para “avaliar as políticas em curso, desenhar cenários de risco e ameaça; apontar prioridades e propor respostas; coordenar a implementação destas últimas ao nível conjunto do Estado” (Reis, 2019, “A grande estratégia, hoje: do grande homem às instituições”).² O autor recomenda que este órgão: i) funcione com o chefe do executivo a presidir “apenas às reuniões ocasionais em que se justificar reunir, ao nível ministerial, para lidar com grandes decisões ou eventos”; ii) se reúna mais frequentemente ao nível de secretários de Estado, ou diretores gerais, dependendo do tema e da coordenação estabelecida; e iii) convide a participação dos chefes dos serviços pertinentes, de forma regular ou quando for regular (Reis 2019, “A grande estratégia, hoje: do grande homem às instituições”).

O relatório *Melhorar o Processo de Decisão e de Desenvolvimento de Políticas Públicas em Portugal: O papel do PlanAPP* (2023, p. 2), da autoria conjunta da OCDE e do PlanAPP, apresentou as principais conclusões e recomendações do projeto *Strengthening Decision-*

1 O trabalho deste autor é mais explorado no Enquadramento Teórico-conceptual.

2 Em parte, antecipando a criação da REPLAN/PLANAPP.

*-Making and Policy Development in Portugal*³ (2022-2023) sobre quatro prioridades estratégicas para Portugal: i) a elaboração de políticas informadas por evidências; ii) a avaliação das políticas públicas; iii) a prospetiva; e iv) o planeamento estratégico.

Através do acesso à experiência de organismos homólogos ao PlanAPP noutros países da OCDE e às melhores práticas internacionais na área da governança pública, diagnosticou os seguintes problemas em Portugal: i) pouca institucionalização e sistematização das avaliações em todo o governo e, como resultado, poucas oportunidades para os intervenientes partilharem boas práticas em todo o sistema, realizarem avaliações intersectoriais e criarem uma massa crítica de competências; ii) a distância entre o conhecimento especializado em matéria de prospetiva e a sua aplicação efetiva para atingir objetivos de política pública; e iii) articulação insuficientemente clara e explícita entre os múltiplos documentos estratégicos.

Em resposta a estes diagnósticos, o relatório organizou as suas recomendações em três domínios, conforme se sintetiza de seguida:

- Da Avaliação de Políticas Públicas: i) desenvolver uma agenda de avaliação de políticas públicas interministerial para fornecer orientações de alto nível; ii) Elaborar orientações para clarificar os objetivos e os métodos de avaliação das políticas públicas; promover a criação de redes para fomentar a qualidade das avaliações e a disponibilização de evidências de avaliação para o processo de decisão; iv) reforçar a disponibilidade de competências analíticas na administração pública; v) assegurar o acesso a dados de elevada qualidade para realizar avaliações das políticas públicas; vi) aumentar as atividades de comunicação e utilizar ferramentas de síntese de evidências para aumentar o impacto das avaliações das políticas públicas; vii) reforçar a ligação entre a avaliação *ex ante* e *ex post* para aumentar o seu impacto; viii) melhorar a governação dos dados para a elaboração de políticas informadas por evidências; e ix) desenvolver o quadro jurídico;
- Da Prospetiva: i) desenho de uma estratégia transversal para a prospetiva na administração pública portuguesa (em conjunto com outros organismos); ii) desenvolvimento de um estudo do ecossistema de prospetiva estratégica em Portugal; iii) promoção de intervenções concretas focadas em projetos específicos, setoriais ou baseados em desafios; iv) consolidação de iniciativas em curso para promover a articulação entre os peritos em prospetiva existentes na administração pública portuguesa; e v) promoção de encontros com parceiros internacionais.
- Do Planeamento Estratégico: i) identificar e clarificar as responsabilidades e os intervenientes nas atividades de planeamento estratégico; ii) reforçar o quadro de planeamento e assegurar o alinhamento e a coerência entre estratégias; iii) apoiar os ministérios sectoriais no processo de planeamento; iv) estabelecer uma ligação entre o planeamento estratégico e os resultados; v) aumentar a ligação entre o planeamento estratégico e o planeamento financeiro; vi) promover a criação de redes interministeriais para mobilizar toda a administração pública para o planea-

3 Em português: *Reforço do Processo de Decisão e o Desenvolvimento de Políticas Públicas em Portugal*.

mento estratégico; vii) aproveitar o conhecimento e as evidências de dentro e de fora da administração; viii) aumentar o envolvimento e a participação dos cidadãos no planeamento estratégico; e ix) envolver a academia, a sociedade civil e a administração num diálogo conjunto sobre questões transversais (OCDE 2023, pp. 62-69).

As recomendações da OCDE convergem com os princípios da resiliência nacional e da capacidade prospetiva do Estado, temas recorrentes nos estudos de segurança e defesa. Por sua vez, Rodrigues apresentou um contributo para o aperfeiçoamento do Sistema Integrado de Gestão de Crises estruturado de forma integrada e operativa,

(...) capaz de promover a prevenção, preparação, resposta e recuperação resiliente das estruturas e entidades do Estado e da sociedade, em situações onde o contrato político e social para com os cidadãos tem de ser cumprido em situação de crise, garantindo a realização das tarefas fundamentais constitucionalmente estabelecidas e assegurando as funções básicas vitais relativas ao bem-estar e à segurança (Rodrigues 2024, p. 12).

Por fim, Rodrigues (2024, pp. 178-192) apresenta 50 recomendações: para opções políticas no domínio da governação e das instituições (6); para opções políticas no domínio da resiliência, preparação e reforço das capacidades (5); para vulnerabilidades principais para as opções políticas (4); para recomendações específicas para um Sistema Integrado de Gestão de Crises (25); e dez no campo dos valores.

Através de uma abordagem descritiva, Bilhim (2008, p. 1) faz uma breve introdução ao tema das políticas públicas destacando o processo, o ciclo e o futuro da problemática. Para o autor importa conhecer e detalhar a racionalidade de todo o processo da formulação das políticas públicas, desde a sua génese até à sua aprovação no parlamento ou, no caso português, pelo Governo, se tal matéria não for da competência exclusiva da Assembleia da República (Bilhim, 2008 p. 19). Frank Goodnow e Woodrow Wilson defendiam que os políticos eleitos deveriam tomar as decisões políticas e os burocratas, mantendo-se fora do ciclo de políticas públicas, deveriam apenas implementá-las (Bilhim 2008, p. 7).

Segundo o autor, para os políticos, as políticas públicas estão concluídas com a publicação dos diplomas legais na folha oficial, descurando totalmente a implementação e a avaliação das políticas públicas. Afirma ainda que o maior problema em Portugal relativamente à sua implementação reside na “postura cultural dos governantes e dos legisladores, que os leva a pensar, sentir e agir como se a política pública estivesse concluída com a publicação do respetivo diploma no Diário da República” (Bilhim 2008, p. 14).

Sublinha-se então duas questões levantadas pelo autor. A primeira relaciona-se ao facto de, em outros Estados soberanos, a formulação de políticas públicas poder residir, pelo menos em parte, no parlamento. A segunda relaciona-se ao papel do governo e da burocracia na implementação das mesmas, sendo um processo compartilhado ou exclusivo de uma das entidades.

Por sua vez, Fialho (2019, p. 2) propôs-se a:

- Caracterizar o processo de planeamento estratégico, os seus desafios e a sua importância;
- Identificar os benefícios da implementação de planeamento estratégico na administração direta do Estado;
- Analisar o desempenho de alguns organismos da administração direta do Estado antes, durante e após a implementação de um planeamento estratégico.

A revisão realizada demonstra, assim, uma dupla lacuna na investigação sobre planeamento estratégico em Portugal. Por um lado, a literatura de cariz descritivo (Bilhim, 2008; Fialho, 2019) oferece um retrato estático do quadro jurídico-institucional, sem nunca descer ao plano da operação concreta dos organismos – ou seja, descreve o que a lei prescreve, mas não o que a administração pratica. Por outro lado, a literatura de cariz normativo (Reis, 2019; OCDE, 2023; Rodrigues, 2024) avança recomendações de reforma que, sendo valiosas, foram formuladas sem mencionar o conhecimento empírico aprofundado do contributo efetivo da REPLAN/PLANAPP, cuja criação é, em si mesma, a mais relevante inovação institucional neste domínio. Nenhuma das duas abordagens tomou como objeto a atividade real deste organismo entre o período em análise. Por isso, este estudo de caso exploratório posiciona-se precisamente neste interstício: oferece a primeira descrição sistemática da *práxis* da REPLAN/PLANAPP, colmatando uma ausência analítica que a literatura, até agora, não supriria.

3) Enquadramento Teórico-conceptual

Tendo em conta que este *paper* se ocupa da evolução do planeamento estratégico nos governos portugueses entre 2021 e 2025, importa, em primeiro lugar, explicitar a perspetiva teórica adotada e os conceitos que lhe estão associados.

Fernandes (2019, pp. 24 e 25), um dos “três discípulos diretos de Abel Cabral Couto” (Fernandes 2019, p. 26), o refundador da Escola Estratégica Portuguesa (EEP), ao tentar definir a Estratégia sob a ótica da EEP, destaca o papel de Adriano Moreira no cruzamento entre a Ciência Política e a Estratégia. Silva Ribeiro (2017) é categórico quando afirma que “Claramente, a estratégia é subsidiária da política”, uma vez que a primeira responde à pergunta «como se vai fazer?» e a segunda à pergunta «o que se tem de fazer?» (Ribeiro, p. 39). Disto pode deduzir-se que o estudo da Estratégia também é subsidiário do estudo da Política. Neste sentido, esta investigação concorda com Borges (2006, p. 56) quando este afirma “sendo a Estratégia uma ciência e a arte subordinada da Política”.

Fernandes (2019, p. 26) refere que embora não se inserindo na EEP diretamente, realça que António Silva Ribeiro tem colaborado com os seus membros no âmbito do Planeamento Estratégico. O autor define o planeamento estratégico como,

(...) processo contínuo pelo qual se tomam, de forma coordenada, integrada e permanente, as decisões sucessivas e hierarquizadas entre alternativas diversas, identificadas com o propósito de orientar, ordenar e racionalizar o conjunto de ações que visam edificar, estruturar e empregar os meios da organização no espaço e no tempo, tendo em vista a materialização dos objetivos estratégicos, do modo mais eficiente e eficaz para superar problemas e explorar oportunidades num ambiente de desacordo ou competição (Silva Ribeiro, 2011, p. 152).

Silva Ribeiro (2020, pp. xvii-xxii e p. 128) apresenta as diferenças entre os quatro modelos históricos do processo estratégico. O planeamento financeiro, adotado a partir pelos governos nacionais da década de 50 do século XX, visava um melhor controlo operacional pelo cumprimento do orçamento. Aproveitando os contributos da fase anterior, o planeamento de longo prazo, adotado a partir da década de 60, almejava um desempenho mais eficaz, através da previsão do futuro de referência, do futuro desejado e futuro do planeado. Integrando os mecanismos das fases anteriores, o planeamento estratégico começou a ser adotado nos anos 70 e 80, visando o aumento da capacidade de resposta aos desafios pela incorporação do pensamento estratégico. A gestão estratégica, o mais completo e atual modelo de processo estratégico, surgiu gradualmente nos anos 90, destinando-se a “gerir todos os recursos do Estado, a desenvolver vantagem estratégica nas relações internacionais, e a ajudar à construção do futuro desejado pela comunidade nacional”, pondo fim à dissociação entre o planeamento estratégico e a tomada de decisão em todos os níveis decisórios (Silva Ribeiro, 2020, pp. 128-129).

No âmbito do Planeamento Estratégico, o processo estratégico pode ser dividido em quatro etapas (Silva Ribeiro 2020, p. 130), a saber: análise do ambiente, formulação, operacionalização e controlo. Por sua vez, a REPLAN segue o Ciclo de Planeamento das Políticas Públicas, que divide o processo em cinco etapas: i) definição do problema, desafio ou necessidade; ii) formulação das medidas de política pública; iii) tomada de decisão; iv) implementação; v) monitorização e avaliação. O ciclo da REPLAN, embora formulado em cinco etapas, é analiticamente compatível com o modelo de Silva Ribeiro: a ‘definição do problema’ integra-se na análise do ambiente; a ‘formulação das medidas’ e a ‘tomada de decisão’ correspondem à formulação estratégica; a ‘implementação’ equivale à operacionalização; e a ‘monitorização e avaliação’ preenchem a função de controlo.

A formulação e a operacionalização correspondem a duas fases das quatro fases do modelo de gestão estratégica. A formulação estratégica responde à pergunta «onde se deve ir?». A modalidade de ação, uma das etapas da formulação estratégica, é o produto do processo estratégico nas suas diferentes fases e aos diferentes níveis de aplicação. Os níveis de aplicação da modalidade de ação são os níveis de coação integral, geral e particular. Silva Ribeiro (2020, pp. 129-133 e 136) atribui as responsabilidades da modalidade de ação integral ao Primeiro-Ministro, da modalidade de ação geral aos Ministros e das modalidades de ação particulares aos Secretários de Estado ou aos Chefes Militares (no caso das Forças Armadas). Ao coordenar as ligações interministeriais entre as estratégias geral e particular, a REPLAN/PLANAPP constitui um instrumento da estratégia integral do Estado – aquela que visa, em última análise, assegurar a segurança, o desenvolvimento e a resiliência da comunidade nacional.

A fase da operacionalização estratégica traduz a formulação estratégica em ações que possam ser geridas, respondendo à questão «como se chega lá?». Silva Ribeiro afirma que a resposta à pergunta sobre «quem está encarregado da operacionalização?» varia de acordo com a forma como o Estado está organizado, mas que nos Estados mais modernos e pujantes, os planos de operacionalização dos respetivos ministérios são elaborados pelos Ministros e pelos Secretários de Estado. Destes planos derivam os planos de operacionalização dos Diretores-Gerais, dos Diretores de Serviço e dos Chefes de Divisão, que, por sua vez, desenvolvem os seus próprios planos (Silva Ribeiro 2020, p. 179).

A expressão ‘planeamento estratégico’ é utilizada em sentido amplo, compatível com o Modelo de Gestão Estratégica de Silva Ribeiro (2020), que integra o planeamento, a decisão e o controlo.

4) Metodologia

Este *paper* pautar-se-á por um paradigma epistemológico interpretativista e por uma abordagem metodológica qualitativa, assente num raciocínio predominantemente abduutivo, que combina uma grelha teórica dedutiva com a identificação de categorias emergentes dos dados. Esta investigação assume a forma de um estudo de caso exploratório com base em dados qualitativos recolhidos através da pesquisa arquivística. As técnicas predominantes de amostragem e de análise serão, respetivamente, a amostragem seletiva e a análise de conteúdo qualitativa. Embora a investigação se oriente pelo modelo de Silva Ribeiro (2020), cujas quatro fases forneceram as categorias de análise, o seu desenho permanece qualitativo e interpretativo, procurando identificar, dentro de cada fase, os contributos específicos que os documentos revelam, sem os submeter a uma verificação dedutiva de hipóteses.

Em contraste com o método científico da tradição positivista, o interpretativismo concentra-se na forma como o mundo é constituído através de processos de compreensão. Isto leva a que o significado da interpretação da realidade seja construído e sempre baseado no contexto. Neste paradigma epistemológico, o valor da teoria não deve ser medido em termos da sua abertura a proposições semelhantes a leis, mas sim na sua utilidade para nos ajudar a compreender contextos particulares (Lamont & Boduszynski, 2020, p. 25).

O *corpus* documental é constituído pelo conjunto de publicações oficiais da REPLAN/PLANAPP entre 2021 e 2025 que abordam diretamente as funções de prospectiva, planeamento, monitorização e avaliação, designadamente relatórios de atividades, guias metodológicos, taxonomias, *policy briefs*. A técnica de amostragem será seletiva. Quanto à análise, recorrer-se-á à análise de conteúdo qualitativa e dar-se-á primazia à interpretação dos dados. Esta abordagem valoriza o papel do investigador na construção do sentido dos textos, permitindo que as categorias surjam dos dados e reconhecendo a importância do contexto de onde os itens analisados – e as categorias deles derivadas – emergem (Bryman, 2021, Glossary).

5) Análise do objeto de estudo e discussão de resultados

a) Enquadramento Histórico

Em 2017, o Centro de Competências Jurídicas do Estado, agora designado de Centro Jurídico do Estado, entre outras, tinha a competência de:

Desempenhar funções de consulta e de apoio técnico ao Governo na elaboração e na avaliação da repercussão dos atos legislativos e outros atos normativos e no controlo interno da qualidade, da validade e da simplificação de todos os atos submetidos à aprovação do Conselho de Ministros (Decreto-Lei n.º 149/2017, de 6 de dezembro).

De acordo com o “Relatório de atividade do Ano de 2017 (projeto-piloto da medida “Custa Quanto?)” publicado em janeiro de 2018 pela Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo (UTAIL), esta foi constituída no quadro do então Centro de Competências Jurídicas do Estado, assumindo uma posição transversal no apoio ao processo legislativo, através do quarto artigo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2017 (UTAIL 2018, p. 3). O Decreto-Lei n.º 21/2021 de 15 de março, que extinguiu a UTAIL, descreve retrospectivamente as suas funções. No âmbito do processo legislativo, a unidade procedia à avaliação do impacto das políticas públicas, estimando a variação de benefícios e de encargos impostos sobre a vida das pessoas e relativos à atividade das empresas, em especial pequenas e médias empresas, bem como outros impactos de natureza não económica. Prestava ainda apoio técnico aos gabinetes ministeriais na análise dos estudos de avaliação de impacto regulatório elaborados pela Comissão Europeia sobre propostas de diretivas e regulamentos, assumindo, desse modo, uma função de suporte à definição de políticas públicas (Decreto-Lei n.º 21/2021, de 15 de março).

Uma vez que as matérias do planeamento estratégico, do apoio na definição e implementação de políticas públicas, da avaliação de políticas e da prospetiva exigiam uma coordenação transversal a todas as áreas governativas, o Governo entendeu que se tornou necessário alargar o modelo dos centros de competências para as áreas do planeamento, da avaliação de políticas e da prospetiva e por isso criou o Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública (PlanAPP) e a REPLAN, através do Decreto-Lei n.º 21/2021 de 15 de março, integrando os recursos já existentes na UTAIL. O PLANAPP tinha por missão, no âmbito do planeamento estratégico, apoiar a definição das linhas estratégicas, das prioridades e dos objetivos das políticas públicas, assegurar a coerência dos planos setoriais com os documentos de planeamento transversais, acompanhar a execução, avaliar a implementação das políticas públicas, dos instrumentos de planeamento e dos resultados obtidos e elaborar estudos prospetivos. Por sua vez a REPLAN:

A REPLAN é uma rede interministerial coordenada pelo PLANAPP para cooperação e partilha de conhecimentos e de recursos nas áreas do planeamento estratégico, de políticas públicas e da prospetiva, bem como para o desenvolvimento de trabalho colaborativo e em rede, promovendo a articulação das políticas setoriais com as estratégias transversais. (PLANAPP, s.d.-a.)

No conjunto, estas duas entidades visavam a criação de redes colaborativas capazes de assegurar a coerência dos planos setoriais com as prioridades estratégicas nacionais, requerendo a alocação de recursos humanos especializados.

Segundo o Decreto-Lei n.º 67/2024, de 8 de outubro, os serviços com funções estratégicas de estudo, planeamento e avaliação foram reforçados, tendo em conta a Reforma Funcional e Orgânica da Administração Pública (RFOAP), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 43-B/2024, de 2 de julho, passando o Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública a ser chamado de Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas.

A RFOAP motivou a transferência de algumas competências das equipas constituídas no âmbito da Direção de Serviços de Estratégia e Prospetiva para a DGEPA/GEPA, esta constituída no âmbito da Secretaria-Geral do Governo. Da Equipa Multidisciplinar de Inovação, Estratégia e Monitorização (InovEM), foi transferida a competência de promover a “produção e distribuição de ferramentas técnicas de apoio à monitorização e harmonização dos instrumentos de suporte à atividade governativa”. Do Núcleo de Coordenação Estratégica (NCE) foram transferidas as competências de “exercício de funções de entidade coordenadora orçamental (...) das respetivas entidades, serviços e estruturas que integram a PCM, com exceção de serviços e entidades do Ministério da Cultura” e de “coordenação do desempenho, no âmbito dos serviços, entidades e estruturas que integram a PCM, bem como das áreas governativas a que a SGPCM presta apoio”.

A RFOAP também motivou a transferência de algumas competências da InovEM e da NCE para o PLANAPP. Da InovEM foi transferida a competência de realizar exercícios de estratégia e prospetiva” e de produzir informação de suporte à decisão. Do NCE foi transferida a competência de apoiar o processo de tomada de decisão setorial e produzir “informação de suporte, recorrendo a exercícios de estratégia e prospetiva, que habilite a decisão informada”. Por isso, cabe à Secretaria-Geral da República “promover a produção e distribuição de ferramentas e técnicas de apoio à monitorização e harmonização dos instrumentos de suporte à atividade governativa, em articulação com o PLANAPP” (Decreto-Lei n.º 96/2024, de 28 de novembro).

O PLANAPP destaca-se como a entidade com a vocação nuclear de contribuir para melhorar as políticas públicas em Portugal, bem como os seus resultados, através de atividades de prospetiva, planeamento, monitorização, avaliação e análise dos impactos de políticas públicas, apoiando o Governo nestas diferentes dimensões de trabalho (Decreto-Lei n.º 67/2024, de 8 de outubro). A legislação confere ao PLANAPP a função de órgão de apoio ao Governo no processo de tomada de decisão estratégica, sem prever qualquer interação com os outros órgãos de soberania.

b) Composição e Atividades da REPLAN/PLANAPP

A REPLAN é constituída por representantes dos organismos com funções de planeamento e prospetiva de cada área governativa, nomeados pela respetiva tutela

(PLANAPP, s.d.-b). Atualmente é composta por quinze áreas governativas e 26 organismos, de acordo com a Tabela 1.

Tabela 1
Composição da REPLAN

Área(s) Governativa(s)	Organismo(s)
Administração Interna	SGMAI – Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna
Agricultura e Mar	GPP – Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral
	Direção-Geral da Política do Mar
Ambiente e Energia	ApC. I.P. – Agência para o Clima
Cultura	GEPAC – Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais
	IPDJ – Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P.
	CIG – Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género
Defesa Nacional	DGPDN – Direção-Geral de Política de Defesa Nacional
	SGDN – Secretaria-Geral da Defesa Nacional
Economia e Coesão Territorial	Direção-Geral da Economia
	AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.
Educação, Ciência e Inovação	Ministério da Educação, Ciência e Inovação
	DGEEC – Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência
Finanças	GPEARI – Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais
Infraestruturas e da Habitação	IMT – Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.
	IHRU – Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, I.P.
Justiça	DGPJ – Direção-Geral da Política de Justiça
Negócios Estrangeiros	SGMNE – Secretaria-Geral dos Negócios Estrangeiros
	IDI – Instituto Diplomático
Presidência	Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas
	#PortugalMediaLab
Reforma do Estado	ARTE, I.P. – Agência para a Reforma Tecnológica do Estado
	INA – Instituto Nacional de Administração, I.P.
Saúde	ACSS – Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.
Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	GEP – Gabinete de Estratégia e Planeamento

Fonte: PLANAPP, s.d.-c

A REPLAN está organizada em cinco Equipas Multissetoriais. Cada equipa tem por objetivo

(...) dinamizar as atividades de cooperação, partilha de conhecimento, alinhamento e harmonização de conceitos, instrumentos e boas práticas, bem como fomentar o desenvolvimento de trabalho colaborativo e projetos multissetoriais entre os serviços e unidades orgânicas setoriais da Administração Pública portuguesa da respetiva área. (PLANAPP, s.d.-c)

Segundo a mesma fonte, a Equipa Multissetorial de Prospetiva dedica-se à prospetiva e é coordenada pelos organismos das áreas governativas do Ambiente e Energia e da Defesa Nacional, ApC e DGPDN, respetivamente. A Equipa Multissetorial de Planeamento dedica-se ao planeamento e é coordenada pelos organismos das áreas governativas da Economia e Coesão Territorial e das Finanças, AD&C e GPEARI, respetivamente (PLANAPP, s.d.-c).

A Equipa Multissetorial de Monitorização dedica-se à monitorização e é coordenada pelos organismos das áreas governativas da Educação, Ciência e Inovação e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, DGEEC e GEP, respetivamente. A Equipa Multissetorial de Avaliação dedica-se à avaliação e é coordenada pelos organismos das áreas governativas da Economia e Coesão Territorial, GEE e AD&C, respetivamente. Por fim, a Equipa Multissetorial de Articulação Regional dedica-se à articulação regional de políticas públicas e é coordenada pelos organismos das áreas governativas da Agricultura e Mar e da Economia e Coesão Territorial, GPP e AD&C, respetivamente. O PLANAPP coordena todas as equipas multissetoriais em conjunto com organismos das áreas governativas mencionadas, revelando o seu papel central no seio da REPLAN (PLANAPP, s.d.-c).⁴

As equipas multissetoriais da REPLAN alinham-se com as fases do Modelo de Gestão Estratégica de Silva Ribeiro (2020, p. 130): análise do ambiente (Prospetiva), formulação (Planeamento), operacionalização (Monitorização) e controlo (Avaliação). Tal como descrito pelo mesmo autor, a REPLAN/PLANAPP coordena as ligações interministeriais e interdepartamentais aos níveis das estratégias geral e particular, sendo também um organismo de apoio direto também à estratégia integral (Silva Ribeiro 2020, pp. 133, 136 e 179; PLANAPP, s.d.-c). A Equipa Multissetorial de Articulação Regional, por sua vez, desempenha uma função transversal de coordenação territorial que perpassa as várias fases do ciclo.

A REPLAN/PLANAPP publicam textos de análise profunda, disponibilizam recursos informáticos e desenvolvem atividades em diferentes áreas tendo em vista a sua missão de acompanhar e reforçar cada uma das fases da intervenção ao nível das políticas públicas, desde o planeamento à monitorização e avaliação, bem como trabalhos de análise prospetiva (PLANAPP, s.d.-d). Embora tenham uma história recente, já publicaram um número considerável de documentos no âmbito da prospetiva, planeamento, da monitorização e da avaliação de políticas públicas em Portugal, tais como estudos, guias metodológicos e notas de análise, entre outras publicações. Os estudos são “textos de análise aprofundada sobre políticas públicas, numa área temática específica e com recolha própria de indicadores e/ou evidências e respetiva análise” (PLANAPP, s.d.-e). Os guias metodológicos são “textos de exposição – descritiva e/ou sob a forma de guião – de uma ou várias metodologias, qualitativas ou quantitativas, no contexto de um tema ou tópico de políticas públicas” (PLANAPP, s.d.-f). As notas de análise são estudos breves sobre “um tema ou tópico de políticas públicas, com recolha própria de indicadores ou

4 Em anexo, encontram-se tabelas com a composição detalhada das equipas multissetoriais da REPLAN.

evidências e respetiva análise, e/ou de revisão de literatura, recolhendo e sistematizando abordagens, métodos e conclusões de estudos já existentes” (PLANAPP, s.d.-g).

A REPLAN/PLANAPP disponibilizam recursos informáticos tais como catálogos, glossários e *dashboards*. Os catálogos e os glossários visam, respetivamente, facilitar a consulta de informação e a compreensão de termos em diferentes áreas temáticas (PLANAPP, s.d.-h, s.d.-i). Os *dashboards* produzidos visam apresentar dados de forma clara e organizada, permitindo aos utilizadores analisar diferentes indicadores (PLANAPP, s.d.-j).

c) Principais Contributos da REPLAN/PLANAPP

Apresentam-se de seguida algumas das publicações, recursos e atividades mais relevantes da REPLAN/PLANAPP, uma vez que não será possível apresentar todas neste artigo. No âmbito da Prospetiva, em fevereiro de 2025, publicou o documento “Glossário de Prospetiva” que inclui 78 termos, divididos entre “conceitos e métodos, agrupados por afinidade temática, sendo apresentada a sua designação também em inglês, assim como a definição que lhe corresponde”, que deu origem à versão interativa disponível no *site* do PLANAPP (PLANAPP, s.d.-l). O glossário tinha o objetivo de “dotar a administração pública de um instrumento que harmonize e assente em língua portuguesa um conjunto de termos-chave usados em prospetiva” (PLANAPP, s.d.-l).

No dia 4 de junho, publicou o “Relatório das Megatendências 2050”, que analisa as megatendências suscetíveis de moldar o futuro de Portugal até 2050. O relatório identifica nove megatendências que, segundo o próprio documento, “deverão marcar o futuro de Portugal, com uma descrição geral e uma lista dos impactos potenciais mais relevantes no país” (PLANAPP, s.d.-m). As nove megatendências são: agravamento das alterações climáticas; pressão crescente sobre os recursos naturais; diversificação e mudança dos modelos económicos; evoluções demográficas divergentes; um mundo mais urbano; um mundo mais digital; aceleração do desenvolvimento tecnológico; um mundo multipolar; novos desafios à democracia. Para cada megatendência, o relatório identifica ‘as principais forças de mudança, as ameaças, as oportunidades, as incertezas, os jóqueres e as questões incontornáveis a elas associadas (PLANAPP, s.d.-m). Estas megatendências – como a multipolaridade e os desafios à democracia – são também centrais para a análise de riscos e ameaças no quadro dos estudos de segurança. Na sequência deste relatório, a REPLAN/PLANAPP lançou o projeto “Portugal 2050: Cenários e Visão”, com o intuito de “construir uma visão estratégica de longo prazo para o país”, através da análise de múltiplos cenários (PLANAPP, s.d.-n).

Na área do Planeamento, a elaboração da proposta da Lei das Grandes Opções compete ao Governo, cabendo ao PLANAPP coordenar esse processo, em articulação com os departamentos competentes dos restantes ministérios, nomeadamente a área governativa das Finanças. Do mesmo modo, a elaboração do Programa Nacional de Reformas e do Programa de Estabilidade cabe ao Governo, através do Ministério das Finanças e do Ministério da Presidência, sendo a coordenação assegurada conjuntamente pelo GPEARI e pelo PLANAPP (PLANAPP, s.d.-o).

Nos dias 11 de março de 2024 e 10 de março de 2025, a REPLAN/PLANAPP publicou, respetivamente, as listas de instrumentos de planeamento que contemplavam os instrumentos de planeamento publicados ou em vigor em 2023 e em 2024. Estas listas deram origem ao catálogo de “Instrumentos de Planeamento” interativo acessível através do *site* do PLANAPP. Este catálogo contém todos os instrumentos de planeamento em vigor em Portugal e “proporciona um retrato dos elementos do Sistema de Planeamento Nacional, centrado no âmbito geográfico nacional” (PLANAPP, s.d.-p).

Em 27 de março de 2025, este organismo publicou o “Glossário do Ciclo de Políticas Públicas” e a “Taxonomia dos Instrumentos de Planeamento”. O primeiro incluiu 99 termos, distribuídos por cinco categorias, sendo apresentada a “sua designação também em inglês, sinónimos, assim como a definição que lhe corresponde”, que deu origem ao Glossário do Ciclo de Políticas Públicas interativo disponível no *site* do PLANAPP (PLANAPP, s.d.-q). O segundo visa o aperfeiçoamento do sistema de planeamento nacional, estabelece uma classificação e categorização dos Instrumentos de Planeamento, considerando as suas condições à época, projetando as características desejáveis para a sua evolução e apresentando uma estrutura simples, “útil e de fácil operacionalização por parte do Governo e da Administração Pública” (PLANAPP, s.d.-r).

No âmbito da reforma Sistema de Planeamento Estratégico Nacional, o PLANAPP, o GPEARI e a AD&C coordenam a implementação do Roteiro para o Planeamento Estratégico Nacional. O roteiro “estabelece as diretrizes, estruturas e processos para a elaboração coordenada de Instrumentos de Planeamento de âmbito transversal e estratégico”, visando “assegurar um planeamento estratégico nacional coeso e devidamente estruturado, garantindo que os Instrumentos de Enquadramento aos Processos de Planeamento informam o Plano Estratégico Nacional de Longo Prazo” (PLANAPP, s.d.-s).

Relativamente à monitorização, desde 2024, a REPLAN/PLANAPP tem vindo a desenvolver os projetos “Bateria Sintética de Indicadores de Monitorização para Portugal” e “Agenda Nacional de Avaliação”. O primeiro constitui um “painel de indicadores que retratam a evolução e o progresso de Portugal em domínios-chave do seu desenvolvimento”: Competitividade, Sustentabilidade, Qualidade de Vida e Capital Humano (PLANAPP, s.d.-t).

De acordo com a nota de análise “Agenda Nacional de Avaliação – Lições das experiências de outros países”, a Agenda Nacional de Avaliação é um documento que “estabelece o conjunto estruturado de avaliações de políticas públicas a realizar durante um determinado período” (PLANAPP, 2024, p. 7). Com esta agenda pretende-se “reforçar a cultura de avaliação na Administração Pública, contribuindo para fomentar a utilização de evidências no ciclo das políticas públicas e dar maior visibilidade ao conhecimento produzido pelas avaliações” (PLANAPP, s.d.-u).

No dia 17 de maio de 2025, o PLANAPP lançou o *dashboard* “Painel de Indicadores de Contexto e Recursos de Monitorização” com o objetivo de divulgar indicadores-chave de contexto que são mobilizáveis em instrumentos de planeamento e “facilitar a monitorização da evolução socioeconómica do país em áreas-chave da ação governativa e do planeamento das políticas públicas” (PLANAPP, s.d.-v).

No dia 19 de dezembro, REPLAN/PLANAPP publicou a Lista das Metas Estratégicas dos Instrumentos de Planeamento, que reúne num só documento todos os compromissos estratégicos identificados no catálogo de “Instrumentos de Planeamento” interativo (PLANAPP, s.d.-w). Complementarmente, passados três dias, também foi publicado o “Catálogo de Produtos de Monitorização dos Instrumentos de Planeamento” que visa sistematizar toda a informação disponível relativa ao acompanhamento e à monitorização dos Instrumentos de Planeamento (PLANAPP, s.d.-x).

No tocante à Avaliação, desde 2023, a REPLAN/PLANAPP tem vindo a desenvolver o projeto “Suporte à coordenação e acompanhamento da Agenda 2030”. O PLANAPP tem a responsabilidade de apoiar a área governativa da Presidência na coordenação e acompanhamento da implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 e no cumprimento das competências a si atribuídas neste domínio (PLANAPP, s.d.-y). O organismo ainda disponibiliza o catálogo de Estudos de Avaliação de Políticas Públicas que tem o objetivo de reunir e difundir a produção nacional na área da avaliação de políticas públicas”, possibilitando o “acesso a avaliações promovidas por entidades da Administração Pública que já se encontrem concluídas e publicadas, bem como a artigos, orientações metodológicas e outros documentos relevantes relacionados com a atividade avaliativa” (PLANAPP, s.d.-z).

A análise dos contributos da REPLAN/PLANAPP revela que a sua principal vantagem não está na quantidade assinalável de dispositivos de planeamento produzidos, mas na arquitetura de coordenação que este conjunto institucional veio inaugurar. Tentativas anteriores de dotar o Estado português de uma capacidade prospetiva e de planeamento integrado fracassaram, em grande medida, por não disporem de uma rede interministerial nem de um órgão coordenador que assegurasse a transversalidade. A REPLAN/PLANAPP respondem precisamente a essa dupla lacuna: fornecem um centro de governo específico para a coordenação do planeamento estratégico e uma rede que articula as várias áreas governativas.

A esta luz, o Modelo de Gestão Estratégica de Silva Ribeiro (2020, p. 130) adquire um valor interpretativo acrescido: as equipas multissetoriais da REPLAN não apenas se alinham com as quatro fases do processo estratégico (análise do ambiente, formulação, operacionalização e controlo), como materializam, na orgânica do Estado, a coordenação das ligações interministeriais aos níveis das estratégias geral e particular. A arquitetura concebida corresponde, assim, àquilo que o modelo prescreve, mas que nunca chegara a encontrar tradução institucional estável.

A tensão que o caso documenta não é, portanto, entre produção e receção, mas entre o potencial que esta arquitetura estratégica interministerial encerra e o risco de que, sem tempo e consolidação, venha a reproduzir o destino de dispersão que caracterizou os seus antecessores.

Conclusão

O propósito maior desta investigação era responder à pergunta de partida: ‘Sob a égide do Modelo de Gestão Estratégica de Silva Ribeiro (2020), que impactos processuais – ao nível da análise do ambiente, formulação, operacionalização e controlo – se têm verificado no planeamento estratégico do Governo português devido à atuação da REPLAN/PLANAPP entre 2021 e 2025?’. Para o efeito, mobilizou-se a perspetiva teórica do planeamento estratégico, enquadrada num paradigma epistemológico interpretativista.

O primeiro objetivo específico, contextualizar historicamente a REPLAN/PLANAPP, foi cumprido na secção Enquadramento Histórico, onde se revelaram as entidades predecessoras do PLANAPP e a sua progressiva acumulação de funções. O segundo objetivo, apresentar a composição e as atividades da REPLAN/PLANAPP, foi atingido na secção com título homólogo. O terceiro, apresentar os principais contributos da REPLAN/PLANAPP nas áreas da prospetiva, do planeamento, da monitorização e da avaliação de políticas públicas, foi alcançado na secção Principais Contributos da REPLAN/PLANAPP.

Da análise realizada, verificaram-se os seguintes impactos processuais: no plano da análise do ambiente, a criação de dispositivos de prospetiva como o Glossário de Prospetiva e o Relatório de Megatendências, bem como o lançamento do projeto Portugal 2050; no plano da formulação, a Taxonomia dos Instrumentos de Planeamento, o Glossário do Ciclo de Políticas Públicas e o Roteiro para o Planeamento Estratégico Nacional; no plano da operacionalização, a Lista de Metas Estratégicas e os *dashboards* de monitorização; e, no plano do controlo, o projeto “Suporte à coordenação e acompanhamento da Agenda 2030” e o Catálogo de Estudos de Avaliação de Políticas Públicas.

Estes impactos, lidos à luz do modelo de Silva Ribeiro (2020), indiciam que a REPLAN/PLANAPP não apenas gerou produtos, mas procurou inscrever na orgânica do Estado as quatro fases do processo estratégico, através de uma arquitetura estratégica interministerial teoricamente fundamentada. A inscrição na orgânica do Estado de um ciclo contínuo de prospetiva, planeamento, monitorização e avaliação, a REPLAN/PLANAPP contribui para reforçar a capacidade estratégica nacional – dimensão indissociável de uma defesa nacional entendida em sentido abrangente.

Esta investigação limitou-se à descrição da natureza, composição e principais contributos da REPLAN/PLANAPP, deixando por explorar, nomeadamente, a efetiva incorporação desses dispositivos nas cadeias de decisão. Apesar disso, colmatou uma lacuna na literatura, ao oferecer a primeira descrição sistemática da praxis deste organismo enquanto estrutura de planeamento estratégico do Governo português. Uma possível via de investigação futura consistiria em examinar que contributos a Escola Estratégica Portuguesa poderá oferecer ao estudo da prospetiva, do planeamento, da monitorização e da avaliação no quadro da REPLAN/PLANAPP.

Referências

- Bilhim, J. (2008). 'Políticas públicas e agenda política', *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, 2, pp. 5-20.
- Borges, J. V. (2006). *Evolução do pensamento estratégico*. Lisboa: Prefácio.
- Bryman, A. (2021). *Social Research Methods*. 6.^a ed. Oxford: Oxford University Press.
- Centro de Planeamento e Avaliação de Políticas Públicas (2024). *Agenda Nacional de Avaliação – Lições das experiências de outros países*. PLANAPP. Disponível em: PlanAPP-RePLAN-Agenda NacionalAvaliacao.pdf (Acedido: 23 março 2026).
- Centro de Planeamento e Avaliação de Políticas Públicas (s.d.-a). *Apresentação*. PLANAPP. Disponível em: Apresentação REPLAN (Acedido: 23 março 2026).
- Centro de Planeamento e Avaliação de Políticas Públicas (s.d.-b). *Composição*. PLANAPP. Disponível em: Composição REPLAN – PLANAPP (Acedido: 23 março 2026).
- Centro de Planeamento e Avaliação de Políticas Públicas (s.d.-c). *Equipas Multissetoriais da REPLAN*. PLANAPP. Disponível em: Equipas Multissetoriais da REPLAN (Acedido: 23 março 2026).
- Centro de Planeamento e Avaliação de Políticas Públicas (s.d.-d). *Atividades*. PLANAPP. Disponível em: Atividade (Acedido: 23 março 2026).
- Centro de Planeamento e Avaliação de Políticas Públicas (s.d.-e). *Estudos*. PLANAPP. Disponível em: Estudos – PLANAPP – PLANAPP (Acedido: 23 março 2026).
- Centro de Planeamento e Avaliação de Políticas Públicas (s.d.-f). *Guias Metodológicos*. PLANAPP. Disponível em: Guias Metodológicos – PLANAPP (Acedido: 23 março 2026).
- Centro de Planeamento e Avaliação de Políticas Públicas (s.d.-g). *Notas de Análise*. PLANAPP. Disponível em: Notas de Análise – PLANAPP (Acedido: 23 março 2026).
- Centro de Planeamento e Avaliação de Políticas Públicas (s.d.-h). *Catálogos*. PLANAPP. Disponível em: Catálogos – PLANAPP (Acedido: 23 março 2026).
- Centro de Planeamento e Avaliação de Políticas Públicas (s.d.-i). *Glossários*. PLANAPP. Disponível em: Glossários (Acedido: 23 março 2026).
- Centro de Planeamento e Avaliação de Políticas Públicas (s.d.-j). *Dashboards*. PLANAPP. Disponível em: Dashboards – PLANAPP (Acedido: 23 março 2026).
- Centro de Planeamento e Avaliação de Políticas Públicas (s.d.-l). *Glossário de Prospetiva*. PLANAPP. Disponível em: Glossário de Prospetiva (Acedido: 23 março 2026).
- Centro de Planeamento e Avaliação de Políticas Públicas (s.d.-m). *Relatório das Megatendências 2050*. PLANAPP. Disponível em: Relatório das Megatendências 2050 (Acedido: 23 março 2026).
- Centro de Planeamento e Avaliação de Políticas Públicas (s.d.-n). *Portugal 2050: Cenários e Visão*. PLANAPP. Disponível em: Portugal 2050: Cenários e Visão (Acedido: 23 março 2026).
- Centro de Planeamento e Avaliação de Políticas Públicas (s.d.-o). *Elaboração e coordenação das Grandes Opções*. PLANAPP. Disponível em: Elaboração e coordenação das Grandes Opções (GO) (Acedido: 23 março 2026).
- Centro de Planeamento e Avaliação de Políticas Públicas (s.d.-p). *Instrumentos de Planeamento*. PLANAPP. Disponível em: Instrumentos de Planeamento (Acedido: 23 março 2026).

- Centro de Planeamento e Avaliação de Políticas Públicas (s.d.-q). *Glossário do Ciclo de Políticas Públicas*. PLANAPP. Disponível em: Glossário do Ciclo de Políticas Públicas (Acedido: 23 março 2026).
- Centro de Planeamento e Avaliação de Políticas Públicas (s.d.-r). *Taxonomia dos Instrumentos de Planeamento*. PLANAPP. Disponível em: Taxonomia dos Instrumentos de Planeamento (Acedido: 23 março 2026).
- Centro de Planeamento e Avaliação de Políticas Públicas (s.d.-s). *Roteiro para o Planeamento Estratégico Nacional*. PLANAPP. Disponível em: Roteiro para o Planeamento Estratégico Nacional (Acedido: 23 março 2026).
- Centro de Planeamento e Avaliação de Políticas Públicas (s.d.-t). *Bateria Sintética de Indicadores de Monitorização para Portugal*. PLANAPP. Disponível em: Bateria Sintética de Indicadores de Monitorização para Portugal (Acedido: 23 março 2026).
- Centro de Planeamento e Avaliação de Políticas Públicas (s.d.-u). *Agenda Nacional de Avaliação (ANAV) e Projeto-piloto*. PLANAPP. Disponível em: Agenda Nacional de Avaliação (ANAV) e Projeto-piloto (Acedido: 23 março 2026).
- Centro de Planeamento e Avaliação de Políticas Públicas (s.d.-v). *Painel de Indicadores de Contexto e Recursos de Monitorização*. PLANAPP. Disponível em: Painel de Indicadores de Contexto e Recursos de Monitorização (Acedido: 23 março 2026).
- Centro de Planeamento e Avaliação de Políticas Públicas (s.d.-w). *REPLAN lança Lista de Metas Estratégicas dos IP 2024*. PLANAPP. Disponível em: REPLAN lança Lista de Metas Estratégicas dos IP 2024 (Acedido: 23 março 2026).
- Centro de Planeamento e Avaliação de Políticas Públicas (s.d.-x). *Produtos de Monitorização*. PLANAPP. Disponível em: Produtos de Monitorização (Acedido: 23 março 2026).
- Centro de Planeamento e Avaliação de Políticas Públicas (s.d.-y). *Suporte à coordenação e acompanhamento da Agenda 2030*. PLANAPP. Disponível em: Suporte à coordenação e acompanhamento da Agenda 2030 (Acedido: 23 março 2026).
- Centro de Planeamento e Avaliação de Políticas Públicas (s.d.-z). *Estudos de Avaliação*. PLANAPP. Disponível em: Estudos de Avaliação (Acedido: 23 março 2026).
- Decreto-Lei n.º 149/2017, de 6 de dezembro (2017). *Diário da República*, n.º 234/2017, Série I, pp. 6530-6536. Disponível em: Decreto-Lei n.º 149/2017 | DR (Acedido: 23 março 2026).
- Decreto-Lei n.º 21/2021, de 15 de março (2021). *Diário da República*, n.º 51/2021, Série I, pp. 24-33. Disponível em: Decreto-Lei n.º 21/2021 | DR (Acedido: 23 março 2026).
- Decreto-Lei n.º 43-B/2024, de 2 de julho (2024). *Diário da República*, n.º 126/2024, Suplemento, Série I. Disponível em: Decreto-Lei n.º 43-B/2024 | DR (Acedido: 23 março 2026).
- Decreto-Lei n.º 67/2024, de 8 de outubro (2024). *Diário da República*, n.º 195/2024, Série I. Disponível em: Decreto-Lei n.º 67/2024 | DR (Acedido: 23 março 2026).
- Decreto-Lei n.º 96/2024, de 28 de novembro (2024). *Diário da República*, n.º 231/2024, Série I. Disponível em: Decreto-Lei n.º 96/2024 | DR (Acedido: 23 março 2026).
- Fernandes, A. H. (2019). 'O que é a estratégia? Uma apresentação crítica a partir da escola estratégica portuguesa', *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 5(2), pp. 21-38. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18847/1.10.2> (Acedido: 23 março 2026).

- Fialho, E. D. C. M. (2019). *O planeamento estratégico como uma ferramenta de melhoria dos serviços do Estado*. Dissertação de mestrado, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10071/19576> (Acedido: 23 março 2026).
- Lamont, C. & Boduszynski, M. (2020). *Research methods in politics and international relations*. Londres: Sage Publications.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (2023). *Melhorar o Processo de Decisão e o Desenvolvimento de Políticas Públicas em Portugal: O papel do Plan.APP*. OECD Publishing. Disponível em: [OCDEPlanAPP_RelatorioFinal.pdf](#) (Acedido: 23 março 2026).
- Reis, B. C. (2019). *Pode Portugal ter uma estratégia?*. Fundação Francisco Manuel dos Santos. Disponível em: [Pode Portugal Ter Uma Estratégia? | Fundação Francisco Manuel dos Santos](#) (Acedido: 23 março 2026).
- Ribeiro, A. S. (2017). *Teoria Geral da Estratégia – O Essencial ao Processo Estratégico*. Coimbra: Almedina.
- Ribeiro, A. S. (2011). ‘Segurança e Defesa Nacional’, *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*.
- Ribeiro, A. S. (2020). *Modelos do Processo Estratégico*. Coleção de Estudos Políticos e Sociais. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Rodrigues, C. M. C. (2024). *Contributo para um “Sistema Integrado de Gestão de Crises” (SIGC) em Portugal*. E-Briefing Papers, Instituto de Defesa Nacional. Disponível em: [E_Briefing_Sistema de Gestão de Crises em Portugal_abril 2024.pdf](#) (Acedido: 23 março 2026).
- Simões, V. C. (2022). ‘Ciência para as políticas públicas em Portugal’. Em Melchor, L. & Krieger, K. (eds.). Serviço das Publicações da União Europeia. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.2760/409078> (Acedido: 23 março 2026).
- Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo (2018). *Relatório de atividade Ano de 2017 (projeto-piloto da medida “Custa Quanto?”)*. UTAIL. Disponível em: [30012017-utail-relatorio-atividades.pdf](#) (Acedido: 23 março 2026).

Anexos

Tabela 2
Composição da Equipa Multissetorial de Prospetiva

Área Governativa	Comissão Coordenadora
Ambiente e Energia	SGA – Secretaria-Geral do Ambiente
Defesa Nacional	DGPDN – Direção-Geral de Política de Defesa Nacional
Presidência	PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas
	Membros da REPLAN
Administração Interna	SGAI – Secretaria-Geral da Administração Interna
	PSP – Polícia de Segurança Pública
Agricultura e Mar	DGPM – Direção-Geral da Política do Mar
Ambiente e Energia	SGA – Secretaria-Geral do Ambiente
Cultura, Juventude e Desporto	GEPAC – Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais
Coesão Territorial	AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão
Cultura	GEPAC – Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais
	IPDJ – Instituto Português da Juventude, I.P.
	CIG – Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género
Defesa Nacional	DGPDN – Direção-Geral de Política de Defesa Nacional
Economia e Coesão Territorial	DGE – Direção-Geral de Economia
	AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão
Educação, Ciência e Inovação	DGEEC – Direção-Geral das Estatísticas da Educação e Ciência
Finanças	GPEARJ – Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais
Infraestruturas e Habitação	IMT – Instituto da Mobilidade e dos Transportes I.P.
	IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana I.P.
Presidência	PLANAPP– Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas
Reforma do Estado	ARTE – Agência para a Reforma Tecnológica do Estado
	INA – Instituto Nacional de Administração, I.P.
	Outras Entidades
Ambiente e Energia	LNEG – Laboratório Nacional de Energia e Geologia
Negócios Estrangeiros	IDN – Instituto da Defesa Nacional
Educação, Ciência e Inovação	FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia
Negócios Estrangeiros	DGAE – Direção-Geral de Assuntos Europeus

Fonte: PLANAPP, s.d.-c

Tabela 3
Composição da Equipa Multissetorial de Planeamento

Área Governativa	Comissão Coordenadora
Economia e Coesão Territorial	AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão
Finanças	GPEARJ – Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais
Presidência	PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas
	Membros da REPLAN
Administração Interna	SGAI – Secretaria-Geral da Administração Interna
Agricultura e Mar	GPP – Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral
	DGPM – Direção-Geral da Política do Mar
Cultura, Juventude e Desporto	GEPAC – Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais
	CIG – Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género
Defesa Nacional	DGPDN – Direção-Geral de Política da Defesa Nacional
Economia e Coesão Territorial	DGE – Direção-Geral de Economia
	AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão
Educação, Ciência e Inovação	DGEEC – Direção-Geral das Estatísticas de Educação e Ciência
	DGEPA – Diretora-Geral da Direção-Geral de Estudos, Planeamento e Avaliação
Finanças	GPEARI – Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais
Infraestruturas e Habitação	IMT – Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.
	IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.
Justiça	DGPJ – Direção-Geral da Política de Justiça
Presidência	PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas
Reforma do Estado	ARTE – Agência para a Reforma Tecnológica do Estado
	INA – Instituto Nacional de Administração, I.P.
Saúde	ACSS – Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.
Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	GEP – Gabinete de Estratégia e de Planeamento
	Outras Entidades
Administração Interna	ANEPC – Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil
Ambiente e Energia	APA – Agência Portuguesa do Ambiente
Economia e Coesão Territorial	DGT – Direção-Geral do Território
	EMPIS – Estrutura de Missão Portugal Inovação Social
Educação, Ciência e Inovação	FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia
Finanças	EO – Entidade Orçamental
Saúde	DGS – Direção-Geral da Saúde

Fonte: PLANAPP, s.d.-c

Tabela 4
Composição da Equipa Multissetorial de Monitorização

Área Governativa	Comissão Coordenadora
Educação, Ciência e Inovação	DGEEC – Direção-Geral das Estatísticas da Educação e Ciência
Presidência	PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas
Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	GEP – Gabinete de Estratégia e de Planeamento
	Membros da REPLAN
Agricultura e Mar	DGPM – Direção-Geral da Política do Mar
Ambiente e Energia	SGA – Secretaria-Geral do Ambiente
Cultura, Juventude e Desporto	GEPAC – Gabinete de Estratégica, Planeamento e Avaliação Culturais
	IPDJ – Instituto Português da Juventude, I.P.
	CIG – Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género
Economia e Coesão Territorial	DGE – Direção-Geral de Economia
	AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão
Educação, Ciência e Inovação	DGEEC – Direção-Geral das Estatísticas da Educação e Ciência
Finanças	GPEARI – Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais
Infraestruturas e Habitação	IMT – Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.
	IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.
Justiça	DGPJ – Direção-Geral da Política de Justiça
Presidência	PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas
Reforma do Estado	ARTE – Agência para a Reforma Tecnológica do Estado
	INA – Instituto Nacional de Administração, I.P.
Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	GEP – Gabinete de Estratégia e de Planeamento
	Outras Entidades
Administração Interna	DGRM – Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos
Ambiente e Energia	APA – Agência Portuguesa do Ambiente
	ADENE – Agência para a Energia
	DGEG – Direção-Geral de Energia e Geologia
Economia e Coesão Territorial	DGT – Direção-Geral do Território
Educação, Ciência e Inovação	INES-TEC – Instituto de Engenharia de Sistemas e Computadores, Tecnologia e Ciência
Negócios Estrangeiros	CICL – Centro de Informação e Cooperação para a Língua Portuguesa
Presidência	INE – Instituto Nacional de Estatística, I.P.

Fonte: PLANAPP, s.d.-c

Tabela 5
Composição da Equipa Multissetorial de Avaliação

Área Governativa	Comissão Coordenadora
Educação, Ciência e Inovação	DGEEC – Direção-Geral das Estatísticas da Educação e Ciência
Presidência	PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas
Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	GEP – Gabinete de Estratégia e de Planeamento
	Membros da REPLAN
Agricultura e Mar	DGPM – Direção-Geral da Política do Mar
Ambiente e Energia	SGA – Secretaria-Geral do Ambiente
Cultura, Juventude e Desporto	GEPAC – Gabinete de Estratégica, Planeamento e Avaliação Culturais
	IPDJ – Instituto Português da Juventude, I.P.
	CIG – Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género
Economia e Coesão Territorial	DGE – Direção-Geral de Economia
	AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão
Educação, Ciência e Inovação	DGEEC – Direção-Geral das Estatísticas da Educação e Ciência
Finanças	GPEARI – Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais
Infraestruturas e Habitação	IMT – Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.
	IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.
Justiça	DGPJ – Direção-Geral da Política de Justiça
Presidência	PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas
Reforma do Estado	ARTE – Agência para a Reforma Tecnológica do Estado
	INA – Instituto Nacional de Administração, I.P.
Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	GEP – Gabinete de Estratégia e de Planeamento
	Outras Entidades
Administração Interna	DGRM – Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos
Ambiente e Energia	APA – Agência Portuguesa do Ambiente
	ADENE – Agência para a Energia
	DGEG – Direção-Geral de Energia e Geologia
Economia e Coesão Territorial	DGT – Direção-Geral do Território
Educação, Ciência e Inovação	INES-TEC – Instituto de Engenharia de Sistemas e Computadores, Tecnologia e Ciência
Negócios Estrangeiros	CICL – Centro de Informação e Cooperação para a Língua Portuguesa
Presidência	INE – Instituto Nacional de Estatística, I.P.

Fonte: PLANAPP, s.d.

Tabela 6
Composição da Equipa Multissetorial de Articulação Regional

Área Governativa	Comissão Coordenadora
Agricultura e Mar	GPP – Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral
Economia e Coesão Territorial	AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão
Presidência	PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas
	Outras Entidades
	CCDR-N – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, I.P.
	CCDR-C – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, I.P.
	CCDR-LVT – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo, I.P.
	CCDR-A – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, I.P.
	CCDR-A – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve, I.P.
	DRPFE – Direção Regional do Planeamento e Fundos Estruturais
	IDRM – Instituto de Desenvolvimento Regional da Madeira

Fonte: PLANAPP, s.d.-c

A União Europeia e a construção de paz nos Balcãs Ocidentais: qual o impacto das ameaças internas na eficácia da estratégia de alargamento europeu para a região?

Miguel Torres Teixeira de Matos Canas
Santiago da Cunha Medina Romão

Primeiro ano da licenciatura de Ciência Política e Relações Internacionais no Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa

1. Introdução e enquadramento teórico

Os Balcãs Ocidentais são uma região correspondente a parte da antiga Jugoslávia e à Albânia que na sua conceção atual abrange seis países: Sérvia, Bósnia-Herzegovina, Kosovo, Montenegro, Albânia, e Macedónia do Norte (Dabrowski e Myachenkova, 2018, p. 2). Esta designação não advém da necessidade de atribuir uma nomenclatura a um espaço geográfico com fronteiras naturais definidas. Ao invés, a designação de Balcãs Ocidentais é “uma noção política”¹ (Shaban, 2025, p. 1) estabelecida pela União Europeia UE) no início do século para designar uma área que passara por “conflitos étnicos violentos” (Dabrowski e Myachenkova, 2018, p. 3) após o colapso da Jugoslávia no início da década de 1990.

A necessidade de criar uma nomenclatura para designar esta área da península balcânica advém da sua relevância geoestratégica, mais concretamente na função que desempenha como uma “ponte terrestre entre o sudeste da UE (...) e a sua parte europeia central” (Shaban, 2025, p. 28). O desempenho desta função de “land bridge” (Shaban, 2025, p. 28) levou a União Europeia a constatar que a sua inação num território de grande importância estratégica, que passara por um violento processo de transição política, permitiria o domínio da região por interesses antagónicos aos seus, comprometendo severamente a segurança e a integridade territorial da União. Deste modo, para evitar que da vulnerabilidade vivida nesta “periferia problemática” (Elbasani, 2013, p. 28) surgissem novas ameaças ou se intensificassem ameaças antigas, a UE emergiu como principal ator internacional no processo de construção de paz na região (Kartsonaki e Wolff, 2023, p. 192).

Ao emergir como ator de construção de paz, a União Europeia propôs-se a mais do que à mera mediação da resolução do conflito armado, tendo em vista a assinatura de um

1 Citação traduzida pelos autores. Doravante, todas as citações provenientes de obras em língua estrangeira serão também elas traduzidas pelos autores, mantendo apenas expressões intraduzíveis na língua original.

acordo de paz e o cessar da violência física direta. Nos termos utilizados por Galtung para apresentar o conceito de construção de paz, a UE propôs-se entrar em ação nos Balcãs Ocidentais visando a remoção das “*causas da guerra*” e a “*oferecer alternativas à Guerra em situações em que guerras possam ocorrer*” (Galtung, 1976, p. 298).

Mais do que no término da guerra, a verdadeira paz atinge-se quando, através do desenvolvimento de sociedades equitativas (Galtung, 1976, p. 298), as três formas de violência identificadas por Galtung – direta, cultural e estrutural – são eliminadas (Ramsbotham et al., 2024, p. 23). A resolução do conflito em todas as formas de violência que o mesmo acarreta apenas é possível quando se desenvolvem sociedades inclusivas que abranjam um “conjunto de autores mais amplo”, tais como “grupos marginalizados, sociedade civil, mulheres e jovens” (Calléja, 2022, p. 1). Assim, para a construção de uma paz sustentável e duradoura, não basta mudar a índole das ações reduzindo “o uso de violência” (*Journal of Peace Research*, 1964, p. 3) na sua concepção física: há que “mudar as “mentalidades dos homens”” (*Journal of Peace Research*, 1964, p. 3).

Nas últimas duas décadas, a União Europeia tem prosseguido uma estratégia de construção de paz regida por contornos muito particulares que se explicam pela natureza *suis generis* da própria União Europeia (Hlavac, 2010, p. 1). A impossibilidade de enquadrar a União Europeia no cânone de organizações internacionais leva a que o estudo da sua ação na construção de paz nos Balcãs Ocidentais suscite interpretações várias: por um lado, há quem argumente que a estratégia da UE tem passado pela combinação de “*statebuilding* e integração europeia” (Bieber, 2011, p. 1783), procurando a construção das instituições dos Estados recém-criados em concordância com o modelo de democracia liberal europeia; por outro lado, há quem argumente que a estratégia europeia tem optado por uma “abordagem dupla” (Jakešević, 2018, p. 117), enfatizando-se a abordagem holística à região na qual se incentiva o desenvolvimento de mecanismos de cooperação econômica entre os vários Estados que constituem os Balcãs Ocidentais como modo de reconciliação pós-conflito (Jakešević, 2018, p. 117).

Adicionalmente, existe também diversidade de perspectivas quanto às formas de exercício de poder de que a estratégia de construção de paz da UE nos Balcãs Ocidentais se reveste e de quais as formas de paz prosseguidas. Quanto ao exercício de poder, algumas perspectivas argumentam a favor da prevalência de um poder transformativo, baseado na obrigatoriedade dos países dos Balcãs Ocidentais encetarem “um amplo espectro de reformas” (Dimitrova et al., 2016, p. 3) para terem a possibilidade de aderir à UE (Turčalo e Smajić, 2024, p. 112). Por outro lado, a UE apresenta uma perspectiva distinta sobre a sua própria ação, argumentando que exerce “um “poder normativo” interessado na promoção da democracia e dos direitos humanos” (Grimm e Mathis, 2015, p. 917).

Quanto às formas de paz almejadas pela estratégia de construção de paz da UE, há uma maior multiplicidade de perspectivas: Visoka e Doyle (2016, p. 862) argumentam que a União Europeia tem prosseguido uma abordagem neo-funcionalista, assente num entendimento tecnocrático do processo de construção de paz no qual se desconstruem “Questões altamente políticas em termos técnicos de forma a alcançar acordos.” Outros argumentam que tem sido prosseguida uma abordagem liberal à construção de paz que

prioriza a construção e reforma do Estado e que relega para segundo plano outras dimensões da construção de paz, “tais como a (...) reconciliação.” (Tepšić e Vukelić, 2022, p. 72). Por fim, algumas perspectivas consideram que a União Europeia tem alterado o tipo de paz que procura alcançar no decorrer da sua ação na região, em virtude da emergência de novas ameaças geopolíticas. De acordo com esta ideia, a UE tem deixado de procurar a transformação dos sistemas políticos dos países dos Balcãs Ocidentais e tem passado a priorizar o estabelecimento de influência incontestável na região, “limitando a interferência de países terceiros tais como a Rússia e a China.” (Plugtschieva, 2024, p. 130).

Não obstante a diversidade de perspectivas relativamente à estratégia de construção de paz da UE para a construção dos Balcãs Ocidentais, um dado é conhecido: existe uma estratégia de construção de paz. É, fruto do posicionamento geográfico dos Balcãs Ocidentais, uma inevitabilidade geopolítica. No presente ensaio, considerar-se-á que o início de uma estratégia europeia de construção de paz meritória desse nome (isto é, que existe sem estar na dependência do exercício de mandatos da ONU), ocorre em 2003 com a apresentação da agenda de Tessalónica. É neste momento que a UE reconhece aos países dos Balcãs Ocidentais a sua elegibilidade “para se tornarem membros da UE no futuro” (Shaban, 2025, p. 25). Assim, a estratégia de construção de paz materializa-se no âmbito da estratégia de alargamento europeu, uma vez que para estes países integrarem a UE torna-se necessário construir Estados munidos de instituições fortes que consigam lidar com futuros conflitos de forma não violenta.

Neste sentido, é razoável argumentar que a estratégia da UE não tem sido particularmente bem-sucedida. Após mais de duas décadas, dos sete países que inicialmente compunham a noção política de Balcãs Ocidentais apenas a Croácia experienciou um processo de integração europeia célere, sendo “considerado como o modelo exemplar” (Elbasani, 2013, p. 4). Os restantes Estados encontram-se numa situação precária caracterizada por Petrovic (2022, p. 7) como sendo de “paz frágil, *state building* incompleto, alguma democracia... e sem acesso à UE”. A severidade da situação descrita por Petrovic demonstra a ineficácia da integração procurada pela estratégia de construção de paz da UE e torna inevitável questionar quais as causas desta ineficácia.

Deste modo, no presente ensaio procurar-se-á responder à seguinte questão de investigação: Qual o impacto das ameaças internas na eficácia da estratégia de alargamento europeu para a região? Da investigação consultada, considera-se razoável sintetizar as maiores ameaças internas à estratégia europeia em parte da tríada proposta por Tahirović (2024, p. 27): “governança fraca, sociedade civil frágil e disputas geopolíticas”. Na análise a efetuar, proceder-se-á à mesma análise tripartida das ameaças à ação europeia, excluindo as “as disputas geopolíticas” Tahirović (2024, p. 27) por se tratar de uma ameaça de ordem externa. No primeiro capítulo, analisar-se-á a ideia de governança débil à luz das fragilidades que acarreta para os sistemas políticos balcânicos, nomeadamente na questão da captura do estado por elites que subvertem os esforços europeus de democratização. Já no segundo capítulo, explorar-se-á a fragilidade da sociedade civil atentando nos nacionalismos balcânicos e na influência que desempenham nas tensões entre Estados.

Considerar-se-á como Balcãs Ocidentais a noção atual do termo, excluindo por isso a Croácia do âmbito desta análise. Quanto a enquadramento teórico, considerar-se-á implícita ou explicitamente os conceitos de violência por Galtung e as noções de construção de paz apresentadas na obra conjunta com *Contemporary Conflict Resolution*.

Adicionalmente, recorrer-se-á a uma metodologia de estudo de caso múltiplo para analisar cada uma das ameaças internas individualmente. Uma vez que as ameaças serão analisadas em contexto da ação europeia, torna-se imperativo analisar também os limites desta no contexto de cada problemática e discernir como as ameaças interagem com estas vulnerabilidades. Esta metodologia assentará numa análise qualitativa de informação retirada predominantemente de fontes secundárias, sobretudo artigos científicos. Ocasionalmente, poder-se-ão referir fontes primárias, tais como relatórios da União Europeia e dados quantitativos encontrados em algumas das fontes consultadas. Após a análise individual de cada ameaça, concluir-se-á com uma análise simultânea das duas ameaças, respondendo à responder-se-á à questão de investigação considerando as seguintes hipóteses:

H1: As ameaças internas diminuem significativamente a eficácia da estratégia de alargamento europeu na construção de paz nos Balcãs Ocidentais.

H2: Apesar de as ameaças internas diminuírem a eficácia da estratégia de alargamento europeu na construção de paz nos Balcãs Ocidentais, esta é mais prejudicada pelas limitações inerentes à sua própria ação.

2. Fragilidades dos sistemas políticos nacionais

Nos anos imediatamente anteriores à apresentação da agenda de Tessalónica, assistiu-se a um progresso significativo na democratização dos Balcãs Ocidentais. Neste período, a resolução dos conflitos na região abriu caminho para a democratização, levando o sistema político a romper com as “políticas nacionalistas exclusivistas que mantiveram reféns a sua primeira década de transformações pós-comunistas” (Elbasani, 2013, p. 4). Com o fim dos conflitos étnicos, que marcaram a década subsequente ao colapso da Jugoslávia, também as elites que haviam feito da retórica identitária exclusivista a base do seu suporte popular, perderam lugar nos sistemas políticos dos países dos Balcãs Ocidentais.

Complementarmente, o anúncio de uma estratégia europeia de construção de paz nos Balcãs Ocidentais por meio da agenda de Tessalónica levou ao esgotamento das agendas nacionalistas e motivou o aparecimento de novas elites nacionais dispostas a cooperar na prossecução dos termos europeus de construção de paz. Estas elites apresentaram-se como aliados da UE no processo de integração europeia e foram responsáveis por motivar os esforços de democratização do início do século XXI, tornando-se o “ponto de viragem de mudança” (Elbasani, 2013, p. 15). Contudo, a crise financeira global do final dos anos 2000, “desacelerou o ritmo do crescimento económico (...) e amplificou o elevado desemprego” (Dabrowski e Myachenkova, 2018, p. 2),

enfraquecendo as elites reformistas e levando à emergência de novos regimes autoritários (Bieber, 2018, p. 338).

Estes novos regimes autoritários que surgiram nos Balcãs Ocidentais não são regimes políticos que se guiem pela concepção original de um sistema político autoritário que de acordo com Juan Linz (2022, p. 160) visaria “a despolitização das massas de cidadãos”. Num sistema autoritário “tradicional”, instituições democráticas poderiam ser abolidas ao abrigo desta despolitização, uma vez que havia um propósito estruturante anunciado de afastar as massas da política em nome da estabilidade do país. Em sistemas políticos caracterizados por este novo autoritarismo, designado como autoritarismo competitivo, as táticas de consolidação de poder são mais subtis e motivam-se na dissociação crescente entre a organização formal e o exercício de poder de índole cada vez mais informal. No âmbito da crescente informalidade das formas de exercício de poder, alguns grupos étnicos estabeleceram formas de “governança própria ilegal.” (Keil, 2012, p. 200) e as elites governantes dos Balcãs Ocidentais passaram a exercer domínio sobretudo por meio do “abuso de poder relativamente a eleições, media, Estado de direito e finanças públicas” (Kapidžić, 2020, p. 1).

Posto isto, não há uma mudança formal de regime político em que os princípios do sistema democrático são formalmente rejeitados (Kapidžić, 2020, p. 11). Em alternativa, nos autoritarismos competitivos não se eliminam as instituições características de um sistema político democrático, mas as elites dirigentes apoderam-se das mesmas e subvertem-nas em prol de interesses próprios. Por outras palavras, o Estado deixa de ser neutro e é capturado por uma elite dirigente que passa a fazer uso do mesmo para servir os seus próprios interesses (Bieber, 2018, p. 347). Considerando o exposto, o Estado na sua concepção de “comunidade política de pessoas, ao serviço das quais está” (Cruz, 2015, p. 35) é subvertido e as elites dentro da comunidade política apoderam-se das instituições de que o Estado se reveste para servirem os seus próprios interesses.

Embora certos autores optem por analisar os regimes políticos dos Balcãs Ocidentais de acordo com o conceito de iliberalismo, optar-se-á por não utilizar este conceito no decorrer do presente ensaio, uma vez que ainda não existe uma definição consensual do mesmo. Ao invés, optar-se-á antes por referir a ameaça que advém da captura das instituições do Estado como se tratando de uma forma de autoritarismo competitivo, definidos como “regimes civis nos quais existem instituições democráticas formais e são amplamente vistas como o principal meio de adquirir poder, mas nos quais o abuso do estado por parte dos governantes lhes confere uma vantagem significativa em relação aos seus oponentes” (Kmezić, 2020, p. 184).

A situação dos regimes políticos dos Balcãs Ocidentais caracterizada anteriormente constitui uma ameaça significativa aos esforços europeus de construção de paz e impossibilita a plena prossecução da estratégia de alargamento anunciada em Tessalónica. Como referido num documento oficial da UE de 2018, “Realizar reformas na área do Estado de direito, dos direitos fundamentais e da boa governação continua a ser o assunto mais premente para os Balcãs Ocidentais” (European Commission, 2018, p. 4). Deste modo, a União Europeia deixa claro que não abdicará da essência normativa do

seu exercício de poder nos Balcãs Ocidentais, e refere ainda que o grau de implementação destas reformas servirá como “parâmetro fundamental pelo qual as perspectivas desses países serão avaliadas pela EU” (European Commission, 2018, p. 4). Contudo, a dissonância entre a irredutibilidade dos termos apresentados neste documento oficial e a realidade das ações europeias tem produzido efeitos ambivalentes.

Grimm and Mathis (2015, p. 942), ao estudarem o financiamento atribuído pela UE à região dos Balcãs Ocidentais concluíram que a ação da UE se tem regido pelo mote “a assistência humanitária vem primeiro, o desenvolvimento socioeconómico em segundo e a democracia em terceiro” e que “a UE faz relativamente pouco para apoiar diretamente a criação de instituições e capacidades democráticas.” Ritcher and Wunsch (2020, p. 41) vão mais longe e afirmam que a União Europeia, mais do que priorizar a estabilidade que aparentemente consideram advir do desenvolvimento socioeconómico, tem involuntariamente estimulado o estabelecimento de “redes informais nos Balcãs Ocidentais permitindo-lhes reforçar o seu domínio sobre o poder.”

De acordo com estes autores, este favorecimento involuntário tem-se concretizado pela conjugação de três problemáticas: “pressão para a liberalização dos mercados na ausência de um quadro jurídico abrangente (...) forte condicionalidade *top-down* (...) permitindo que as elites governantes silenciem os opositores internos” e “as interações com altos funcionários da UE e dos Estados-membros servem para legitimar as elites governantes.” (Richter e Wunsch, 2020, p. 43). Os mesmos autores sintetizaram as três problemáticas como “dinheiro, poder, glória” (Richter e Wunsch, 2020, p. 41). A liberalização forçosa dos mercados dos Balcãs Ocidentais, sem estruturas legais que previnam a monopolização do mercado, originou assimetrias profundas que se transpuseram para o sistema político. Deste modo, o poder transformativo dos esforços europeus verificou-se, mas não com o cunho normativo que a União Europeia lhe pretendia atribuir. No âmbito dos esforços europeus, o investimento avultado no desenvolvimento socioeconómico deu às elites políticas os recursos para estabelecerem redes de influência dificilmente penetráveis. Como referem Richter e Wunsch (2020, p. 42) “a efetividade da governação aumentou sob influência da condicionalidade da UE, mas o nível de democracia na região está a estagnar na melhor das hipóteses”. Embora, o objetivo da União Europeia não fosse criar um *buffer zone* alinhado com os interesses europeus, mas sim fomentar a prosperidade económica que permitisse a criação de uma democracia plena, tal está longe de ser atingido. Neste momento, contando que a UE não abdique do pendor normativo do seu poder transformativo, a vigência do Estado de direito necessária para construir uma paz sustentável e alcançar a integração europeia parece uma miragem.

Embora de um modo distinto das ditaduras do século XX, os sistemas políticos autoritários competitivos a que a ação europeia inadvertidamente deu azo, enquadram-se na ideia de autoritarismo como “uma etapa do desenvolvimento político” (Cruz, 2015, p. 125) dos países dos Balcãs Ocidentais. Se estabelecermos esta analogia e atentarmos no fenómeno político vivido nesta região como sendo uma adaptação à contemporaneidade do conceito de ditadura como etapa inexorável do desenvolvimento do sistema político de um país, poder-se-á compreender o surgimento do autoritarismo competitivo nos

Balcãs Ocidentais. Por outras palavras, poder-se-á entender que os Estados que emergiram após o colapso da Jugoslávia são ainda “áreas de *statehood* limitada” (Börzel e Grimm, 2018, p. 116) e que as condições para a existência de uma democracia são ainda escassas.

Ademais, há outro fator a considerar: os legados históricos e a necessidade de construção de uma cultura política democrática. Como referido por Keil (2012, p. 199) “há uma falta de cultura política democrática em muitos países dos Balcãs Ocidentais” e a evidência empírica tem suportado a tese de que legados históricos, tais como “experiências de governança democrática”, auxiliam os Estados na construção de uma cultura política democrática. Contudo, “Os países da antiga Jugoslávia nunca tiveram essas vantagens” (Keil, 2012, p. 199). Se à ausência de uma cultura democrática, se adicionar a desproporcionalidade do investimento da UE na promoção de governança democrática, quando comparado com a promoção do desenvolvimento socioeconómico (9% e 57% dos fundos referidos anteriormente, respetivamente (Grimm e Mathis, 2015, p. 930), entende-se que a emergência de consolidação de democracias numa sociedade pós-conflito seria extremamente difícil. Apesar do surgimento dos atuais sistemas autoritários competitivos não ser inevitável, a conjuntura apresentada fazia do seu surgimento um acontecimento bastante plausível.

Complementarmente à ausência de uma cultura democrática nos Balcãs Ocidentais, assinala-se uma outra preocupação: a dogmatização do “sonho europeu” pelas elites políticas/económicas da região e a sua utilização como fonte de legitimidade externa e de certo modo também interna. Nas palavras de Kartsonaki e Wolff (2023, p. 198) “Todos os Estados da antiga Jugoslávia projetam-se como inerentemente europeus e apresentam a adesão à UE como uma prioridade nas suas agendas de política externa”. Neste âmbito, a União Europeia assume um grande peso nas políticas nacionais de cada estado dos Balcãs Ocidentais.

Contudo, em regimes autoritários competitivos como os que se verificam na parte ocidental da região balcânica, o progresso de integração europeia é instrumentalizado pela elite política para legitimação de ações repressivas para com a oposição (de relembrar que sistemas autoritários competitivos são caracterizados pela assimetria na competição entre partido incumbente e partidos de oposição). O desejo de integração europeia é de tal ordem entre as populações que “ações do regime que podem ser consideradas repressivas são legitimadas internamente com base em padrões europeus” (Kapidžić, 2020, p. 11) e nesse sentido argumenta-se que há uma dogmatização do “sonho europeu”. Na experiência política dos Balcãs Ocidentais, percebe-se que em nome da integração europeia, tudo se torna legitimado e que o suporte de líderes europeus é decisivo para a legitimação interna de comportamentos autoritários, tal como aconteceu com o elogio de Angela Merkel ao presidente da Sérvia em 2018, permitindo ao seu partido uma “maior consolidação da sua posição dominante” (Richter e Wunsch, 2020, p. 53).

Não obstante o contributo evidente que a ação europeia tem dado para a consolidação da efetiva soberania destes Estados, considera-se, à luz da investigação conduzida até ao momento, que a estratégia europeia de construção de paz deveria ter sido concebida com maior cautela. Aquando do anúncio da Agenda de Tessalónica em 2003, a UE

anunciou o seu “apoio inequívoco à perspectiva europeia dos países dos Balcãs Ocidentais,” (European Commission, 2003) deixando subentendido que esta integração seria uma realidade iminente ao referir que “foram feitos progressos consideráveis rumo à estabilidade, à democracia e à recuperação económica em todos os países dos Balcãs Ocidentais” (European Commission, 2003). Em alternativa, defende-se que se deveria ter optado por um tom mais cauteloso, disponibilizando suporte inequívoco para o processo de construção de democratização, mas lembrando que “as atrocidades da guerra civil são fundamentalmente antitéticas às normas democráticas” (Börzel e Grimm, 2018, p. 121). Numa conjuntura em que o legado comunista é preponderante, a cultura política democrática e a *statehood* limitadas e a memória do conflito ainda vívida, percebe-se que ter anunciado esta possibilidade foi algo imprudente. Ademais, sem o devido investimento na criação de sistemas de governança democrática pela parte da UE, elites autoritárias apoderaram-se dos recursos dos países dos Balcãs Ocidentais.

Concluindo, na prossecução da sua estratégia de construção de paz, a UE não se conseguiu aliar a elites verdadeiramente europeístas e isso tem comprometido significativamente a eficácia dos seus esforços. Ao invés, precisou de se aliar a “pragmatistas que apostavam as suas fortunas no processo de integração na UE” (Elbasani, 2013, p. 14). A fragilidade de uma aliança entre a União Europeia, ator internacional que pretende exercer um poder transformativo de cunho normativo com elites pragmatistas, que visam primordialmente a acumulação de capital, torna clara a dissonância de objetivos entre as elites nacionais dos Balcãs Ocidentais, que procuram aumentar património, e a União Europeia, que procura criar sistemas políticos democráticos. Esta dissonância permitiu a captura das instituições do Estado por elites políticas/económicas que, instrumentalizando o processo de integração europeia, subverteram as instituições democráticas para servir os seus propósitos.

Assim, neste momento, a UE encontra-se numa situação estratégica ambivalente: por um lado, se hostilizar as elites governantes corre o risco de as alienar para potências antagónicas; por outro lado, se continuar a negociar os processos de integração europeia com estas mesmas elites, contribui ainda mais para a sua consolidação no poder e para a legitimação interna e externa das *stabilocracies*,² diminuindo ainda mais o seu já mitigado poder normativo.

De modo a criar elites comprometidas com os valores democráticos da UE, importa, não hostilizando extensivamente as elites incumbentes, fomentar, por meio de mecanismos de apoio financeiro, a criação de uma “sociedade civil crítica” (Keil, 2012, p. 201). Com uma sociedade civil que reja o seu processo de tomada de decisão eleitoral pelas normas democráticas pelas quais as elites atuais não se regem, podem surgir de entre esta sociedade civil, elites europeístas verdadeiramente comprometidas com a normatividade intrínseca aos esforços europeus.

2 Termo cunhado por Biebrer (2018, p. 338) para designar a natureza dos autoritarismos dos Balcãs Ocidentais. O termo define-se como “A relação entre regimes autoritários competitivos e apoio externo estratégico, e a legitimidade que isso gera”.

3. Tensões interétnicas

Como analisado no capítulo anterior, a fragilidade dos sistemas políticos dos países dos Balcãs Ocidentais que advém da inexistência de uma cultura política democrática, torna as instituições destes Estados suscetíveis à captura por elites político-econômicas. Estas elites colocam as instituições do Estado ao serviço dos seus interesses pessoais, legitimando a sua subversão ao abrigo da integração europeia num processo que se poderia denominar como um autêntico *EU-washing*. Para suplantar o autoritarismo competitivo que tem vindo a tornar-se endêmico nestes sistemas políticos, a única solução plausível parece ser a criação de uma sociedade civil proativa e tendencialmente coesa.

Percebendo o Estado como “uma forma histórica da inevitável autoridade política de que todas as comunidades humanas se dotam” (Cruz, 2015, p. 35), este assume-se como “uma criação da sociedade” (Cruz, 2015, p. 35) e, consequentemente, subordinado à sua vontade. Assim, a existência de um Estado pressupõe a existência de uma vontade comum aos membros da comunidade humana que habita um determinado território e que determinará os pressupostos pelos quais a autoridade política de que se reveste o Estado se regerá. Contudo, no contexto dos Balcãs Ocidentais, este consenso é inexistente devido a uma “crise de identidade profundamente enraizada” (Kartsonaki e Wolff, 2023, p. 202) que deriva dos “conflitos étnicos violentos” (Dabrowski e Myachenkova, 2018, p. 2) que se sucederam na década subsequente ao colapso da Jugoslávia.

Deste modo, pode considerar-se que apesar da violência direta por motivos étnicos ter acabado com a resolução dos conflitos armados, as violências culturais e estruturais continuam presentes de um modo substancial nos Estados dos Balcãs Ocidentais. O nacionalismo étnico apresenta-se como a base das nações sobre as quais se sustém a “constelação de Estados-nação” (Kartsonaki e Wolff, 2023, p. 202) dos Balcãs Ocidentais. Kartsonaki e Wolff (2023, p. 194), num estudo sobre as identidades nacionais balcânicas, referem-se à Sérvia, à Albânia e à Macedónia do Norte como *Kulturnationen*, isto é, “países nos quais a *statehood* está fortemente assente na nação que a precede.” Destas três identidades nacionais, duas constituem ameaças à estabilidade da região pelo cariz supra-estatal que assumem: a identidade nacional sérvia que alimenta a ideia de uma Grande Sérvia e a identidade nacional albanesa que alimenta a ideia de uma Grande Albânia/Kosovo (Kartsonaki e Wolff, 2023, p. 200) (a ideia de Grande Albânia inclui invariavelmente o Kosovo, país no qual os censos de 2011 dão conta de 93% da população ser de etnia albanesa (Szabó, 2022, p. 237)). Estes dois projetos nacionalistas são antagónicos e motivam rivalidades regionais. De acordo com o mesmo estudo, “elementos de entre as comunidades albanesas, sérvias (...) politicamente organizadas continuam a desafiar a legitimidade dos seus Estados vizinhos” (Kartsonaki e Wolff, 2023, p. 200), com o projeto da Grande Sérvia a ameaçar a estabilidade da Bósnia-Herzegovina e do Kosovo e o projeto da Grande Albânia a ameaçar a estabilidade da Macedónia do Norte, do Montenegro e da própria Sérvia (Kartsonaki e Wolff, 2023, p. 200).

Da disputa entre estas duas identidades nacionais supra-estatais têm decorrido múltiplas tensões étnicas que se refletem tanto em relações bilaterais (particularmente

visíveis entre os Estados afetados pelos nacionalismos étnicos sérvio e albanês e o respetivo estado) como em relações interétnicas dentro de cada Estado (entre diferentes etnias). Estas tensões impedem a consolidação da noção de *statehood* na Macedónia do Norte, no Montenegro, no Kosovo e na Bósnia-Herzegovina, uma vez que em minorias étnicas com um peso mais ou menos significativo (que oscila entre os 1.5% da população kosovar de etnia sérvia e os 25% de população macedónia de etnia albanesa (Szabó, 2022, p. 237)) a lealdade ao seu *kin state* prevalece sobre a lealdade ao Estado no qual estão territorialmente inseridos.

De acordo com Brubaker (2009, p. 17), os cidadãos destas minorias étnicas são “apanhados entre dois nacionalismos mutuamente antagónicos – os dos Estados nacionalizantes em que vivem e das pátrias nacionais externas às quais pertencem por afinidade étnico-nacional, embora não por cidadania legal”. A prevalência do sentimento de pertença à “pátria” nacional externa” (Brubaker, 2009, p. 16), suscita uma problemática dissonância entre “afinidade étnico-nacional” e “cidadania formal” (Brubaker, 2009, p. 19). Esta dissonância acarreta atritos significativos e abala aspetos cruciais da soberania destes estados, nomeadamente o da legitimidade para exercerem a autoridade de que se revestem na qualidade de Estados.

De entre os quatro Estados sem projetos nacionais de cariz supra-estatal – Montenegro, Macedónia do Norte, Bósnia-Herzegovina e Kosovo – entende-se que a contestação à legitimidade por minorias étnicas se divide em dois níveis: a contestação da identidade nacional predominante e a impossibilidade do Estado exercer o exercício da autoridade soberana, fruto dessa contestação. O primeiro nível aplica-se ao caso montenegrino, no qual a criação do Estado precedeu a existência da nação e a identidade nacional montenegrina é tida como sendo “fluída e (...) ainda em construção.” (Kartsonaki e Wolff, 2023, 198) e ao caso macedónio, no qual aspetos simbólicos da sua nacionalidade são contestados externamente (Kartsonaki e Wolff, 2023, 197). Por um lado, a identidade nacional montenegrina é “desafiada por alguns elementos da comunidade sérvia no país,” (Kartsonaki e Wolff, 2023, 199) tendo o primeiro-ministro montenegrino, Marković, alertado em 2020 para a “negação da identidade montenegrina e do direito ao seu Estado” (Subotić, 2025, p. 12). Por outro lado, a identidade nacional macedónia é contestada em aspetos mais tangíveis, tais como a língua, cuja existência é contestada pela Bulgária que a considera “a variante sudoeste da língua búlgara” (Subotić, 2025, p. 10) e a Igreja Ortodoxa Macedónia, cuja existência é contestada pela Igreja Ortodoxa Sérvia (Kartsonaki e Wolff, 2023, p. 197).

Nos casos da Bósnia-Herzegovina e do Kosovo, a contestação à identidade nacional acarreta uma severidade superior. Como refere Bieber (2011, pp. 1787-89), estes Estados constituem-se como Estados mínimos, não como “resultado do apoio ideológico a um Estado como funções mínimas”, mas como consequência de uma “falta de consenso na atribuição de maiores competências ao Estado”. Ao contrário dos pressupostos liberais que inspiraram a formulação do conceito, a emergência da Bósnia-Herzegovina e do Kosovo como Estados mínimos advém da inexistência de uma sociedade suficientemente coesa que sustentasse um Estado mais forte, capaz de encetar as reformas necessárias para a sua integração na União Europeia.

Deste modo, ambos os Estados assumem uma natureza tendencialmente inorgânica, na medida em que a sua consolidação tem dependido fundamentalmente do “*state-building* da UE” (Bieber, 2011, p. 1789). No caso bósnio, o Estado mínimo foi instituído como uma “estrutura legal etnocrática criada para os grupos majoritários”, que cria “quasi-Estados independentes dentro da Bósnia-Herzegovina” (Szabó, 2022, pp. 5-6). Exemplo destas entidades com largas autonomias é a Republika Srpska (República Sérvia), região bósnia de maioria sérvia que tem desafiado o processo de construção do Estado bósnio ao constituir-se como “um projeto subnacional de *state-building*” (Bieber, 2011, p. 1789). Assim, a criação de um sistema político estruturado em torno da representatividade étnica não se revelou suficiente para mitigar as tensões étnicas vividas no interior do Estado bósnio. Ao invés, a possibilidade de cada um dos três grupos étnicos, através de direitos de veto abrangentes a todos os assuntos, “bloquear completamente uma decisão do parlamento estatal” (Szabó, 2022, p. 17) tem diminuído significativamente a eficácia dos esforços europeus.

Contrariamente à situação do Estado bósnio, no caso do Kosovo a impossibilidade de exercício da soberania prende-se com ambivalências do processo de declaração de independência e questões de falta de legitimidade internacional do Estado do Kosovo. Desde 10 de junho de 1999, após significativa pressão internacional “a Sérvia concordou com a administração internacional do Kosovo” (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, 2026), entrando em vigor a resolução 1244 do Conselho de Segurança que determinava que o Kosovo seria temporariamente administrado pelas Nações Unidas (UNMIK, 2026). A partir deste momento, a Sérvia perdeu a soberania *de facto* sobre o território.

Subsequentemente, quando o Kosovo declarou unilateralmente a sua independência em 2008, a perda de soberania *de jure* tornou-se iminente. Para fazer face a esta ameaça, a Sérvia passou desde então a tirar partido do seu aliado russo para “obstruir a adesão do Kosovo a organizações internacionais” (Turčalo e Smajić, 2024, p. 114), nomeadamente impedindo o seu reconhecimento internacional. Assim, o Kosovo tem coexistido como um Estado *de facto* mas não *de jure*.

Diferentemente do caso da Bósnia-Herzegovina, as tensões étnicas no Kosovo manifestam-se primariamente a um nível mais amplo da organização da existência e da organização do Estado e não no mero quotidiano do processo de tomada de decisão político. Como refere Bieber (2011, p. 1788), no Kosovo “a falta de força do Estado não deriva da incapacidade do estado de tomar decisões, mas sim do controlo incompleto do território estatal”, nomeadamente em regiões de maioria sérvia. Adicionalmente, o Kosovo é um Estado que tende para a homogeneidade étnica, com 93% da população sendo albanesa e apenas 1.5% da população sendo sérvia e os direitos de veto das minorias étnicas são menos abrangentes (Szabó, 2022, pp. 2-17). No entender da presente análise, o Kosovo constitui o maior foco de confronto entre os dois grandes projetos nacionalistas dos Balcãs Ocidentais. Com a manutenção do *statu quo* a favorecer a Grande Sérvia e a resolução deste impasse a fortalecer o projeto da Grande Albânia, sobretudo considerando que “a posição do Kosovo em relação à Albânia inclina-se para uma futura unificação.” (Tahirović, 2024, p. 40).

Da investigação conduzida no decorrer do presente capítulo, torna-se perceptível que do leque de identidades nacionais a que correspondem Estados nos Balcãs Ocidentais coexistem duas grandes identidades nacionais com pretensões extra-estatais, a sérvia e a albanesa, duas identidades de âmbito estatal ou sub-estatal; a bósnia e a macedónia; e uma identidade nacional em processo de diferenciação, a montenegrina. Como se torna evidente pelo número significativo de disputas étnicas não violentas que têm lugar na região, as tensões étnicas constituem ainda uma ameaça significativa aos esforços europeus de construção de paz. Em última instância, tendo em consideração a ênfase da estratégia de construção de paz europeia numa abordagem holística à região, as tensões étnicas constituem uma ameaça profunda à concretização do fim último desta estratégia.

Nas últimas décadas, a abordagem da União Europeia às tensões étnicas tem-se baseado em pressupostos legalistas. De acordo com estes pressupostos, a UE tem considerado que, para os Estados que constituem os Balcãs Ocidentais resolverem as tensões étnicas que enfrentam internamente, devem prosseguir um “modelo de Estados democráticos assentes no Estado de direito, com garantias para as minorias” (Szabó, 2022, p. 2). Contudo, a abordagem da UE não só descarta a importância do legado dos conflitos armados de cariz étnico que se seguiram ao colapso da Jugoslávia, como apresenta níveis residuais de investimento em aspetos como “reconciliação, *trust-building*, e o aprimoramento da cooperação entre grupos na sociedade” (cerca de 2% dos 11.84 mil milhões de euros investidos) (Grimm e Mathis, 2015, p. 926).

Como referem Grimm and Mathis (2015, p. 926), “Sem um sentimento comum de pertença a uma única comunidade política, os habitantes de um território podem ter dificuldade em aceitar as decisões tomadas pelo seu governo”. Deste modo, não investindo em mecanismos de resolução das tensões étnicas intraestatais latentes, a UE compromete a eficácia da sua estratégia de construção de paz, afastando-a da remoção das “*causas das guerras*” (Galtung, 1976, p. 298). Pode considerar-se, portanto, que a UE sobrepõe a construção de instituições alinhadas com as suas preferências de sistema político à construção de uma sociedade civil coesa e unida e esta metodologia de construção de paz impede a superação das tensões étnicas vividas nos Estados que compõem os Balcãs Ocidentais.

Posto isto, apesar de se depreender que à luz do carácter normativo da UE como ator internacional, a estratégia de construção de paz prosseguida seja proeminentemente *top-down*, é imperativo que a UE incorpore na sua abordagem algum grau de reconhecimento quanto à “autenticidade” da construção de paz a partir de baixo” (Ramsbotham et al., 2024, p. 269). De modo a alcançar a reconciliação interétnica, importa considerar as preferências dos atores internos, uma vez que “ignorar esses interesses contradiz o objetivo primordial de construir uma governança democrática e eficaz” (Börzel e Grimm, 2018, p. 125). Por outras palavras: a UE não pode impor o modelo democrático nos Balcãs Ocidentais, pois um regime político que assenta na liberdade não pode ser imposto forçosamente. Assim, a UE deve permitir que, na sua estratégia de paz, o intuito normativo prevaleça sobre o intuito transformativo, passando a priorizar a reconciliação interétnica à construção de instituições democráticas. Para tal atingir este fim, a UE deve

encontrar aliados no seio da sociedade civil dos Estados dos Balcãs Ocidentais (isto é, fora das elites políticas incumbentes), priorizando a reconciliação interétnica, por meio de apoio financeiro a iniciativas como diálogos nacionais, comissões de verdade e iniciativas de educação para a paz (Ramsbotham et al., 2024, pp. 274-290).

Por fim, torna-se premente que a União Europeia saiba limitar o seu pendor normativo à promoção dos direitos humanos e evitando a sua extensão à condicionalidade clássica empregue nos processos de alargamento que, como referido por Bieber (2011, p. 1783), “tem sido amplamente ineficaz no que diz respeito ao *state building*”. Neste sentido, a UE não deve incorporar juízos de valor quanto à hipótese do contacto e deve antes permitir que os cidadãos dos vários Estados dos Balcãs Ocidentais decidam livremente se identificam o território que vivem como sendo “pátria” nacional externa” (Brubaker, 2009, p. 16) de outro Estado e se querem que o mesmo se reintegre com a dita terra-mãe.

Embora a estabilidade política seja desejável e a preservação dos Estados existentes seja preferível, os casos da Bósnia-Herzegovina e do Kosovo têm impasses persistentes sem resolução aparente. À luz da investigação conduzida no presente capítulo, considera-se preferível fomentar a reconciliação interétnica por meio de mecanismos vários. Contudo, caso estes mecanismos se revelem ineficazes e contrários à vontade dos povos dos Balcãs Ocidentais, seria importante que a UE suportasse o processo de reestruturação pacífica dos Estados da região à luz da “teoria remediadora da autodeterminação” (Peen Rodt e Wolff, 2015, p. 27). Deste modo, poder-se-á fazer face à agudização das tensões étnicas e preservar algum grau de eficácia na estratégia europeia, sem abdicar do seu pendor normativo.

4. Considerações Finais

No âmbito da presente investigação, analisou-se o impacto das ameaças internas na eficácia da construção de paz decorrente da estratégia de alargamento europeia nos Balcãs Ocidentais. No primeiro capítulo, discorreu-se sobre as fragilidades dos sistemas políticos balcânicos, analisando-se como o apoio ao desenvolvimento europeu permitiu indevidamente a consolidação de elites políticas e económicas e como a crescente informalidade do exercício de poder tem enfraquecido as recém-criadas instituições democráticas destes países. Adicionalmente, considerou-se ainda o impacto negativo da ausência de experiências históricas de governança democrática e da conjuntura pós-conflito no processo de democratização dos Estados que integram a região dos Balcãs Ocidentais.

No segundo capítulo, atentou-se no impacto das tensões interétnicas persistentes na estratégia de construção de paz europeia. Consideraram-se as diferentes identidades nacionais e diferenciaram-se as mesmas consoante a sua índole, supra-estatal ou estatal, e analisaram-se as dinâmicas das relações interétnicas. Seguidamente, explicitou-se o legalismo subjacente à técnica de reconciliação interétnica adotada pela União Europeia e explorou-se a incapacidade da União Europeia em investir no desenvolvimento de mecanismos de reconciliação interétnica mais abrangentes.

Posto isto, à luz da investigação conduzida no presente ensaio considera-se que a estratégia de construção de paz da União Europeia se tem guiado por uma relativa imprudência e que as limitações impostas por essa imprudência são a principal causa da ineficácia da estratégia de construção de paz europeia. Dito por outras palavras, as ameaças presentes existem com tamanha proeminência em virtude da incapacidade persistente da UE investir na sua mitigação. A normatividade da União Europeia tornou-a indiferente às especificidades da conjuntura balcânica e essa foi a principal causa pela qual as ameaças internas analisadas não foram mitigadas. O desenvolvimento socioeconómico é considerado a força motriz da democratização e a ausência de uma cultura democrática e as históricas tensões interétnicas são considerados fatores de menor importância, sendo relegados para segundo plano. Os níveis de investimento mostram-no: do total do investimento europeu contabilizado por Grimm e Mathis (2015, p. 926), apenas 9% foi investido na promoção de governança democrática e uns residuais 2% no desenvolvimento de mecanismos de reconciliação interétnica dentro das sociedades. Da comparação destes valores com os 57% investidos em desenvolvimento socioeconómico (Grimm e Mathis, 2015, p. 926), depreende-se que a União Europeia considera que o mero desenvolvimento é suficiente para que os países dos Balcãs Ocidentais converjam politicamente com o modelo de democracia liberal europeia.

Contudo, a ineficácia da estratégia de alargamento europeu na região, devida em grande medida à persistência das ameaças internas analisadas, tem demonstrado que esta noção de democracia como fim teleológico de qualquer país próspero, não se tem verificado: como foi analisado, as instituições do Estado foram capturadas por elites apesar da abundância de fundos europeus e apesar do incremento da eficácia das instituições dos Estados na sequência da ajuda ao desenvolvimento europeia. Deste modo, considera-se que a União Europeia deve abandonar a normatividade inflexível exercida até ao momento (exceto na questão do respeito pelos direitos humanos) e adotar uma postura mais sensível ao contexto histórico e étnico dos Balcãs Ocidentais, abandonando a pretensa superioridade da atual abordagem na qual apenas uma “importância marginal é dada à cultura local” (Ramsbotham et al., 2024, p. 266). O exercício de uma normatividade abrangente e descontextualizada tem comprometido severamente a efetividade do poder transformador da União Europeia, importando por isso retificar este aspeto da estratégia europeia. Esta permeabilização ao contexto concretizar-se-á primordialmente investindo nas duas áreas já referidas que têm sido sistematicamente descuradas e assim cingir a normatividade ao que de mais essencial existe: a promoção da democracia e o respeito pelos direitos humanos.

A reconceptualização da normatividade europeia não é apenas necessária para combater as ameaças analisadas neste ensaio. Uma normatividade excessiva, na qual um modelo de sistema político externo é imposto a um país com recurso a táticas coercivas (no presente caso, com recurso à condicionalidade europeia) contradiz a ordem política de democracia e respeito pelos direitos humanos que a União Europeia afirma querer instaurar nos países dos Balcãs Ocidentais. A promoção de uma ordem política de liberdade com recurso a táticas coercivas é paradoxal e a União Europeia não deve assumir na

sua estratégia de construção de paz tamanha ambivalência. A situação dos Estados mínimos do Kosovo e da Bósnia tem incorrido nesta ambivalência, com a UE a insistir persistentemente numa conceção normativa de mecanismos constitucionais de representatividade étnica como melhor meio de reconciliação interétnica.

Posto isto, no presente ensaio considera-se que a estratégia de construção de paz europeia tem-se aproximado de uma *pax europaea*, isto é, uma paz sujeita a termos impostos pela União Europeia que impedem a verdadeira resolução do conflito. A UE deve procurar construir a paz nestes territórios, mas sempre de um modo prudente e baseado no consentimento das populações uma vez que “Integração demasiado rápida sem o estabelecimento de consentimento interno ou de algum tipo de base contratual implica coerção” (*Journal of Peace Research*, 1964) e a coerção impede o estabelecimento de uma paz justa. Sugere-se, portanto, que a União Europeia promova uma ordem regional baseada no alargamento do princípio da autodeterminação remediadora aplicado ao Kosovo. Mais concretamente, defende-se que não sendo a vontade dos povos balcânicos habitarem em Estados multiétnicos, a UE defenda o redesenho concertado e não violento das fronteiras nacionais atuais de modo que a vasta maioria das pessoas que habitam a região dos Balcãs Ocidentais se possa sentir representada e integrada, sem prejuízo pelo necessário respeito pelos indivíduos das outras etnias.

É certo que há questões de ordem geopolítica alheias à UE e que a atual situação não é apenas fruto das limitações da estratégia de construção de paz europeia. Contudo, se a União Europeia ultrapassar as incongruências da sua ação e sobrepuser a prossecução de uma paz justa à prossecução de uma paz da sua conveniência, acredita-se que a construção de uma paz duradoura nos Balcãs Ocidentais será alcançada com muito maior celeridade.

Referências

- Bieber, F. (2011) “Building Impossible States? State-Building Strategies and EU Membership in the Western Balkans”, *Europe-Asia Studies*, 63(10), pp. 1783-1802. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09668136.2011.618679>.
- Bieber, F. (2018) “Patterns of competitive authoritarianism in the Western Balkans”, *East European Politics*, 34(3), pp. 337-354. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/21599165.2018.1490272>.
- Börzel, T.A. e Grimm, S. (2018) “Building Good (Enough) Governance in Postconflict Societies & Areas of Limited Statehood: The European Union & the Western Balkans”, *Daedalus*, 147(1), pp. 116-127. Disponível em: https://doi.org/10.1162/DAED_a_00478.
- Brubaker, R. (2009) *Nationalism reframed: nationhood and the national question in the New Europe*. Cambridge University Press.
- Calléja, L. (2022) «Building Peace from the Bottom Up: The Case of Liberia», *International Journal of Non-Profit Sector Empowerment*, 1(1), pp. 1-15. Disponível em: <https://doi.org/10.12681/npse.31253>.

- Dabrowski, M. e Myachenkova, Y. (2018) “The Western Balkans on the road to the European Union”, *Bruegel Policy Contribution*, No. 2018/04.
- Dimitrova, A., Boroda, M., Chulitskaya, T., Berbeca, V. e Parvan, T. (2016) “Soft, Normative or Transformative Power: What Do the Eu’s Communications with Eastern Partners Reveal About its Influence?”, *EU-STRAT*.
- Elbasani, A. (2013) “Europeanization Travels to the Western Balkans – Enlargement Strategy, Domestic Obstacles and Diverging Reforms”, *European Integration and Transformation in the Western Balkans: Europeanization or Business as Usual*. Routledge.
- European Commission (2003) *Eu-Western Balkans Summit Thessaloniki, 21 June 2003*. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/pres_03_163 (Acedido: 25 de março de 2026).
- European Commission (2018) *A Credible Enlargement Perspective For And Enhanced EU Engagement with the Western Balkans*. Disponível em: http://enlargement.ec.europa.eu/document/download/5b911e64-9d7b-405d-8be7-d7060f30c169_en.
- Galtung, J. (1976) “Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking and Peacebuilding”, *In Peace, War and Defense: Essays in Peace Research II*. Copenhagen: Christian Elders, pp. 292-304.
- Grimm, S. e Mathis, O.L. (2015) “Stability First, Development Second, Democracy Third: The European Union’s Policy towards the Post-Conflict Western Balkans, 1991-010”, *Europe-Asia Studies*, 67(6), pp. 916-947. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09668136.2015.1055237>.
- Hlavac, M. (2010) “Less than a State, More than an International Organization: The Sui Generis Nature of the European Union”, *SSRN Electronic Journal*. Disponível em: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1719308>.
- Jakešević, R. (2018) “CONFLICT RESOLUTION AND PEACEBUILDING IN THE WESTERN BALKANS – THE ROLE OF EXTERNAL ACTORS”, *Teorija In Praksa*, 55. 1/2018, pp. 99-122.
- Journal of Peace Research* (1964) “An Editorial”, 1(1), pp. 1-4.
- Kapidžić, D. (2020) “The rise of illiberal politics in Southeast Europe”, *Southeast European and Black Sea Studies*, 20(1), pp. 1-17. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14683857.2020.1709701>.
- Kartsonaki, A. e Wolff, S. (2023) “An Impenetrable Knot of Blended Conflicts? The National Identity Constraints of European Integration in the Western Balkans”, *Journal of Intervention and Statebuilding*, 17(2), pp. 192-206. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/17502977.2023.2182994>.
- Keil, S. (2012) “Explaining Democratic Stagnation in the Western Balkans”, *IEMed Mediterranean Yearbook 2012*, pp. 196-201.
- Kmezić, M. (2020) “Rule of law and democracy in the Western Balkans: addressing the gap between policies and practice”, *Southeast European and Black Sea Studies*, 20(1), pp. 183-198. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14683857.2019.1706257>.
- Linz, J.J. (2022) *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Lynne Rienner Publishers.
- Mahmutaj, N. (2025) “Competing for Influence: EU-China Strategic Engagement in the Western Balkans”, *International Journal of Politics and Security*, 7(1), pp. 20–35. Disponível em: <https://doi.org/10.53451/ijps.1567113>.
- Peen Rodt, A. e Wolff, S. (eds.) (2015) *Self-determination after Kosovo*. Routledge.

- Petrovic, M. (2022) “30 YEARS OF THE EU’S PEACE, STATE AND DEMOCRACY BUILDING EFFORTS IN THE WESTERN BALKANS: A FRAGILE PEACE, INCOMPLETE STATE BUILDING, SOME DEMOCRACY... AND NO EU ACCESSION”, *Security Dialogues/ Безбедности дијалози*, 13(2), pp. 7-22. Disponível em: <https://doi.org/10.47054/SD22132007p>.
- Plugtschieva, M. (2024) “EXPERTS INSIGHTS The Western Balkans in the Mirror of the EU’s and Geopolitical Challenges”, *Bulgarian Journal of International Economics and Politics*, 4(2), pp. 127-133. Disponível em: <https://doi.org/10.37075/BJIEP.2024.2.08>.
- Polović, J. (2023) “Russia and West: Geopolitical Clash in the Western Balkans”, *Science, Art and Religion*, 2(1-2), pp. 56-67. Disponível em: <https://doi.org/10.5005/jp-journals-11005-0043>.
- Ramsbotham, O., Woodhouse T., Miall, H. e Toros, H. (2024) *Contemporary conflict resolution: the prevention, management and transformation of deadly conflicts*. Polity Press.
- Richter, S. e Wunsch, N. (2020) “Money, power, glory: the linkages between EU conditionality and state capture in the Western Balkans”, *Journal of European Public Policy*, 27(1), pp. 41-62. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1578815>.
- Shaban, A. (2024) “NAVIGATING NEW CHALLENGES: WESTERN BALKANS AT THE CROSSROADS OF EU INTEGRATIONS”, *International Journal of Legal Sciences-JUSTICIA*, 12(21-22), pp. 106-111. Disponível em: <https://doi.org/10.62792/ut.jus.v12.i21-22.p2760>.
- South East European University, Tetovo, North Macedonia e Shaban, A. (2025) “A CHANGING EUROPE AND THE SECURITY OF THE WESTERN BALKANS”, *Journal of Law and Politics*, 6(1), pp. 21-29. Disponível em: <https://doi.org/10.69648/AGBO1273>.
- Subotić, M. (2025) “Confronting identities in the Balkans as a security challenge”, *Politika nacionalne bezbednosti*, 30(3), pp. 23-48. Disponível em: <https://doi.org/10.5937/pnb30-58582>.
- Szabó, Z. (2022) “Ethnic conciliation in parliaments: Western Balkans v. Western Europe”, *Hungarian Journal of Legal Studies*. Disponível em: <https://doi.org/10.1556/2052.2022.00305>.
- Tepšić, G. e Vukelić, M. (2022) “Deconstructing Liberal Peacebuilding: Lessons from the Western Balkans”, *The Review of International Affairs*, 73(1184), pp. 71-89. Disponível em: https://doi.org/10.18485/iipe_ria.2022.73.1184.4.
- The Conflicts | International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia*. Disponível em: <https://www.icty.org/en/about/what-former-yugoslavia/conflicts> (Acedido: 25 de março de 2026).
- Tahirović, M. (2024) “The Main Security Challenges and Threats in the Western Balkans and Possible Model for Solving Them in the Process of European Integration”, *Studia Europejskie – Studies in European Affairs*, 28(3), pp. 27-55. Disponível em: <https://doi.org/10.33067/SE.3.2024.2>.
- Turčalo, S. e Smajić, M. (2024) “Eastern Promise and EU Integration: Deciphering the Strategic Implications of External Influences in the Western Balkans”, *Studia Europejskie – Studies in European Affairs*, 28(3), pp. 105-123. Disponível em: <https://doi.org/10.33067/SE.3.2024.6>.
- UNMIK *United Nations Peacekeeping*. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/mission/unmik> (Acedido: 25 de março de 2026).
- Visoka, G. e Doyle, J. (2016) “Neo-Functional Peace: The European Union Way of Resolving Conflicts”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 54(4), pp. 862-877. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/jcms.12342>.
- (2008) “Kosovo Declaration of Independence”.

Ameaças Híbridas no Setor dos Transportes: Vulnerabilidades, Ciberataques e Estratégias de Resiliência

Ricardo Dinis Mendes Lopes

Aluno do 3.º ano da Licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais – Universidade da Beira Interior

Resumo

O setor dos transportes revela uma crescente vulnerabilidade a ameaças híbridas, particularmente nos ciberataques que afetam infraestruturas rodoviárias, ferroviárias, marítimas, aéreas e oleodutos. Através da análise de casos concretos, é possível compreender que os impactos ultrapassam as perdas financeiras, afetando cadeias logísticas globais, a segurança física e a confiança pública. Conclui-se também que, apesar dos desenvolvimentos na área da cibersegurança, da criação de nova legislação e da cooperação internacional, ainda persistem desafios estruturais como a fragmentação regulatória e a escassez de recursos especializados, sendo por isso necessária uma abordagem preventiva para garantir a resiliência do setor.

Abstract

The transportation sector reveals a growing vulnerability to hybrid threats, particularly cyberattacks affecting road, rail, maritime, air, and pipeline infrastructure. Through the analysis of concrete cases, it is possible to understand that the impacts go beyond financial losses, affecting global logistics chains, physical security, and public trust. It is also concluded that despite developments in cybersecurity, the creation of new legislation, and international cooperation, structural challenges such as regulatory fragmentation and a scarcity of specialized resources persist, making a preventive approach necessary to ensure the sector's resilience.

Introdução

Há quase seis mil anos era inventada, na Mesopotâmia, a roda, uma das inovações que viria a beneficiar toda a existência humana. Atualmente percebida como uma inovação simples, constituiu, na realidade, o alicerce para o desenvolvimento dos transportes e, subsequentemente, para o progresso da civilização. Esta importância pode ser

verificada no impacto que o setor tem na economia mundial, ao ser responsável por cerca de 8% de todos os empregos e 15% dos gastos das famílias (Short, 2009, p. 6).

Adicionalmente, é difícil existir uma ameaça ou desafio global que não tenha uma dependência significativa do setor de transportes, nomeadamente via migrações em massa, conflitos geopolíticos, desastres naturais, ameaças à saúde ou pirataria (Short, 2009, p. 6). No entanto, o setor verifica novas ameaças constantes provocadas por Estados, grupos terroristas ou cibercriminosos, com o objetivo de incapacitar o setor e conseguir fazer valer os seus objetivos políticos, económicos ou sociais. Porém, academicamente, o impacto das ameaças híbridas, mas em especial dos ciberataques, no setor dos transportes é uma área pouco desenvolvida. Com base no tema proposto, o presente *paper* procura responder à seguinte questão: De que forma é que os ciberataques expõem vulnerabilidades estruturais no setor dos transportes e em que medida é que as respostas atuais são adequadas?

Este *paper* estará então dividido em quatro secções. Numa primeira secção, será feita a fundamentação teórica dos conceitos centrais que sustentam este *paper*. Logo de seguida, serão examinados casos concretos de ameaças híbridas dirigidas ao setor dos transportes, contemplando as suas diversas modalidades, ou seja, o transporte rodoviário, ferroviário, marítimo, aéreo e oleodutos. O objetivo é ilustrar a diversidade e a complexidade das vulnerabilidades existentes. Na terceira secção, são analisadas as medidas de cibersegurança implementadas para mitigar os riscos identificados e evitar a recorrência de incidentes semelhantes por parte das empresas. Por último, são discutidas as estratégias adotadas pelos Estados, em especial, na criação de novos quadros legais e instituições, bem como na promoção da cooperação internacional.

2. Definição de conceitos

2.1 Ameaças Híbridas e Guerras Híbridas

Apesar de ambos os conceitos serem amplamente discutidos no mundo académico, qualquer tentativa de explicar este conceito sem referência a Frank Hoffman arrisca revelar-se incompleta ou imprecisa. Este problema decorre do facto de que Hoffman foi o primeiro académico a fazer referência aos termos, sendo necessário compreender as definições originais. O conceito de “Ameaças Híbridas”, segundo Hoffman (2007, p. 8) corresponde à exploração de vulnerabilidade dos oponentes mais fortes, através da utilização de vários métodos de ameaça ao mesmo tempo. Estes métodos podem ir de atos terroristas, violência indiscriminada e desordem criminal, a manipulação de informação, ciberataques, influência ou coerção económica e manobras políticas secretas (NATO, 2026). O objetivo destas ameaças híbridas podem ser o de minar um alvo, como um Estado ou uma instituição. Podem descrever atividades prejudiciais, que vão desde operações de influência e interferência até uma guerra híbrida (Conselho da União Europeia, 2026).

Este conceito de “Guerras Híbridas”, segundo Hoffman (2007, p. 29), são guerras que podem ser travadas por Estados ou grupos políticos, incorporando diferentes modos de guerra, que incluem capacidades convencionais e ameaças híbridas. Assim, as “Guerras Híbridas” vão combinar a letalidade dos conflitos entre Estados, com as estratégias das guerras não convencionais (Hoffman, 2007, p. 28). É importante referir que ao longo deste *paper*, o método mais abordado será os ciberataques, devido à multiplicidade de ataques contra o setor dos transportes.

2.2 Setor dos Transportes

Explicar o impacto que as ameaças híbridas têm no setor dos transportes, necessita obrigatoriamente de uma definição deste conceito. Uma explicação inicial pode basear-se em Martínez et al., (2019, p. 197), que define este setor como contendo os elementos da sociedade que permitem o movimento de bens e pessoas através de grandes extensões de terra e vastas áreas marítimas. Um problema emerge desta situação, uma vez que não menciona diretamente a existência e importância do espaço aéreo no transporte de bens e pessoas para a economia mundial. Contudo, esta área do setor detém uma grande importância para a economia mundial. Como tal, para este *paper*, a definição utilizada é a da *Bureau of Labor Statistics* (2026), que considera este setor como uma parte da economia que gere e providencia o transporte de bens, pessoas e recursos por rodovias, vias navegáveis, ferrovias, espaço aéreo e oleodutos. Assim sendo, passam a ser enquadrados os transportes e as infraestruturas necessárias para o funcionamento destes.

2.3 Ciberataques e Cibersegurança

Explicar o conceito de “cibersegurança”, necessita primeiramente de uma conceptualização do conceito de “ciberataques”. Segundo a *International Business Machines Corporation* (2025), um ciberataque é uma tentativa deliberada de obter acesso não autorizado a uma rede de computadores, sistemas informáticos ou dispositivos digitais. O *National Research Council* (2009), considera que o objetivo destes ataques é roubar, expor, alterar, desativar ou destruir dados, aplicações ou outros ativos. Os ataques podem ser realizados por *hackers* solitários, cibercriminosos organizados ou grupos patrocinados por Estados envolvidos em guerras cibernéticas de longo prazo (Rid e Buchanan, 2015). Por outro lado, o conceito de cibersegurança pode ser definido como a capacidade de proteger ou defender o uso do ciberespaço contra ataques cibernéticos (CNSS, 2015, p. 45). Porém, uma das definições mais desenvolvidas do conceito define-o como o conjunto de ferramentas, políticas, conceitos de segurança, salvaguardas de segurança, diretrizes, abordagens de gestão de riscos, ações, melhores práticas, garantia e tecnologias que podem ser usadas para proteger o ambiente cibernético e os ativos da organização e do usuário (ITU, 2008, p. 2).

2.3.1 Estratégias de Ciberataque contra Infraestruturas Críticas

Antes de avançarmos para os casos concretos, é importante compreender as estratégias de ciberataque que são utilizadas. As infraestruturas críticas do setor dos transportes são alvo de diversas estratégias de ciberataque, incluindo ataques de negação de serviço (DoS), *malware*, *phishing*, ameaças internas e ameaças persistentes avançadas (Jony e Hamim, 2023; Kim et al., 2011; Gupta et al., 2017). Estas técnicas são utilizadas de forma combinada para permitir maximizar o impacto das operações. Estes ataques não têm apenas objetivos técnicos ou financeiros, mas são integrados em estratégias mais amplas que destinadas a provocar o caos, instabilidade e perda de confiança nas instituições. Adicionalmente, a falsificação de GPS representa uma evolução significativa, permitindo interferir diretamente com sistemas de navegação e operações físicas, o que reforça a convergência entre o domínio cibernético e o domínio físico (Jafarnia-Jahromi et al., 2012).

3. Ameaças híbridas no Setor dos Transportes

3.1 Ameaças no Transporte Rodoviário

Após a explicação dos conceitos, é possível agora abordar os impactos que as ameaças híbridas têm no setor dos transportes. Dada a escassez de literatura académica sobre exemplos concretos no setor dos transportes, recorrer-se-á predominantemente a fontes jornalísticas para a análise e explicação dos acontecimentos. Relativamente aos impactos no transporte rodoviário, é possível olhar para duas empresas do setor, a *Oahu Transit Services* e a *Estes Express Lines*. A *Oahu Transit Services* é uma empresa de transporte de passageiros situada no Havai, que sofreu um ataque de *ransomware*¹, provocado por um grupo cibercriminoso, intitulado *DragonForces* (Richardson, 2024). Este ataque levou à divulgação online dos dados pessoais obtidos, assim como um prejuízo de quase cem mil dólares (Bauer, 2024). Já a *Estes Express Lines*, uma empresa americana de transporte de mercadoria, foi alvo de um ataque de *ransomware* em setembro de 2023 pelo grupo *LockBit*. Este grupo obteve e publicou *on-line* os dados pessoais de mais de vinte e uma mil pessoas (Campbell, 2023; Arghire, 2024). Os casos analisados demonstram uma predominância de ataques com motivação financeira, nomeadamente *ransomware*. Ao contrário de outros subsectores, como vai ser demonstrado ao longo deste *paper*, não é observada uma forte componente geopolítica, o que sugere que este segmento poderá ser percecionado como um alvo mais acessível para grupos criminosos do que por atores estatais.

1 *Ransomware* – tipo de software malicioso (*malware*) que bloqueia o acesso aos dados ou dispositivos da vítima, exigindo o pagamento de um resgate para restaurar o acesso.

3.2 Ameaças no Transporte Ferroviário

No que diz respeito ao transporte ferroviário, este não tem constituído um alvo prioritário, mas a ocorrência de alguns ataques cibernéticos demonstra a existência de vulnerabilidades nesta área. Um primeiro exemplo ocorreu na Polónia em 2023, onde um ciberataque levou a disrupções no trânsito ferroviário do país. Além disso, verificou-se também a transmissão do Hino Nacional da Federação Russa e de um discurso de Vladimir Putin, o que poderá estar relacionado com a origem das pessoas responsáveis (BBC News, 2023). Um segundo exemplo ocorreu no Reino Unido em 2024, tendo sido exibidas mensagens sobre ataques terroristas a quem utilizasse a rede de *wi-fi* em 19 estações ferroviárias. Este ataque, embora não tivesse consequências tecnológicas, tinha como objetivo causar disrupção, erosão da confiança e efeitos psicológicos (Burnell, 2024). Um terceiro exemplo, também em 2024, foi direcionado à *Transport for London* (TfL), alvo de um ataque no qual os dados pessoais de milhões de utilizadores, incluindo nomes, moradas, números de telemóvel e informação bancária, foram roubados. Para além do roubo de dados, a TfL teve também prejuízos na ordem de quarenta milhões de libras esterlinas (Edwards, 2024; Tidy, 2026).

Um quarto exemplo, em 2025, levou as autoridades polacas a acusarem a Rússia de ataques de sabotagem ferroviária. Esta acusação deveu-se a um incidente que ocorreu na vila de Mika, envolvendo a utilização de um explosivo de uso militar, tendo como objetivo a explosão de um comboio. Porém, a explosão causou apenas danos ligeiros no comboio. Uns dias depois, outro comboio foi forçado a parar repentinamente pelo mesmo tipo de ameaças (Newdick, 2025). O objetivo destes ataques à linha férrea tem como objetivo dificultar a entrega de armas e outros auxílios à Ucrânia (Newdick, 2025). Já em fevereiro de 2026, um ciberataque afetou a companhia ferroviária nacional da Alemanha, *Deutsche Bahn AG* (DB), tendo afetado todos os seus serviços digitais. Relativamente aos responsáveis, não existem certezas, mas as principais acusações são direcionadas ao regime russo (Connor, 2026). Ao contrário do transporte rodoviário, o setor ferroviário revela uma maior exposição a ameaças com motivação política e geopolítica. Isto demonstra que as infraestruturas ferroviárias, devido à sua importância estratégica, podem ser utilizadas como instrumentos indiretos de pressão em contextos de conflito internacional.

3.3 Ameaças no Transporte Marítimo

Os transportes marítimos movimentam 80% do comércio global, sendo também um aspeto crítico na rede logística de defesa da NATO (NATO, 2025). Porém, enfrentam ameaças cibernéticas sem precedentes provenientes de atores ligados a alguns Estados. Existe um aumento de frequência de ataques cibernéticos que afetam as instalações portuárias na Europa e no Mediterrâneo, sendo muitos dos ataques rastreados até grupos originários da Rússia, Irão e China (NATO, 2025). Os riscos tradicionais continuam a desempenhar um papel importante, mas a rápida digitalização criou vulnerabilidades de segurança cibernética que são exploradas continuamente.

Um primeiro exemplo foi o ataque de *phishing* realizado ao Porto de Antuérpia em 2011. Os sistemas informáticos deste porto foram alvos de um ataque por membros de cartéis da América Latina, que visavam tanto funcionários do porto como empresas de transporte marítimo (Bateman, 2013; Kochetkova, 2015). Sem saber, alguns funcionários permitiram que os *hackers* obtivessem acesso ao sistema de alocação de números de referência dos contentores. Com esta informação, era possível alterar a localização dos contentores e os horários de entrega, permitindo a entrada de droga na Europa (Europol, 2013, p. 2). Durante dois anos, os cartéis conseguiram manter o controlo do sistema, contrabandeando com sucesso uma quantidade substancial de drogas sem o conhecimento da autoridade portuária (Bateman, 2013).

Um segundo exemplo foi o ataque de *ransomware* à A.P. Moller – Maersk, uma das maiores empresas de transporte marítimo do mundo, que tinha escritórios importantes em Kiev (Wagner, 2017). Este ataque ocorreu em junho de 2017, quando um grupo de *hackers* apoiado pelo Estado russo, conhecido como *Sandworm*, lançou um ataque contra empresas e organizações ucranianas, incluindo a Maersk Ukraine Ltd., através de um *software* de contabilidade tributária amplamente utilizado na Ucrânia (Wagner, 2017). Quando se descobriu que os sistemas estavam *off-line*, foi necessário recorrer a processos manuais e à comunicação direta com os clientes por telefone (Wagner, 2017). Embora o ataque tenha sido controlado, o processo de recuperação foi árduo levando vários meses para recuperar todas as redes globais da Maersk. Devido a este ataque, a Maersk teve um prejuízo de quase trezentos milhões de euros. Este ataque levou as restantes empresas de transporte marítimo a reforçarem as suas defesas de segurança cibernética (Wagner, 2017).

Um terceiro exemplo foi com o ataque de *ransomware* Ryuk ao porto de Barcelona em setembro de 2018 (MCAD, 2018). O ataque envolveu a entrada indesejada nos sistemas internos de informação e em vários servidores, recorrendo a técnicas de *hacking* manual e ferramentas de código aberto para obterem acesso administrativo ao maior número possível de sistemas (MCAD, 2018). O ataque resultou na interrupção do sistema responsável pela gestão das operações em terra, causando ineficiências operacionais.

Um quarto exemplo está relacionado com o ataque de julho de 2021 contra a *Transnet* SOC Ltd., uma das maiores empresas estatais da África do Sul. Os cibercriminosos utilizaram *ransomware* para criptografar arquivos nos sistemas internos da *Transnet* (UNCTAD, 2021). Como tal, a empresa esteve incapaz de aceder a informações críticas. As acusações deste ataque recaíram sobre grupos financiados pelo regime russo (Senarak, 2024). Além disso, verificou-se um aumento dos tempos de processamento e atrasos significativos no transporte de contentores, especialmente em navios graneleiros e porta-contentores (UNCTAD, 2021). Verificou-se também uma falta de contentores refrigerados para armazenar a carga acumulada da cadeia de frio (UNCTAD, 2021). Este ataque provocou ainda extensas interrupções no transporte rodoviário e ferroviário.

Um quinto exemplo está relacionado com o ataque de *ransomware* ao Porto de Lisboa em 2022. O grupo de hackers *LockBit* invadiu o sistema e roubou dados confidenciais dos servidores do porto, incluindo registos financeiros, auditorias, orçamentos, contratos,

manifestos de carga, registos de navios, documentação portuária, informações de tripulantes, dados pessoais de clientes e correspondência por e-mail (Observador, 2022; Asokan 2023). O *LockBit* exigiu mais de um milhão de dólares para não divulgar os dados confidenciais; contudo, a Administração do Porto de Lisboa (APL) recusou-se a pagar as exigências, o que levou à divulgação *on-line* de alguns dos dados. Felizmente, o ataque não comprometeu o manuseamento de carga e das embarcações, permitindo que as operações portuárias continuassem a funcionar normalmente (Observador, 2022).

Por último, existe o ataque de *ransomware* ao Porto de Nagoya que ocorreu em julho de 2023 (Lyngaas, 2023). Este porto, que é o maior do Japão, foi alvo de um problema peculiar, quando os funcionários se viram impossibilitados de ligar os computadores. Pouco depois, receberam uma mensagem dos *hackers* que se tinham infiltrado na rede, exigindo um resgate para a restauração dos sistemas de carregamento do porto (Senarak, 2024). Contudo, as autoridades portuárias optaram por não atender às exigências do *LockBit* 3.0, o grupo de *hackers* com sede na Rússia considerado responsável pelo ataque (Senarak, 2024). A situação agravou-se quando os *hackers* conseguiram derrubar os sistemas do porto, levando à paralisação de todos os processos de movimentação de contentores, impedindo o carregamento e descarregamento para os camiões (Lyngaas, 2023). Também no transporte marítimo existem exemplos de manipulação de GPS; um desses casos ocorreu em maio de 2025, quando o *MSC Antonia* encalhou no Mar Vermelho, devido a desvios na rota provocados pela falsificação de GPS (Raza, 2025). Como é possível compreender, o transporte marítimo destaca-se como o subsector mais vulnerável a ameaças híbridas complexas, devido à sua elevada digitalização e interdependência global.

3.4 Ameaças no Transporte Aéreo

O setor da aviação também se tem tornado um alvo cada vez mais atraente para os cibercriminosos devido à sua forte dependência de sistemas digitais. Estes ataques atingem geralmente a cadeia de bens, explorando plataformas de terceiros que são usadas por várias companhias aéreas e aeroportos simultaneamente (Davies, 2025). Quando um fornecedor é comprometido, o efeito cascata pode ser imediato e de longo alcance, causando interrupções generalizadas além-fronteiras. As viagens aéreas modernas estão excessivamente dependentes de sistemas de computador. Um colapso total de um aeroporto pode custar às companhias aéreas dezenas de milhões de dólares, afetar o turismo e prejudicar a confiança entre os aeroportos e os passageiros (Tidy e Wilson, 2025).

Um exemplo, em 2022, envolveu um ciberataque direcionado a catorze aeroportos dos EUA, desligando os *websites* dos aeroportos (Oladipo, 2022). Embora os ataques não tenham afetado o controlo de tráfego aéreo, a comunicação interna do aeroporto ou outras operações importantes, acabaram por causar um inconveniente para quem tentavam procurar informações. Este ataque foi atribuído ao grupo conhecido como *Killnet*, *hacktivistas* russos que apoiam o Kremlin (Oladipo, 2022). Um segundo exemplo, também em 2022, envolveu um ataque de *ransomware* à *Swissport*, uma operadora de serviços de

solo e carga aérea, tendo provocando interrupções nas operações no Aeroporto de Zurique (BAG, 2022).

Um terceiro exemplo ocorreu a 24 de agosto de 2024, no Aeroporto Internacional de Seattle-Tacoma (SEA), que sofreu um ataque de *ransomware* responsável por interromper vários sistemas, forçando operações manuais até que a recuperação fosse segura (Port of Seattle, 2025). Um quarto caso aconteceu entre 19 e 20 de setembro de 2025, tendo afetado os sistemas de *check-in* e embarque, mas também interrompendo as operações em vários aeroportos europeus importantes, incluindo Heathrow – o aeroporto mais movimentado da Europa – causando cancelamentos e atrasos de voos (Davies, 2025; Tidy e Wilson, 2025). A Agência Europeia para a Segurança Cibernética (ENISA) informou os *media* que foi utilizado um *ransomware* para sobrecarregar os sistemas automáticos de *check-in*.

A falsificação de GPS tornou-se num dos principais desafios na aviação moderna, com um aumento significativo de incidentes nos últimos anos, especialmente nas regiões de tensão geopolítica. Esse tipo de interferência pode afetar simultaneamente várias aeronaves, causando erros de navegação, perda da capacidade de realizar aproximações baseadas no Sistema Global de Navegação por Satélite (GNSS) e até violações do espaço aéreo (Morrissey, 2025). Além disso, podem ser provocados desvios de rota e erros na sequência de pontos de navegação, especialmente em voos de longa distância (Morrissey, 2025). Podem também ser transmitidos ou interpretados dados incorretos, aumentando o risco de alertas de colisão falsos, o que diminui a confiança geral nos sistemas de vigilância e segurança da aviação (Morrissey, 2025).

Um dos exemplos mais conhecidos ocorreu a 31 de agosto de 2025, quando a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, estava a caminho de Plovdiv, na Bulgária, e o avião onde viajava sofreu um súbito bloqueio de GPS ao aproximar-se do espaço aéreo do sul da Bulgária (Davies e Vernon, 2025). Esta interrupção forçou os pilotos a recorrer a mapas em papel e auxílios de navegação terrestres para conseguir pousar o avião em segurança. Segundo relatos das autoridades búlgaras, a causa do incidente deveu-se a uma interferência flagrante da Rússia (Davies e Vernon, 2025).

Este voo não foi o único caso em que o bloqueio afetou diretamente a aviação civil. Dezenas de milhares de incidentes de interferência foram relatados por companhias aéreas que operam ao redor da costa do Mar Báltico nos últimos anos (Madureira e Alves, 2024; Walsh, 2025). A Estónia, a Finlândia e a Lituânia também já acusaram repetidamente a Rússia de utilizar táticas de guerra eletrônica para interromper os sistemas de aviação civil (Walsh, 2025).

Além da Europa, um exemplo trágico foi a queda de um voo da *Azerbaijan Airlines* no Cazaquistão, que matou 38 pessoas, provocada por relatos de interrupção do GPS ligada à atividade de defesa aérea russa nas proximidades (Kirby e Khalilova, 2024). Outro caso ocorreu na Índia, onde foram verificados incidentes de falsificação de GPS e interferência em voos relatados nos principais aeroportos do país, incluindo Deli, Bombaim, Calcutá, Amritsar, Hyderabad, Bangalor e Chennai (Bazaz, 2025). Assim, no setor da aviação, verifica-se uma crescente sofisticação das ameaças, particularmente através da

exploração de dependências tecnológicas críticas. Além disso, a manipulação de GPS, demonstra uma transição para formas de guerra híbrida mais avançadas, com potencial para causar impactos simultaneamente técnicos, operacionais e psicológicos.

3.5 Ameaças aos Oleodutos

Por último, importa destacar os ataques dirigidos aos oleodutos, infraestruturas essenciais para o transporte de petróleo e gás. Estes sistemas desempenham um papel fundamental no abastecimento energético de países e regiões, garantindo o funcionamento de indústrias, transportes e até serviços básicos. Um primeiro caso ocorreu em agosto de 2018, quando uma empresa petroquímica na Arábia Saudita foi alvo de um ciberataque altamente sofisticado, cujo objetivo não era só interromper sistemas ou roubar dados, mas provocar uma explosão através da sabotagem dos sistemas industriais críticos (Perlroth e Krauss, 2018). Os atacantes infiltraram-se nos controladores de segurança responsáveis por regular processos como pressão e temperatura. Somente um erro no código impediu consequências catastróficas, evitando perdas humanas e destruição em larga escala, demonstrando a gravidade e o potencial destrutivo deste tipo de ataque (Perlroth e Krauss, 2018). Embora não tenha sido reivindicado por nenhum grupo, muitos especialistas acreditam que este tenha sido conduzido por um Estado, devido ao elevado nível de conhecimento técnico, recursos e planeamento necessários (Perlroth e Krauss, 2018).

Outro exemplo é o ataque de *ransomware* que ocorreu a 7 de maio de 2021 contra o oleoduto *Colonial Pipeline*, responsável por cerca de 45% do abastecimento de combustível da costa leste dos EUA. O grupo criminoso *DarkSide* explorou vulnerabilidades, possivelmente através de acessos remotos pouco seguros, uma fraqueza amplificada pelo aumento do trabalho remoto durante a pandemia de COVID-19 (Beerman et al., 2023; Easterly e Fanning, 2023). Embora tenha sido alegado que o objetivo do ataque era financeiro, a realidade é que o impacto foi massivo, levando à interrupção do serviço durante vários dias. A empresa decidiu encerrar preventivamente as operações para evitar danos maiores (Beerman et al., 2023; Easterly e Fanning, 2023). Este ataque teve consequências económicas e sociais significativas, afetando os mercados, cadeias de abastecimento e milhões de pessoas (Beerman et al., 2023).

Um último caso aconteceu com o ataque à empresa de oleodutos da Roménia, a Conpet, em fevereiro de 2026 (Antoniuk, 2026). Este ataque interrompeu partes da sua infraestrutura tecnológica e tirou o *website* do ar, embora as operações de transporte de petróleo não tenham sido afetadas. O ataque foi responsabilidade do grupo de *ransomware* de origem russa, Qilin, que alegou ter roubado quase um *terabyte* de dados e que divulgou múltiplas imagens de documentos internos, registos financeiros e digitalizações de passaportes (Antoniuk, 2026). Como tal, os ataques a oleodutos demonstram de forma clara o potencial das ameaças híbridas para produzir efeitos físicos diretos, incluindo a possibilidade de destruição material e perdas humanas.

4. Respostas de Cibersegurança às Ameaças Híbridas no Setor dos Transportes

Para uma compreensão mais aprofundada da aplicação destas medidas de Cibersegurança, torna-se pertinente analisar os casos previamente apresentados. Por exemplo, após o ciberataque aos serviços de transporte da *Oahu Transit Services*, foi feito o reforço das infraestruturas com a utilização de novas *firewalls*, sistemas avançados de monitorização contínua e sensores de deteção de intrusões e a expansão da autenticação multifator, de modo a controlar melhor os acessos (Richardson, 2024). Além disso, foram adotadas políticas mais rigorosas para a proteção dos *e-mails*, sendo realizado o bloqueio de remetentes desconhecidos e a verificação de contactos, acompanhadas por uma formação dos funcionários para reconhecer tentativas de *phishing* (Richardson, 2024).

Outro exemplo das medidas de cibersegurança, pode ser as que foram tomadas pela *Transport for London* (TfL) depois do ataque de 2024. A TfL passou a implementar verificações de identidade para todos os funcionários, como parte de um processo abrangente de redefinição de segurança interna. Esta medida envolveu a redefinição de *passwords* presencialmente para cerca de trinta mil funcionários, garantindo que apenas os funcionários mantivessem acesso aos sistemas críticos (Borras, 2024). Também passou a ser feita uma monitorização contínua de quem acede aos sistemas para garantir que apenas os autorizados conseguem entrar (Borras, 2024). Mas é importante referir que, muitas vezes, são tomadas medidas de cibersegurança antes de os ataques acontecerem. Um exemplo de 2025, relacionado com o transporte ferroviário, levou à descoberta de uma vulnerabilidade nos sistemas de travagem dos comboios nos EUA, que permitia aos *hackers* travar remotamente os comboios, podendo causar descarrilamentos. (Geller, 2025).

Relativamente ao ataque *NotPetya* que afetou a Maersk, foi feita a reconstrução completa de servidores e redes. Também foi realizado um estudo sobre como evitar a utilização de *software* desnecessário, a segmentação de sistemas em unidades isoladas para conter ataques, e a colaboração com parceiros externos e autoridades (Wagner, 2017; Senarak, 2024). Também no ataque ao Porto de Lisboa foi necessário melhorar as medidas de recuperação para agilizar a restauração de dados, enfatizando o papel crucial dos *backups*. A existência de *backups* criptografados de informações essenciais e armazenados separadamente é fundamental para minimizar os riscos (Observador, 2022; Asokan 2023; Senarak, 2024). Em resposta ao ataque que comprometeu o Porto de Nagoya, foi necessária a criação de esforços colaborativos com a polícia local de modo a colocar os sistemas operacionais (Lyngaas, 2023; Senarak, 2024). Além disso, levou os legisladores a implementar novas medidas para garantir a segurança económica do Japão e construir um sistema de informação mais resiliente (Lyngaas, 2023; Senarak, 2024).

No que se prende com as medidas de cibersegurança no transporte aéreo, podemos olhar para o ataque que afetou inúmeros aeroportos europeus em 2025. Em primeiro lugar, foi detido um suspeito pelo ataque, no Reino Unido (Rahman-Jones e Tidy, 2025). Para evitar futuras dependências de sistemas vulneráveis, alguns aeroportos, como é o caso de Bruxelas, aceleraram a implementação de novos sistemas de *check-in* e embarque,

substituindo a infraestrutura comprometida. Este exemplo também serviu para a aplicação da nova Diretiva NIS 2 da UE, levando os aeroportos a focarem-se na segurança da cadeia de abastecimento digital e na adoção de arquiteturas de confiança zero, segmentação rigorosa de redes operacionais e planos de contingência mais robustos para garantir a resiliência a longo prazo (Giménez-Larraz, e Parte, 2025; Schmalenberger, 2025).

Após o ataque de *ransomware* que afetou o Aeroporto Internacional de Seattle-Tacoma (SEA), também foi implementada uma transformação radical na sua estratégia de cibersegurança, condensando um plano de modernização de três anos em apenas seis meses (Girgis, 2025; Jones, 2025). As principais medidas adotadas incluíram a aceleração da modernização tecnológica com a migração completa de plataformas e a atualização da rede, servidores, *firewalls* e proteção de *endpoints* para uma nova plataforma integrada na nuvem (Girgis, 2025; Jones, 2025). Em relação aos problemas de falsificação de GPS, a União Europeia decidiu implementar satélites adicionais na órbita baixa da Terra, com o objetivo de reforçar a sua capacidade de detetar interferências de GPS (Davies e Vernon, 2025).

No contexto dos ataques aos oleodutos, foram igualmente implementadas diversas medidas de segurança. Por exemplo, o ataque de *ransomware* contra a *Colonial Pipeline*, representou uma mudança na segurança cibernética das infraestruturas críticas dos Estados Unidos. Passou a ser necessário que os operadores implementassem planos de segurança cibernética com requisitos específicos, mas também o desenvolvimento de programas de avaliação de segurança e comunicação constante de eventos de segurança ao governo (Easterly e Fanning, 2023).

Apesar da evolução das medidas de cibersegurança, verifica-se que muitas das respostas permanecem fragmentadas e descoordenadas, especialmente entre os diferentes subsectores e jurisdições. Esta fragmentação limita a eficácia global das estratégias implementadas, tornando evidente a necessidade de maior harmonização e cooperação internacional.

5. O papel dos Estados e da Cooperação Internacional

Um dos aspetos fundamentais para a cibersegurança do setor dos transportes tem consistido no enquadramento e no apoio proporcionado por legislação e diretivas orientadas para a mitigação das ameaças híbridas e dos ciberataques.

Em Portugal, têm sido implementadas diversas normas e medidas com vista à mitigação do impacto que as ameaças híbridas, em particular os ciberataques, podem exercer sobre as infraestruturas críticas. Um exemplo foi a Lei n.º 46/2018, que criou o regime Jurídico da Segurança do Ciberespaço, transpondo a Diretiva (UE) 2016/1148, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de julho de 2016. Este regime jurídico aplica-se às entidades da Administração Pública, aos operadores de infraestruturas críticas, aos operadores de serviços essenciais, aos prestadores de serviços digitais, bem como a quaisquer outras entidades que utilizem redes e sistemas de informação. Esta lei impõe

ainda obrigações de segurança e de notificação de incidentes ao Centro Nacional de Cibersegurança (CNCS). Também cria o Conselho Superior de Segurança do Ciberespaço como órgão de consulta estratégica e define um regime contraordenacional, para o incumprimento das obrigações estabelecidas.

Um segundo exemplo está relacionado com o Decreto-Lei n.º 125/2025 que transpõe a Diretiva (UE) 2022/2555, de modo a garantir um elevado nível comum de cibersegurança na União Europeia. Este decreto-lei vai alargar significativamente o número de entidades obrigadas a cumprir as leis de cibersegurança. É ainda instituído um modelo de governação mais complexo, no qual são introduzidas obrigações reforçadas em matéria de gestão de risco, notificação de incidentes e mecanismos de supervisão, sendo acompanhado por um regime sancionatório exigente, que distingue as diferentes categorias de entidades.

A União Europeia também tem sido responsável por muitas das medidas de cibersegurança que têm sido implementadas. Uma das principais medidas envolveu a criação da ENISA, a Agência da União Europeia para a Segurança das Redes e da Informação, em 2005. Os objetivos da ENISA são prestar apoio aos Estados-membros, às instituições da UE e às empresas (Comissão Europeia, 2026). No setor dos transportes, a ENISA pretende reforçar a cibersegurança, protegendo infraestruturas críticas nos transportes aéreos, marítimos, ferroviários e rodoviários (Comissão Europeia, 2026). A ENISA trabalha na área da cibersegurança na aviação desde 2010, com o objetivo de reforçar a segurança e a resiliência do transporte aéreo na Europa, em conjunto com todas as principais partes interessadas e agências setoriais relevantes (Comissão Europeia, 2026). Relativamente ao transporte marítimo, é valorizada a postura individual, de todas as autoridades que estejam relacionadas com este setor, para garantir a segurança e a confiabilidade do setor marítimo na sua totalidade (Enisa, n.d.). Por último, o ecossistema ferroviário é também muito importante, sendo o papel da ENISA apoiar as capacidades de cibersegurança no setor ferroviário por meio de orientações e recomendações, participando ativamente em discussões com a comunidade ferroviária e o aumento da consciencialização para o setor (Enisa, n.d.).

A aviação constitui, muito provavelmente, o subsetor dos transportes mais regulamentado, em contraste com o transporte rodoviário, que aparenta um nível de desenvolvimento regulatório inferior. No âmbito da atuação, da Direção-Geral, da Mobilidade e dos Transportes (DG MOVE), a Comissão Europeia adotou, em setembro de 2019, o Regulamento de Execução (UE) 2019/1583, que altera o Regulamento (UE) 2015/1998, estabelecendo medidas detalhadas para a implementação das normas básicas comuns em matéria de segurança da aviação, em especial de Cibersegurança (Comissão Europeia, 2026). Paralelamente, a DG MOVE encontra-se a desenvolver um projeto legislativo relativo a medidas preventivas de cibersegurança no setor da aviação, direcionado tanto às autoridades competentes como às partes interessadas (Comissão Europeia, 2026). Por outro lado, a regulamentação no setor marítimo caracteriza-se por um elevado grau de fragmentação, o que cria dificuldades para os operadores devido à multiplicidade de normas de diferentes entidades reguladoras (ECSO, 2020).

Já a 10 de dezembro de 2024 entrou em vigor o Ato de Resiliência Cibernética. Este ato estabelece padrões comuns para produtos com elementos digitais, incluindo *hardware* e *software* (Comissão Europeia, 2026). Os produtos passam a ter de cumprir com requisitos específicos de segurança cibernética ao longo de todo o seu ciclo de vida, incluindo atualizações automáticas de segurança e relatórios de incidentes, o que protege consumidores e empresas contra ameaças cibernéticas, possibilitando um ambiente digital mais seguro (Comissão Europeia, 2026). Também a Lei de Solidariedade Cibernética, que entrou em vigor em 4 de fevereiro de 2025, tem o objetivo de melhorar a preparação, a detecção e a resposta a incidentes de segurança cibernética de todas as instituições, empresas e Estados-membros da União Europeia (Comissão Europeia, 2026). Uma outra maneira de melhorar as respostas de cibersegurança da União Europeia é através da realização de Exercícios Operacionais do Plano, conhecidos como *BlueOLEx*. Estes exercícios visam reforçar as respostas coordenadas a ameaças multidimensionais e multissetoriais (Comissão Europeia, 2026).

Outra maneira de melhorar as respostas de cibersegurança é através dos Centros de Análise e Partilha de Informação (ISACs), que desenvolvem a colaboração entre a comunidade de cibersegurança em diferentes setores da economia. O desenvolvimento contínuo dos ISAC tanto a nível da UE como a nível nacional é uma prioridade para a Comissão Europeia. Também são realizadas bastantes Parcerias Digitais e Diálogos Digitais bilaterais, como a Aliança Digital UE-ALC ou o Diálogo Estruturado UE-OTAN sobre Cibersegurança e Defesa (Comissão Europeia, 2026). Nestes diálogos, ambas as partes discutem pontos de vista sobre o panorama das ciberameaças e discutem abordagens para desenvolver capacidades de cibersegurança e dissuadir as ciberameaças (Comissão Europeia, 2026). A Comissão Europeia também trabalha em conjunto com o Serviço Europeu para a Ação Externa e os Estados-membros na implementação de uma resposta diplomática conjunta às atividades cibernéticas maliciosas (Comissão Europeia, 2026). Esta resposta inclui a cooperação e o diálogo diplomático, medidas preventivas contra ciberataques e sanções contra os envolvidos em ciberataques que ameacem a União Europeia (Comissão Europeia, 2026).

Deve ser reforçado, porém, que não é apenas a União Europeia que verifica o desenvolvimento deste setor. Devido ao ciberataque à *Colonial Pipeline*, que levou o governo dos EUA a desenvolver nova legislação, um dos exemplos, foi a Ordem Executiva 14028, que foi assinada pelo Presidente Joe Biden (CISA, 2025). O objetivo desta Ordem Executiva foi estabelecer um conjunto abrangente de medidas destinadas a reforçar a cibersegurança das redes e sistemas do governo federal dos EUA, bem como a melhorar a cooperação com o setor privado (CISA, 2025). Em primeiro lugar, promove a partilha de informação sobre incidentes de cibersegurança entre empresas privadas e o governo. Em segundo lugar, introduziu requisitos mais rigorosos de segurança para os fornecedores de *software* que trabalham com o governo (CISA, 2025). Adicionalmente, reforçou-se a modernização da infraestrutura tecnológica federal, incentivando a adoção de modelos como a arquitetura *zero trust* e a migração para serviços mais seguros (CISA, 2025).

Utilizando também outro país que já foi abordado, o Japão, podemos observar que, neste caso, várias medidas foram implementadas. Um destes exemplos é a lei de defesa cibernética, implementada em 2025 (Lusa, 2025). Esta lei estabeleceu um quadro legal mais robusto para enfrentar as ciberameaças, permitindo ações proativas como o acesso e neutralização de infraestruturas dos atacantes, a recolha de dados de fontes estrangeiras e a obrigatoriedade dos setores críticos, como o setor dos transportes, de revelar os incidentes e ataques cibernéticos, enquanto é reforçada a cooperação internacional, especialmente com os Estados Unidos (Lusa, 2025). Porém, a eficácia desta lei tem sido reduzida por algumas limitações estruturais, como a falta de recursos e de pessoal especializado (Lusa, 2025). A análise destas iniciativas legislativas e institucionais demonstra um esforço significativo por parte dos Estados e das organizações internacionais. No entanto, ainda persistem desafios estruturais, nomeadamente a dificuldade em acompanhar o ritmo da evolução tecnológica e lacunas na implementação prática das políticas, comprometendo a eficácia das respostas.

6. Conclusão

O presente *paper* permitiu concluir que os ciberataques expõem vulnerabilidades estruturais no setor dos transportes ao explorarem a sua elevada dependência tecnológica, interconetividade e relevância estratégica para o funcionamento das economias e sociedades contemporâneas. A conjugação de diferentes estratégias e objetivos demonstra que estas ameaças operam de forma integrada, visando não só a disrupção operacional, mas também a erosão da confiança nas instituições. Os casos analisados revelam que estas vulnerabilidades manifestam-se transversalmente aos diversos subsectores, ainda que com especificidades próprias. Como tal, as medidas necessárias para cada subsector devem ter por base estas especificidades próprias.

No que diz respeito à adequação das respostas, verifica-se uma evolução relevante ao nível das medidas técnicas, do enquadramento legislativo e da cooperação internacional. Contudo, estas respostas permanecem, em larga medida, reativas e fragmentadas, o que demonstra limitações ao nível da coordenação interinstitucional, da harmonização regulatória e da disponibilidade de recursos especializados. Perante este quadro, a resiliência do setor dos transportes exige uma abordagem integrada que vá além da dimensão tecnológica, incorporando uma perspetiva estratégica assente na articulação entre políticas públicas, cooperação internacional e capacitação institucional. A transição de uma lógica reativa para uma abordagem preventiva constitui, neste âmbito, um imperativo central. O reforço da resiliência do setor dos transportes deve ser encarado não apenas como uma prioridade técnica ou setorial, mas como um elemento central para a estabilidade económica e a credibilidade institucional dos Estados.

Referências

- Antoniuk, D., 2026. Romania's oil pipeline operator confirms cyberattack as hackers claim data theft. *The Record* [online]. Disponível em: <https://therecord.media/romania-conpet-oil-pipe-line-ransomware-attack> (Acesso a 24 de março de 2026).
- Arghire, I., 2024. Estes Express Lines Says Personal Data Stolen in Ransomware Attack. *Security Week* [online]. Disponível em: <https://www.securityweek.com/estes-express-lines-says-personal-data-stolen-in-ransomware-attack/> (Acesso a 9 de março de 2026).
- Asokan, A., 2023. LockBit group claims attack on Port of Lisbon. *GovInfoSecurity* [online]. Disponível em: <https://www.govinfosecurity.com/lockbit-group-claims-attack-on-port-lisbon-a-20830> (Acesso a 12 de março de 2026).
- Assembleia da República, 2018. Lei n.º 46/2018, de 13 de agosto: Estabelece o regime jurídico da segurança do ciberespaço, transpondo a Diretiva (UE) 2016/1148. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 155, pp. 2-18.
- BAG, 2022. Ransomware attack on Swissport causes delay at Zurich Airport. *British Aviation Group* [online]. Disponível em: <https://www.britishaviationgroup.co.uk/knowledge/ransomware-attack-on-swissport-causes-delay-at-zurich-airport/> (Acesso a 14 de março de 2026).
- Bateman, T., 2013. Police warning after drug traffickers' cyber-attack. *BBC News* [online]. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-24539417> (Acesso a 12 de março de 2026).
- Bauer, I., 2024. At least \$100,000 in transit fare revenue lost from cyberattack on Oahu Transit Services. *TransitTalent* [online]. Disponível em: https://www.transittalent.com/articles/index.cfm?story=Lost_Fare_Revenue_In_Cyberattack_on_Oahu_Transit_Services_11-29-2024 (Acesso a 9 de março de 2026).
- Bazaz, S., 2025. Government confirms GPS spoofing at Delhi and several major airports, Aviation agencies on high alert. *CNBC TV18* [online]. Disponível em: <https://www.cnbctv18.com/business/aviation/government-confirms-gps-spoofing-delhi-several-major-airports-19777488.htm> (Acesso a 14 de março de 2026).
- BBC News, 2023. Poland investigates cyber-attack on rail network. *BBC News* [online]. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-66630260> (Acesso a 10 de março de 2026).
- Beerman, J., Berent, D., Falter, Z. and Bhunia, S., 2023. *A review of colonial pipeline ransomware attack*. In: 2023 IEEE/ACM 23rd International Symposium on Cluster, Cloud and Internet Computing Workshops (CCGridW), pp. 8-15. IEEE.
- Borras, K., 2024. TfL provides further update on cyber security incident, experts comment. *Highways News* [online]. Disponível em: <https://highways-news.com/tfl-provides-further-update-on-cyber-security-incident-experts-comment/> (Acesso a 16 de março de 2026).
- Burnell, P., 2024. Administrator account blamed for rail terror message hack. *BBC News* [online]. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/articles/cr75znv47xpo> (Acesso a 10 de março de 2026).
- Campbell, C., 2023. Timeline: How Estes responded to a cyberattack. *Trucking Dive* [online]. Disponível em: <https://www.truckingdive.com/news/estes-express-lines-cyberattack-timeline/700491/> (Acesso a 9 de março de 2026).

- CISA, 2025. Executive Order on Improving the Nation's Cybersecurity. *CISA – Cybersecurity and Infrastructure Security Agency* [online]. Disponível em: <https://www.cisa.gov/topics/cybersecurity-best-practices/executive-order-improving-nations-cybersecurity> (Acesso a 20 de março de 2026).
- Comissão Europeia, 2026. EU cybersecurity policies. *European Commission – Digital Strategy* [online]. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/cybersecurity-policies> (Acesso a 18 de março de 2026).
- Committee on National Security Systems, 2015. *National Information Assurance (IA) Glossary*. [pdf] Fort Meade, MD: Committee on National Security Systems. Disponível em: <https://nsarchive.gwu.edu/sites/default/files/documents/3238368/Document-08-Committee-on-National-Security.pdf> (Acesso a 8 de março de 2026).
- Connor, R., 2026. Deutsche Bahn says cyberattack hit ticket and info systems. *DIW* [online]. Disponível em: <https://www.dw.com/en/deutsche-bahn-says-cyberattack-hit-ticket-and-info-systems/a-76024130> (Acesso a 10 de março de 2026).
- Conselho da União Europeia, 2026. Ameaças híbridas. *Conselho da União Europeia* [online]. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/hybrid-threats/> (Acesso: 7 de março 2026).
- Davies, M. and Vernon, W., 2025. EU chief von der Leyen's plane hit by suspected Russian GPS interference. *BBC News* [online]. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/articles/c9d07z1439zo> (Acesso a 14 de março de 2026).
- Davies, P., 2025. What do we know about the cyberattacks that hit Europe's airports?. *Euronews* [online] Disponível em: <https://www.euronews.com/2025/09/21/what-do-we-know-about-the-cyberattacks-that-hit-europes-airports> (Acesso a 14 de março de 2026).
- Easterly, J. and Fanning, T., 2023. The Attack on Colonial Pipeline: What We've Learned & What We've Done Over the Past Two Years. *CISA* [online]. Disponível em: <https://www.cisa.gov/news-events/news/attack-colonial-pipeline-what-weve-learned-what-weve-done-over-past-two-years> (Acesso a 24 de março de 2026).
- Edwards, T., 2024. Tfl cyber attack: What you need to know. *BBC News* [online]. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/articles/ceqn7xng7lpo> (Acesso a 10 de março de 2026).
- ENISA, n.d. Transport. *ENISA – European Union Agency for Cybersecurity* [online]. Disponível em: <https://www.enisa.europa.eu/topics/cybersecurity-of-critical-sectors/transport> (Acesso a 18 de março de 2026).
- European Cyber Security Organization (ECSO), 2020. *Transportation Sector Report: Cyber security for road, rail, air, and sea*. Brussels: ECSO.
- Europol, 2013. *Hackers deployed to facilitate drugs smuggling*. [pdf] The Hague: Europol. Disponível em: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/cyberbits_04_ocean13.pdf (Acesso a 12 de março de 2026).
- Geller, E., 2025. Major railroad-signaling vulnerability could lead to train disruptions. *Cybersecurity Dive* [online]. Disponível em: <https://www.cybersecuritydive.com/news/railroad-train-vulnerability-derail-brake-cisa-advisory/752940/> (Acesso a 16 de março de 2026).
- Giménez-Larraz, B. and Parte, N., 2025. *Cyberattack on check-in providers at European airports and resilience against hybrid threats and external actors*. European Parliament [online]. Disponível em:

- https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-10-2025-003667_EN.html (Acesso a 16 de março de 2026).
- Girgis, L., 2025. Sea-Tac Airport begins alerting victims in last year's cyberattack. *The Seattle Times* [online]. Disponível em: https://www.seattletimes.com/seattle-news/sea-tac-airport-begins-alerting-victims-in-last-years-cyberattack/?utm_source=RSS&utm_medium=Referral&utm_campaign=RSS_all (Acesso a 16 de março de 2026).
- Gupta, B.B., Tewari, A., Jain, A.K. and Agrawal, D.P., 2017. *Fighting against phishing attacks: state of the art and future challenges*. *Neural Computing and Applications*, 28(12), pp.3629-3654.
- Hoffman, F.G., 2007. *Conflict in the 21st century: The rise of hybrid wars*. Arlington, VA: Potomac Institute for Policy Studies.
- International Business Machines Corporation, 2025. What is a cyberattack? IBM [online]. Disponível em <https://www.ibm.com/think/topics/cyber-attack>. (Acesso a 8 de março de 2026).
- International Telecommunication Union, 2008. *Overview of cybersecurity*. [pdf] Geneva: ITU. Disponível em: <https://www.itu.int/rec/T-REC-X.1205-200804-I> (Acesso a 8 de março de 2026).
- Jafarnia-Jahromi, A., Broumandan, A., Nielsen, J. and Lachapelle, G., 2012. *GPS vulnerability to spoofing threats and a review of antispoofing techniques*. *International Journal of Navigation and Observation*, 2012(1), p.127072.
- Jones, A., 2025. Agentic AI Framework by Sundar Tiwari: Adaptive Cybersecurity Post Seattle-Tacoma Airport Cyberattack. *TechTimes* [online]. Disponível em: <https://www.techtimes.com/articles/311959/20250917/agentic-ai-framework-sundar-tiwari-adaptive-cybersecurity-post-seattle-tacoma-airport-cyberattack.htm> (Acesso a 16 de março de 2026).
- Jony, A.I. and Hamim, S.A., 2023. *Navigating the cyber threat landscape: A comprehensive analysis of attacks and security in the digital age*. *Journal of Information Technology and Cyber Security*, 1(2), pp.53-67.
- Kim, W., Jeong, O.R., Kim, C. and So, J., 2011. *The dark side of the Internet: Attacks, costs and responses*. *Information Systems*, 36(3), pp.675-705.
- Kirby, P. and Khalilova, K., 2024. Azerbaijan says plane hit by 'external interference' over Russia before crash. *BBC News* [online]. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/articles/cy4717j21kko> (Acesso a 14 de março de 2026).
- Kochetkova, K., 2015. Maritime industry is easy meat for cyber criminals. *Kaspersky* [online]. Disponível em: <https://www.kaspersky.com/blog/maritime-cyber-security/8796/> (Acesso a 12 de março de 2026).
- Lusa, 2025. Japão aprova lei de cibersegurança que permite vigiar comunicações. *Expresso* [online]. Disponível em: <https://expresso.pt/japao/2025-05-16-japao-aprova-lei-de-ciberseguranca-que-permite-vigiar-comunicacoes-f09e97f8> (Acesso a 20 de março de 2026).
- Lyngaas, S., 2023. Japan's largest port hit with ransomware attack. *CNN* [online]. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2023/07/06/tech/japan-port-ransomware-attack> (Acesso a 12 de março de 2026).
- Madureira, A. e Alves, D., 2024. Rússia acusada de interferir em sinais de GPS de milhares de voos europeus. *SIC Notícias* [online]. Disponível em: <https://sicnoticias.pt/mundo/2024-04-30-video-russia-acusada-de-interferir-em-sinais-de-gps-de-milhares-de-voos-europeus-b1299bda> (Acesso a 14 de março de 2026).

- Martínez, D.M., Ebenhack, B.W. and Wagner, T.P., 2019. *Transportation sector energy efficiency*. In: M. Martinez, B.W. Ebenhack and T.P. Wagner, eds. 2019. *Energy Efficiency: Concepts and Calculations*. Amsterdam: Elsevier, pp. 197-226.
- MCAD, 2018. Port of Barcelona hit by ransomware attack. *MCAD* [online]. September. Disponível em: <https://maritimocybersecurity.nl/incident/B3Kzw45oVX> (Acesso a 12 de março de 2026).
- Morrissey, S., 2025. GPS Spoofing in Aviation: A Growing Threat to Global Navigation Integrity. *Six West Aviation* [online]. Disponível em: <https://sixwestservices.com/news/gps-spoofing-in-aviation/> (Acesso a 14 de março de 2026).
- National Research Council, 2009. *Technology, policy, law, and ethics regarding US acquisition and use of cyberattack capabilities*. National Academies Press, Washington, D.C
- NATO, 2026. Countering hybrid threats. *NATO* [online]. Disponível em: <https://www.nato.int/en/what-we-do/deterrence-and-defence/countering-hybrid-threats> (Acesso a 7 março de 2026).
- NATO, 2025. Addressing State-Linked Cyber Threats to Critical Maritime Port Infrastructure. [pdf] Tallinn: NATO CCDCOE. Disponível em: https://ccdcoc.org/uploads/2026/03/CCDCOE_Policy_Brief.pdf (Acesso a 11 de março de 2026).
- Newdick, T., 2025. Polish Rail Sabotage Blamed On Russia. *TWZ* [online]. Disponível em: <https://www.twz.com/news-features/polish-rail-sabotage-blamed-on-russia> (Acesso a 10 de março de 2026).
- Observador, 2022. Porto de Lisboa alvo de ataque informático sem compromisso das operações. *Observador* [online]. Disponível em: <https://observador.pt/2022/12/26/porto-de-lisboa-alvo-de-ataque-informatico-sem-compromisso-das-operacoes/> (Acesso a 12 de março de 2026).
- Oladipo, G., 2022. Cyberattacks force over a dozen US airport websites offline. *The Guardian* [online]. 10 de outubro. Disponível em: <https://www.theguardian.com/us-news/2022/oct/10/cyberattacks-disrupt-us-airport-websites> (Acesso a 14 de março de 2026).
- Perlroth, N. and Krauss, C., 2018. A Cyberattack in Saudi Arabia Had a Deadly Goal. Experts Fear Another Try. *The New York Times* [online]. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/03/15/technology/saudi-arabia-hacks-cyberattacks.html> (Acesso a 24 de março de 2026).
- Port of Seattle, 2025. Port of Seattle Providing Notice to Individuals Affected by Fall 2024 *Cyber-attack*. [online]. Disponível em: <https://www.portseattle.org/news/port-seattle-providing-notice-individuals-affected-fall-2024-cyberattack> (Acesso a 14 de março de 2026).
- Presidência do Conselho de Ministros, 2025. Decreto-Lei n.º 125/2025, de 4 de dezembro: Transpõe a Diretiva (UE) 2022/2555, relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de cibersegurança na União. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 234, pp. 2-65.
- Rahman-Jones, I. and Tidy, J., 2025. Man arrested in connection with cyber-attack on airports. *BBC News* [online]. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/articles/c62ldxyj431o> (Acesso a 16 de março de 2026).
- Raza, R., 2025. Container Vessel MSC Antonia Grounded in Red Sea; GPS spoofing Suspected. *Marine Traffic* [online]. Disponível em: <https://www.marinetraffic.com/en/maritime-news/14/accidents/2025/12071/container-vessel-msc-antonia-grounded-in-red-sea-gps-spoofing> (Acesso a 12 de março de 2026).
- Richardson, M., 2024. Rider data apparently compromised in alleged ransomware attack on The-Bus, Handi-Van. *Hawaii News Now* [online]. Disponível em: <https://www.hawaiinewsnow.com>

- com/2024/06/19/ots-cyber-breach-allegedly-includes-800000-pieces-data/ (Acesso a 9 de março de 2026).
- Rid, T. and Buchanan, B., 2015. Attributing cyber-attacks. *Journal of Strategic Studies*, 38(1-2), pp.4-37.
- Schmalenberger, A., 2025. NIS2 implementation: Lessons learnt from the attack on European airports. *Taylor Wessing* [online]. Disponível em: <https://www.taylorwessing.com/zh-hant/insights-and-events/insights/2025/09/nis2-implementation> (Acesso a 25 de março de 2026).
- Senarak, C., 2024. *Port cyberattacks from 2011 to 2023: a literature review and discussion of selected cases*. Maritime Economics & Logistics, 26(1), pp.105-130.
- Short, J., 2009. *Transport for a global economy: Challenges and opportunities in the downturn*. In *International Transport Forum*. Highlights from the International Transport Forum 2013 Summit: Session summaries. Leipzig, Alemanha.
- Tidy, J., 2026. 2024 TfL hack affected around 10 million people, BBC can reveal. *BBC News* [online]. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/articles/cz0ggkr2g77o> (Acesso a 10 de março de 2026).
- Tidy, J. e Wilson, T., 2025. EU cyber agency says airport software held to ransom by criminals. *BBC News* [online]. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/articles/cqjeej85452o> (Acesso a 14 de março de 2026).
- U.S. Bureau of Labor Statistics, 2026. Transportation and Warehousing: NAICS 48-49. *USBLs* [online] Disponível em <https://www.bls.gov/iag/tgs/iag48-49.htm> (Acesso a 7 de março de 2026).
- UNCTAD, 2021. Case Study 17: Port of Durban, South Africa. *United Nations Conference on Trade and Development* [online]. Disponível em: <https://resilientmaritimelogistics.unctad.org/guidebook/case-study-17-port-durban-south-africa> (Acesso a 12 de março de 2026).
- Wagner, S., 2017. Cyber-attack update. *A.P. Møller – Mærsk A/S* [online]. Disponível em: <https://tinyurl.com/yyuncrj3> (Acesso a 12 de março de 2026).
- Walsh, A., 2025. Sweden says Russia behind surge in GPS jamming over Baltic Sea. *BBC News* [online] Disponível em: <https://www.bbc.com/news/articles/clyx3ly54veo> (Acesso a 14 de março de 2026).

Onde está a Voz das Sereias?

Do Ato de Fala ao Silêncio Estrutural: Uma Leitura da Teoria da Securitização à Luz do Feminismo Crítico

Rita Cardoso Lucas,

Aluna do 1.º Ciclo/Licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais, 3.º Ano – Universidade da Beira Interior. Bolseira de Investigação no âmbito do Projeto “Análise colaborativa dos impactos territoriais dos programas POCTEP e PIS: o caso do distrito de Castelo Branco” (PLANAPP_BI2).

Ana Rita Silva Matos

Licenciada em Sociologia pela Universidade da Beira Interior (2024). Aluna do 2.º Ciclo/Mestrado em Sociologia: Exclusões e Políticas Sociais, 2.º Ano, Universidade da Beira Interior. Bolseira de Investigação no âmbito do Projeto “Análise colaborativa dos impactos territoriais dos programas POCTEP e PIS: o caso do distrito de Castelo Branco” (PLANAPP_BI2).

Enzo Miguel Bastos de Oliveira

Aluno do 1.º Ciclo/Licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais. 1.º ano, Universidade da Beira Interior.

Resumo

O presente artigo analisa o paradoxo estrutural entre a Teoria da Securitização e o Feminismo Crítico em Relações Internacionais. Partindo da metáfora de *A Pequena Sereia*, mobilizada por Efrat Tseëlon e Lene Hansen, apresenta-se a tese de que a securitização não é neutra, mas sim reproduz lógicas patriarcais. Ao reservar o ato de fala a sujeitos masculinizados, remete as inseguranças de género para o privado e, mesmo quando inclui as mulheres, fá-lo de forma subordinada. Demonstra-se que o sujeito feminino enfrenta uma dupla exclusão: encontra-se sem voz na exceção e na normalidade, sendo este paradoxo é estrutural. Conclui-se que superá-lo exige transformar a gramática da segurança e reconhecer o silêncio como prática política.

Palavras-chave: Paradoxo; Teoria da Securitização; Feminismo Crítico; Ato de Fala; Silêncio.

Abstract

This article analyzes the structural paradox between Securitization Theory and Critical Feminism in International Relations. Drawing on the metaphor of The Little Mermaid, as mobilized by Efrat

Tseëlon and Lene Hansen, it argues that securitization is not neutral, but reproduces patriarchal logics. By reserving the speech act to masculinized subjects, it relegates gendered insecurities to the private sphere and, even when women are included, does so in subordinating ways. This article demonstrates that the female subject faces a condition of double exclusion: voiceless in both the state of exception and in normal politics, and that this paradox is structural. It concludes that overcoming it requires transforming the grammar of security and recognizing silence as a political practice.

Keywords: Paradox; Securitization Theory; Critical Feminism; Speech Act; Silence.

Introdução

Desde 1913, sentada em silêncio junto do porto de Copenhaga, a imagem de A Pequena Sereia pode ler-se como uma metáfora para a condição da mulher na arquitetura global de segurança (Hansen, 2000; Tseëlon, 1995). No conto original de 1837, por Hans Christian Andersen, a sereia cede deliberadamente a sua voz para aceder ao mundo humano, aceitando, em contrapartida, toda a dor e a invisibilidade silenciosa, apenas para constatar que, sem voz, não consegue expressar o seu próprio conflito interior (1893)¹ – não só impedida de falar, mas também de se materializar enquanto sujeito diante daqueles que detêm o poder de legitimar a sua existência.

Ironicamente, a cidade de Copenhaga é também o berço de uma das teorias de segurança mais influentes do século XX, a Teoria da Securitização, fruto da colaboração entre Barry Buzan, Ole Waever e Jaap de Wilde, então associados ao Copenhagen Peace Research Institute e que, por esse motivo, seria apelida de por Bill McSweeney como a Escola de Copenhaga dos Estudos de Segurança. Ao contrário dos estudos de segurança convencionais, assentes nas premissas do realismo, positivismo e racionalismo, esta teoria postula que a segurança deve ser compreendida não como um facto objetivo, mas como uma *performance* intersubjetiva através da qual certos atores ou objetos, sejam alterações climáticas ou migrantes, são socialmente construídos como potenciais riscos ou ameaças existenciais à integridade de um objeto de referência. A securitização, segundo a Escola de Copenhaga, é por isso o produto de um ato de fala. Ao declarar algo como uma ameaça existencial a um objeto de referência, o tema é retirado da esfera da política normal, legitimando o uso de recursos extraordinários e transferindo-o para a esfera da *high policy* (Wæver, 1993). Contudo, este quadro analítico repousa num pressuposto central, mas raramente questionado: a capacidade de falar e a identificação de quem fala como um sujeito legítimo para tal efeito (Hansen, 2000).

Em sentido oposto, as Teorias Feministas em Relações Internacionais partem de uma perspetiva distinta que desafia tanto a primazia do Estado enquanto principal objeto referente e agente de segurança como a militarização enquanto horizonte natural da

1 A primeira edição do conto data de 1837, contudo, a versão analisada foi publicada em 1839, do que resulta a discrepância de datas.

segurança, propondo uma redefinição multidimensional deste conceito que abarque não apenas a dimensão militar, mas também a violência física, estrutural e ecológica (Tickner, 1992). Esta redefinição resulta da constatação de que o Estado e o sistema internacional produzem, não raramente, riscos para as populações que alegam proteger (Blanchard, 2003; Tickner, 2004). Autoras como Iris Marion Young (2003) e V. Spike Peterson (1992) expõem que a narrativa de segurança tradicional não é neutra e que o Estado não protege gratuitamente as mulheres. Por meio do conceito de *protection racket*, as referidas autoras demonstram que o Estado opera na personificação de um protetor masculino que exige obediência e subordinação por parte das mulheres, marginalizando as suas experiências concretas em troca da oferta de um imaginário de segurança coletivo contra ameaças externas – ocultando o facto de ser, ele próprio, frequentemente produtor de risco para essas figuras no domínio privado, tendencialmente, edificado à margem da esfera pública (Sjoberg, 2010).

Através de uma revisão da literatura, este artigo tem como objetivo escrutinar o paradoxo que reside no facto de a securitização se apresentar como uma ferramenta crítica de análise do poder, reproduzindo, simultaneamente, as estruturas que o feminismo procura dismantlar – nomeadamente a subordinação e a insegurança de identidade (MacKenzie, 2010; Sjoberg, 2010). Este paradoxo acentua-se quando se reconhece que o quadro teórico da securitização pressupõe a possibilidade de falar – ato de fala – e de ser reconhecido publicamente como sujeito legítimo, ignorando o que Hansen (2000) denomina “*security as silence*” (p. 287), estratégia de silêncio a que muitas mulheres se veem obrigadas a recorrer em contextos de vulnerabilidade, como a violência doméstica ou os crimes de honra, quando emudecer se torna uma condição para a sobrevivência (Hansen, 2000; Hudson, 2009). Ao reservar o ato de fala a elites institucionalmente masculinizadas, a securitização atua como reprodutora de tendências patriarcais e de preservação do *statu quo*, remetendo as experiências femininas ao domínio privado (Hansen, 2000; MacKenzie, 2009). Manifesta-se ainda neste paradoxo a tendência da linguagem de segurança para reduzir o feminino à figura de vítima passiva ou mãe cuidadora – reforçando os papéis de género tradicionais – os quais o feminismo crítico procura dismantlar na construção de uma emancipação genuína (Hudson, 2009; Shepherd, 2009). O argumento encontra-se estruturado em três partes. Na primeira parte, apresenta a Teoria da Securitização da Escola de Copenhaga, definindo a segurança como um ato de fala performativo que retira temas da política normal para a esfera da política de emergência. A segunda explora as Teorias Feministas nas Relações Internacionais, usando o género como categoria analítica para denunciar o silêncio estrutural e a exclusão das mulheres das arquiteturas de segurança tradicionais. Por último, a terceira analisa o paradoxo entre ambos, demonstrando que a securitização reproduz lógicas patriarcais ao conferir o poder e fala a sujeitos masculinizados, resultando numa dupla exclusão do sujeito feminino.

1. Teoria da Securitização: Entre o Ato de Fala e a Construção da Ameaça Existencial

A Teoria da Securitização, também conhecida como “Escola de Copenhaga” dos Estudos de Segurança (McSweeney, 1996), foi desenvolvida através do trabalho de Barry Buzan e Ole Wæver (1998), como supramencionado; sugere que a segurança não se deve compreender como um fenômeno objetivo, mas antes como um *speech act* (ato de fala) provido de força performativa, ou seja, não apenas descreve a realidade, como a produz e transforma, criando efeitos políticos ou sociais concretos (Floyd, 2007; Hudson, 2009). Neste sentido, entende-se a segurança como uma estratégia discursiva através da qual é possível elevar um tema à categoria de ameaça existencial, o que justifica a suspensão de regras democráticas convencionais em prol da adoção de medidas excepcionais de emergência (Aradau, 2004; Buzan et al., 1998; Wæver, 1993).

1.1. A Segurança como Ato de Fala e Prática Performativa

A Teoria da Securitização promove uma clara rutura com as perspectivas tradicionais ao compreender a segurança como uma construção social e linguística (Buzan et al., 1998; Vuori, 2025). Esta mudança epistemológica encontrou inspirações na filosofia da linguagem de Austin (1975²), autor que desafiou a ideia de que a linguagem serve meramente para descrever o mundo de forma declarativa, por acreditar que a natureza desta é produtiva, podendo determinados enunciados ser ações performativas *per se*, ativando algo no momento em que são proferidos (Floyd, 2007; Vuori, 2025). Para Austin, certas palavras são, em si, uma ação: quando um líder afirma “isto é uma ameaça de segurança”, tais palavras não descrevem, mas produzem efeitos concretos que funcionam como ato performativo.

Nesta ótica, a segurança é definida como um ato de fala (Buzan et al., 1998; Wæver, 1993). Ao declarar algo como uma ameaça, o ator securitizador está, através do seu discurso, a anunciar um perigo iminente e não apenas a enunciá-lo (Balzacq, 2005; Butler, 2021³; Wæver, 1993). Assim, para esta teoria, a segurança pode ser entendida como uma *self-referential practice* (prática autorreferencial), no sentido em que um tema se torna numa questão de segurança não necessariamente devido a uma ameaça concreta, mas porque é formulado e apresentado como tal a partir de um discurso que enfatiza a urgência e a necessidade de sobrevivência (Buzan et al., 1998; Markiewicz, 2024).

Este aspeto específico, nomeadamente a ênfase na ideia de segurança enquanto um processo discursivo ou um ato de fala tem, desde então, sido problematizada por vários autores associados à Teoria da Securitização. A este respeito importa distinguir, tal com reportam com duas décadas de distância Thierry Balzacq (2005) e Juha Vuori (2025), entre força ilocucionária e o efeito perlocucionário do ato de fala. O ato ilocucionário

2 Apesar de a obra datar de 1962, a versão analisada foi a de 1975.

3 Apesar de a obra datar de 1997, a versão analisada foi a de 2021.

refere-se ao que é feito ao dizer, ou seja, a invocação de convenções sociais capazes de elevar um tema à categoria de ameaça existencial, reconfigurando os direitos e deveres associados a uma dada situação. Por sua vez, o efeito perlocucionário reside no que é alcançado pelo dizer, isto é, as consequências, reações e disposições que o enunciado previamente mencionado provoca na audiência. Enquanto a eficácia da força ilocucionária depende do cumprimento de regras convencionais e da posição de autoridade do ator securitizador, o sucesso da força perlocucionária reside na capacidade de persuadir a audiência a reconhecer a ameaça como legítima, tornando-a, em última instância, o árbitro da segurança (Balzacq, 2005; Vuori, 2025).

1.2. A Gramática da Securitização

A securitização distingue-se das demais práticas discursivas pelo recurso a uma estrutura retórica específica, centrada na construção de uma ameaça existencial (Aradau, 2004; Buzan et al., 1998). O tema é apresentado como uma questão de sobrevivência que ultrapassa a lógica da política normal, exigindo absoluta prioridade e justificando, em contrapartida, o recurso a medidas extraordinárias – desde a suspensão de direitos até à mobilização massiva de recursos – que, em circunstâncias normais, seriam politicamente inadmissíveis (Balzacq, 2005; Wæver, 1993). A eficácia deste discurso assenta ainda na produção de um sentimento de urgência irreversível junto da audiência, de modo que esta retórica legitime o uso de meios que violam as regras convencionais da política (Buzan et al., 1998; Young, 2003).

Para enquadrar este processo, Buzan et al. (1998) propõem um espetro de gestão estatal constituído por três dimensões. Na primeira, o tema é compreendido como não politizado e, portanto, o Estado não lida com o tema. Na segunda, o tema é politizado, integrando a esfera da política pública normal, sendo sujeito a debate e responsabilidade governamental. Na terceira, o tema é securitizado, sendo elevado ao estatuto de emergência e retirado do escrutínio público para ser gerido decisivamente por elites competentes. É precisamente esta passagem do segundo para o terceiro nível que constitui o movimento de securitização.

A análise deste processo envolve ainda a definição de três tipos de unidades (Buzan et al., 1998). O ator securitizador, tipicamente elites políticas ou especialistas com autoridade numa dada matéria, é quem realiza o ato de fala em nome de um coletivo. O objeto de referência é aquilo que se apresenta como sendo ameaçado de forma existencial e que reivindica uma pretensão legítima de sobrevivência, como o Estado, a soberania ou a identidade nacional. Por sua vez, os atores funcionais influenciam a dinâmica do processo sem assumirem o papel do sujeito que apela à segurança, nem do objeto ameaçado; são exemplos deste último os *media*, *think tanks*, o setor económico e ainda organizações não governamentais.

Não obstante, a securitização não é um processo arbitrário, dependendo o seu sucesso de condições facilitadoras, as quais, Balzacq (2005) organiza em torno de duas dimensões. Em primeiro lugar, a dimensão interna, de natureza linguístico-gramatical,

requer que o ator construa uma narrativa convincente assente numa ameaça reconhecível, num ponto crítico de não retorno e numa solução viável. Em segundo, a dimensão externa, de natureza social e contextual, impõe que o ator disponha de capital social e autoridade suficientes para que a sua voz seja reconhecida como legítima em matérias de segurança; é ainda imprescindível que as características da ameaça sejam perceptíveis e credíveis pela audiência (Balzacq, 2005; Vuori, 2025).

A audiência é precisamente o ponto crucial para o sucesso da securitização, conferindo ao processo o seu carácter intersubjetivo, isto é, não basta o ator declarar uma ameaça é necessário que a audiência a reconheça e aceite como tal, caso contrário existe apenas um movimento de securitização e não uma securitização bem-sucedida (Buzan et al., 1998; Markiewicz, 2024). Esta distinção é crucial: um tema passa a ser entendido como uma questão de segurança não necessariamente pela existência de uma ameaça objetiva, mas porque o discurso e a aceitação coletiva o constituem como tal, reforçando, assim, a natureza autorreferencial da segurança já elucidada na subsecção anterior (Balzacq, 2019; Buzan et al., 1998).

1.3. Dessecuritização: O Regresso do Modo de Emergência à Esfera Política

Contrariamente ao que o senso comum sugere, a Escola de Copenhaga não apresenta a securitização como um estado ideal ou permanente, mas antes como um indicador de falha política que deve ser revertida; contudo, sugere que os canais políticos de negociação democrática normal não funcionaram na resolução do problema (Buzan et al., 1998; Wæver, 1993). Neste sentido, a dessecuritização define-se como o movimento inverso, isto é, a deslocação de um tema para fora da lógica de emergência e o seu retorno à esfera da política ordinária, na qual a discordância é legítima, a responsabilidade é exigível e as soluções emergem da deliberação coletiva, e não da urgência imediata (Aradau, 2004; Floyd, 2007; Wæver, 1993). O mantra normativo desta Escola sintetiza-se de uma forma deliberadamente provocatória “*less security, more politics!*” (Wæver, 1993, p. 7).

Importa, porém, clarificar que dessecuritizar não equivale simplesmente a passar da insegurança para a segurança, sendo que ambas partilham a mesma gramática de medo e ameaça (Wæver, 1993). O objetivo último da dessecuritização é o que a literatura designa por *asecurity*, ou seja, um estado de “assegurança” em que um determinado tema deixa de ser compreendido como uma ameaça existencial e a própria categorização enquanto questão de segurança torna-se irrelevante no cerne do discurso público (Aradau, 2004; Wæver, 1993). Não se trata de eliminar a ameaça em si, mas sim enfraquecer o seu papel enquanto categoria dominante no discurso.

Deste modo, a securitização dá primazia à rapidez das decisões executivas, ao passo que a dessecuritização exige o regresso à lentidão dos trâmites democráticos comuns e, assim, a repolitização do debate político (Aradau, 2004; Balzacq, 2019). Trata-se, portanto, de um processo de revalorização da política como campo de deliberação comum, contrariando a lógica e a emergência que a securitização tende a impor.

É ainda importante compreender que a dessecuritização por si só não garante a emancipação, pois quando conduz simplesmente à ignorância ou à marginalização de um tema – sem resolver o problema de fundo – as consequências podem ser igualmente negativas e prejudiciais para os grupos mais vulneráveis (Aradau, 2004; MacKenzie, 2009). A dessecuritização bem-sucedida só é completa quando, para além de abandonar o registo de exceção, o seu retorno à esfera política ocorra com reais condições para ser ouvido e representado (Buzan et al., 1998).

É precisamente neste ponto que emerge a tensão central deste trabalho. Apesar de a Escola de Copenhaga pressupor que o regresso à política normal é sempre preferível em relação à lógica de exceção da securitização (Aradau, 2004; Buzan et al., 1998), o que sucede quando essa normalidade política é, em si, uma estrutura de exclusão silenciosa (Hansen, 2000)? Para a sereia do porto de Copenhaga que permanece sem voz independentemente do contexto, a chamada normalidade política não oferece necessariamente mais segurança, podendo revelar-se tão insegura quanto a exceção (Hansen, 2000; Tseñon, 1995). Será esta interrogação que o capítulo seguinte procurará responder.

2. Teorias Feministas em Relações Internacionais: Género, Poder e Silêncio

A pergunta que está no cerne da fundação do feminismo nas Relações Internacionais (RI) é simples: *where are the women?* Formulada por Cynthia Enloe no princípio dos anos 80 e desenvolvida sistematicamente na sua obra *Bananas, Beaches and Bases* (2014⁴), é considerada como um marco fundamental para a presença desta temática na agenda das RI (Shepherd, 2009).

As Teorias Feministas no cenário internacional não constituem somente um esforço para simplesmente adicionar mulheres a uma estrutura preexistente, mas sim uma intervenção epistemológica que visa transformar a própria disciplina (Sjoberg, 2010; Tickner, 1992). Enquanto as teorias convencionais de RI tendem a analisar os Estados como atores racionais e autónomos, o feminismo propõe uma ontologia das relações sociais, partindo de indivíduos inseridos em estruturas políticas, económicas e sociais hierárquicas, tendencialmente patriarcais, que perpetuam o *statu quo* (Ackerly et al., 2006; Tickner, 2004).

2.1. Género como Categoria Analítica: A Desconstrução da Neutralidade

A intervenção das Teorias Feministas neste campo de estudos começa como um ato de curiosidade radical sintetizado pela pergunta fundacional de Enloe (2014) supramencionada (Shepherd, 2009; Sjoberg, 2010). *Onde estão as mulheres?* não corresponde a um mero exercício de contagem, mas antes a um ponto de partida crítico que visa expor o

4 Apesar de a obra datar de 1989, a versão analisada foi a de 2014.

modo como a disciplina foi construída assente numa ideia de mundo de homens, onde a ausência da mulher é estrutural e não meramente acidental (Blanchard, 2003; Tickner, 2004). Ao procurar pelas mulheres, a investigação feminista encontra-as e descobre ainda locais inteiramente novos de poder e insegurança que as RI haviam sistematicamente ignorado. Assim, demonstra que o que a teoria convencional visava compreender como privado e politicamente irrelevante é, na verdade, imprescindível para o funcionamento do sistema internacional, o qual depende de relações de género profundamente desiguais para se preservar (Enloe, 2014; Tickner, 1992).

Esta reorientação epistemológica assenta em quatro pilares teóricos fundamentais. O primeiro é a desconstrução da neutralidade: o feminismo desafia a pretensa objetividade das RI tradicionais, argumentando que o conhecimento universal da disciplina é, na realidade, parcial e androcêntrico (Tickner, 1992). Autoras como J. Ann Tickner (1992) revelam como o realismo e o neorrealismo baseiam as suas teorias apenas nas experiências de homens de elite, generalizando esse ponto de vista particular como sendo uma verdade absoluta (Ackerly et al., 2006). Essa aparente objetividade e neutralidade dos Estados oculta preconceitos masculinizados que valorizam a autonomia e a força em detrimento da interdependência e da cooperação (Blanchard, 2003; Tickner, 2004).

O segundo pilar é o género como categoria analítica; este não é entendido apenas como uma simples diferença biológica entre sexos, mas como um sistema simbólico repleto de significados que organiza hierarquias sociais (Connell e Messerschmidt, 2005). Enquanto categoria analítica, o género permite monitorizar a forma como diferentes conceitos centrais da disciplina – tais como poder, soberania e segurança – são construídos envoltos em dicotomias masculinizadas que marginalizam o feminino: racional/emocional, público/privado, forte/fraco (Peterson, 1992; Sjöberg, 2010). Assim, as lentes do género revelam-se imperativas para analisar como estas construções moldam identidades, políticas e até mesmo as próprias interações entre Estados (Sjöberg, 2010).

O terceiro pilar é a perspetiva *bottom-up*, adotada pelo feminismo que contraria as abordagens convencionais que dão primazia ao nível sistémico numa lógica *top-down*, fazendo, pelo oposto, uso de uma abordagem de baixo para cima (Sjöberg, 2010; Tickner, 2004), a qual permite analisar como as políticas macroestruturais de segurança têm impacto direto nos corpos e vivências das populações marginalizadas (Caprioli, 2007). Este deslocamento do foco da segurança abstrata do Estado para a insegurança concreta dos indivíduos, revela que o Estado pode ser, em simultâneo, um provedor de segurança e uma fonte de risco para aqueles que alega proteger (Blanchard, 2003; Tickner, 2004).

Por último, o quarto pilar é o compromisso emancipatório. A teoria feminista neste domínio é assumidamente normativa e política, recusando a separação entre poder e ação (Ackerly et al., 2006). O objetivo desta não é puramente a descrição do mundo, mas a sua transformação, fornecendo ferramentas teóricas eficazes para o desmantelamento da subordinação das mulheres e de outras formas de opressão (Caprioli, 2007; Sjöberg, 2010) sob uma abordagem reflexiva que entende a produção de conhecimento como uma forma de exercer poder (Acherly et al., 2006; True, 2012).

Estes quatro pilares estabelecem que a normalidade política das RI se trata de uma *performance* masculinizada a qual silencia aqueles que não detêm o privilégio do ato de fala soberano (Butler, 1990; Shepherd, 2009). É a partir deste enquadramento que se torna possível compreender o silêncio da sereia não como uma condição natural, mas como uma condição imposta por uma estrutura hegemônica que define quem pode ser reconhecido como sujeito legítimo de segurança (Hansen, 2000; Mohanty, 2023⁵).

2.2. A Hegemonia Masculina como Estrutura de Poder: De Gramsci a Connell

O conceito de hegemonia tem origem na obra de Antonio Gramsci (1999⁶), que a definiu como um equilíbrio dinâmico entre coerção e consentimento (Walby, 2009). Gramsci alegava que as classes dominantes conseguem perpetuar o seu poder, seja através do aparelho repressivo do Estado ou da sociedade civil, convertendo a sua perspectiva do mundo no senso comum de toda a sociedade (Cox, 2016⁷; Walby, 2009). No seguimento deste pensamento, é ainda importante destacar a figura de Robert Cox (2016), que foi um autor fundamental na transposição das ideias de Gramsci para o campo das Relações Internacionais, ao argumentar que as estruturas globais são dependentes de blocos históricos que legitimam determinadas ordens mundiais.

Por sua vez, a transferência desta lógica para o domínio de género é da autoria de Raewyn Connell (1995), que adaptou o conceito gramsciano formulando a noção de masculinidade hegemônica. Na perspetiva de Connell, a masculinidade hegemônica não diz respeito a um tipo biológico de homem, mas a uma configuração de práticas que garantem a posição dominante dos homens e, correspondentemente, a subordinação das mulheres; sublinha ainda que essa masculinidade segue uma retórica normativa de ideal cultural em que todos os homens são pressionados a aspirar, pese embora apenas uma minoria o incorpore na totalidade (Connell e Messerschmidt, 2005). Importa ainda sublinhar que o poder não existe somente entre homens e mulheres, mas entre os próprios homens, tal como enunciou Connell, introduzindo, para lá das masculinidades hegemônicas, os conceitos de masculinidades subordinadas – onde se enquadrariam os homossexuais, raça ou classe (Connell e Messerschmidt, 2005; Crenshaw, 2013).

Esta estrutura hegemônica projeta-se diretamente no comportamento dos Estados e na disciplina de RI. Charlotte Hooper defende que as RI constituem um espaço privilegiado para a produção e reprodução de masculinidades, onde o Estado é personificado como um agente racional forte e autónomo, em oposição à anarquia internacional performativamente entendida como feminilizada (Hooper, 2001). A visão de Tickner (1992) reforça este argumento ao defender que o ideal-tipo masculino é projetado na política externa, na qual se mede o sucesso pela capacidade de autossuficiência e poder militar, silenciando sistematicamente visões assentes na interdependência e na cooperação.

5 Apesar de a obra datar de 1984, a versão analisada foi a de 2023.

6 Apesar de a obra datar de 1999, não corresponde à data da obra original.

7 Apesar de a obra datar de 1983, a versão analisada foi a de 2016.

Como sugere Judith Butler (1990), as normas de gênero criam aquilo que esta introduz como matriz de inteligibilidade para descrever um sistema de normas que define o que é reconhecido como um sujeito político legítimo. Na retórica da segurança, isto significa que quem não comunica através da gramática da masculinidade hegemônica – designadamente por expressar vulnerabilidades e emoções – é excluído do domínio político e remetido ao silêncio estrutural (Hansen, 2000; Sjober, 2010). O silêncio da sereia não decorre, assim, de uma incapacidade de comunicar ou de uma ausência inesperada, mas sim de uma estrutura hegemônica que concentra a autoridade num sujeito masculinizado, remetendo para a invisibilidade tudo o que escapa a essa gramática.

2.3. *Security as Silence*: O Feminino entre o Silêncio, o Objeto e a Diferença

A exclusão estrutural do feminino nas arquiteturas de segurança, materializa-se através de dois mecanismos complementares de uma mesma lógica patriarcal: o silenciamento epistemológico (Hansen, 2000) e a objetificação performativa dos corpos (Butler, 2021; Wilcox, 2015).

O primeiro mecanismo emerge de um questionamento direto ao pressuposto central do ato de fala da Escola de Copenhaga. Hansen (2000) demonstra que a securitização pressupõe a existência de um sujeito com voz e agência pública reconhecida, desconsiderando sistematicamente contextos apelidados pela autora como “*security of silence*” (p. 287). Da mesma forma como a sereia de Andersen (1893) sacrifica a sua voz para aceder ao mundo humano, também muitas mulheres vivem situações semelhantes em que a enunciação pública da sua insegurança pode agravar o risco ou voltar-se contra si próprias, como em caso de violação ou de violência doméstica (Hansen, 2000). O silêncio não configura, assim, uma falha de comunicação, mas uma estratégia de sobrevivência imposta por estruturas que privatizam e individualizam a ameaça, retirando-a da esfera do político. Este conceito articula-se diretamente com Gayatri Spivak (2023⁸) que argumenta que o sujeito subalterno é impossibilitado de falar dentro das estruturas de poder dominantes, na medida em que os canais de representação legítimos lhe são negados, provando, que o silêncio é, em última instância, uma forma de exclusão política (Spivak, 2023).

Efrat Tseëlon reforça ainda que, na cultura ocidental e no patriarcado, ocorre uma castração simbólica da mulher através da sua voz, construindo a figura desta como socialmente muda. Ao entrar no mundo adulto, o sujeito feminino é progressivamente destituído do seu poder de fala, passando a ser definido, categorizado e representado por discursos que não lhe pertencem (Tseëlon, 1995). A mudez da sereia não representa apenas uma perda, mas uma prisão metafórica num sistema que a impede de se expressar fora dos enquadramentos impostos, colocando-a numa posição de alteridade profunda face ao sujeito soberano.

O segundo mecanismo é a objetificação performativa do corpo. Quando as mulheres surgem nas arquiteturas de segurança, não o fazem enquanto sujeitos que securitizam,

8 A obra original data de 1988, contudo, a versão analisada é de 2023.

mas antes como objetos a ser protegidos (Wilcox, 2015). Com base em Judith Butler (1990), a identidade constrói-se performativamente através de práticas reiteradas; como já abordado, a própria segurança opera como uma *performance* que institui o Estado como protetor masculino e a população feminina como sujeitos protegidos, subordinados e dependentes (Butler, 1990; Sjoberg, 2010). Wilcox (2015) evidencia que o corpo feminino é frequentemente tratado como território a proteger ou vítima passiva, privando as mulheres de real agência política. Esta lógica de *protection racket* (Peterson, 1992; Young, 2003) assenta numa relação assimétrica em que a obediência é exigida em troca de uma segurança que o próprio Estado, não raras vezes, compromete ao produzir violência estrutural (Blanchard, 2003; Young, 2003). A defesa da participação feminina baseia-se muitas vezes no clichê de que as mulheres possuem uma natureza pacífica e delicada, o que desvaloriza tanto as mulheres como o próprio conceito de paz ao fundamentá-la num estereótipo de passividade (Tickner, 1992; Tickner, 2004).

Por conseguinte, é importante denotar que, mesmo quando se tenta trazer os direitos das mulheres para a agenda de segurança, o risco desta objetificação não desaparece. Hudson (2009) alerta para o facto de a linguagem securitária tender a fomentar uma imagem das mulheres como instrumentos para a paz ou como objetos de resgate, promovendo, mais uma vez, uma objetificação aparentemente benévola, mas que, na verdade, reforça os papéis de género tradicionais reconhecendo os sujeitos femininos como objetos e não como sujeitos políticos completos (Hudson, 2009). Apesar de ser um marco, a Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas é um exemplo paradigmático desta tensão, dado que, apesar de securitizar os direitos das mulheres trazendo-as para a agenda internacional, fá-lo frequentemente através de categorias essencialistas que as remetem ao papel de vítimas ou de mães cuidadoras (Hudson, 2009; Shepher, 2009).

O silêncio e a objetificação convergem, então, no garante de que o sujeito feminino nunca alcançará a soberania discursiva necessária para definir as suas próprias prioridades de segurança (Hansen, 2000; Sjoberg, 2010). Esse silêncio, garante à *high politics* que continuará a ser definida pelo histórico domínio masculino e militarizado sem que as prioridades das mulheres alguma vez tenham capacidade para desafiar as suas estruturas de poder patriarcalmente fixadas (Blanchard, 2003; Enloe, 2014). Se a sereia não tem voz e o seu corpo é meramente um objeto naquele porto, esta torna-se invisível, excetuando quando a sua vitimização serve de justificação moral para a intervenção do protetor fazendo uso da força (Tseëlon, 1995; Young, 2003).

Importa, contudo, salientar que o silêncio estrutural não afeta todas as mulheres uniformemente. A interseccionalidade, conceito desenvolvido por Kimberlé Crenshaw (2013), demonstra que as experiências opressivas são moldadas por múltiplos eixos de discriminação, como género, raça e classe, os quais se articulam entre si, produzindo formas de vulnerabilidade específicas que não podem ser compreendidas isoladamente a partir de cada um desses eixos (Crenshaw, 2013; Walby, 2009). Tal como relata Patricia Hill Collins (2000⁹), para uma mulher negra e pobre no Sul Global, o silêncio imposto

9 Apesar de a obra datar de 1990, a versão analisada foi a de 2000.

pela estrutura de segurança revela-se exponencialmente mais profundo do que para uma mulher branca e ocidental, não porque a sua insegurança seja maior em termos absolutos, mas porque os canais de representação legítimos lhe são negados multidimensionalmente em simultâneo (Crenshaw, 2013; Collins, 2000). Chandra Mohanty alerta ainda para o facto de que o próprio feminismo ocidental pode reproduzir esta lógica de exclusão ao construir uma figura universal da mulher oprimida, silenciando as especificidades das mulheres do Sul Global reproduzindo, dessa forma, novas formas de hegemonia discursiva (Mohanty, 2023; Spivak, 2023).

Não há apenas uma sereia, e o silêncio daquelas que não têm voz é intensificado pela raça e classe que determinam a amplitude do seu silêncio.

3. Paradoxo: Entre as Sereias e o Ato de Fala

As secções anteriores estabelecem dois quadros teóricos que, à primeira vista, parecem orientar-se por propósitos com algumas semelhanças: por um lado, a Teoria da Securitização procura identificar e analisar criticamente os processos através dos quais as ameaças são construídas (Buzan et al., 1998; Wæver, 1993); por outro, as Teorias Feministas procuram desconstruir as estruturas de poder patriarcal responsáveis por excluir e subordinar os sujeitos femininos (Sjoberg, 2010; Tickner, 1992). É precisamente nesta aparente convergência que emerge o paradoxo central deste trabalho.

A securitização não constitui uma ferramenta analítica neutra, mas antes um dispositivo de reprodução de lógicas patriarcais, na medida em que concentra o poder do ato de fala soberano em sujeitos institucionalmente masculinizados (Hansen, 2000; Connell e Messerschmidt, 2005), remetendo as inseguranças de género para a esfera do privado (MacKenzie, 2009; Young, 2003). Mesmo quando a teoria da Escola de Copenhaga integra as mulheres na agenda de segurança, fá-lo em modos que perpetuam a sua subordinação (Hudson, 2009; Shepherd, 2009). O paradoxo não deve ser compreendido como uma limitação contingente passível de correção, mas como uma contradição estrutural que o Feminismo Crítico expõe e que a própria Teoria da Securitização, dado o seu pressuposto fundamental, é incapaz de solucionar (Huysmans, 1998; Balzacq, 2019).

3.1. A Masculinização do Ato de Fala e a Exclusão do Domínio Privado

A autoridade para falar sobre segurança não constitui uma capacidade neutra, mas sim um privilégio estruturalmente vinculado à masculinidade hegemónica (Connell e Messerschmidt, 2005; Sjoberg, 2010). O paradoxo central emerge necessariamente do facto de a Escola de Copenhaga exigir um ato de fala público e soberano com vista a validar uma ameaça, ignorando que os espaços de decisão, tal como os quadros de representação que tornam esse ato possível, constituem eles próprios, de forma estrutural, uma ordem que exclui o género (Sjoberg, 2024; Tickner, 1992).

Ao analisar a dinâmica deste processo, Juha Vuori (2025) propõe que a estrutura do processo de securitização funcione como uma “*Status Function Declaration*” (p.1067). Através deste ato, o enunciado cria novos factos sociais e confere ao ator diversos poderes – direitos, obrigações e autorizações extraordinárias – que alteram o contexto político (Vuori, 2025). Porém, esta capacidade de transformar a realidade e de declarar o estado de emergência está reservada a um leque muito restrito de sujeitos que incorporam o ideal e racionalidade, autonomia e força, características historicamente projetadas no comportamento dos Estados e reservadas às elites masculinizadas (Sjoberg, 2010; Tickner, 1992). O sujeito soberano capaz de realizar este ato de fala é, na prática, um sujeito institucionalmente masculinizado, ao passo que, quem habita o domínio privado carece do reconhecimento necessário para que a sua voz seja capaz de produzir esse tipo de efeitos deónticos reconhecidos pela audiência (Balzacq, 2005; Hudson, 2009; Vuori, 2025).

O paradoxo aprofunda-se ainda na divisão entre o domínio público – securitizável – e o domínio privado sistematicamente silenciado. Natalie Florea Hudson (2009) alerta que mesmo quando a linguagem de segurança é aplicada a temas como os direitos das mulheres, tal como sucede na Resolução 1325, o risco da objetificação benévola não desaparece, podendo concretizar-se através de uma estratégia para monopolizar recursos; Hudson alerta ainda que a gramática securitária tende a empurrar as mulheres para categorias essencialistas, como vítimas passivas ou mães cuidadoras, o que pode resultar em respostas que não desafiam a estrutura patriarcal, mas a consolidam através de lógicas de proteção e militarismo (Hudson, 2009). Esta domesticação da segurança relega as inseguranças de género para a esfera da *low politics*, retirando-as do modo de emergência e devolvendo-as ao silêncio do foro privado (MacKenzie, 2009; Young, 2003).

Aqui é precisamente onde o paradoxo se torna absoluto: a exigência de uma enunciação verbal e pública para a segurança existir. Este é o pressuposto central da Teoria da Securitização, criando a denominada *security as silence*: para sujeitos cuja insegurança provém do próprio meio doméstico ou comunitário, o ato de fala público pode agravar a ameaça na vez de a resolver (Hansen, 2000; Huysmans, 1998).

Mais uma vez se prova, a sereia não está em silêncio por escolha, mas porque a gramática da segurança foi construída de forma a não lhe reconhecer a dignidade de um sujeito legítimo.

3.2. Securitização do Corpo: Entre o Esquema de Proteção e a Dupla Exclusão

Ao passo que a secção anterior demonstrou que o ato de fala masculinizado exclui as mulheres da retórica de segurança, este ponto demonstra o que acontece ao corpo feminino quando a securitização, ainda assim, o inclui, mostrando que esta inclusão é ela própria uma forma de exclusão, revelando-se uma antítese. A securitização da violência sexual não constitui um processo de libertação, mas, na verdade, um mecanismo que consolida a invisibilidade feminina através de uma proteção sobre a qual tem total controlo (MacKenzie, 2010; Young, 2003).

A literatura demonstra que, ao securitizar a violência sexual, o Estado e as organizações internacionais operam um *protection racket*, oferecendo segurança em troca de obediência e submissão, o que coloca as mulheres como dependentes passivas de um protetor masculino, o qual define, em nome destas, o que constitui uma ameaça e como esta deve ser combatida (MacKenzie, 2010; Young, 2003). Mais uma vez, a Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas é o exemplo paradigmático desta tensão: ao trazer o tema da violência sexual para a agenda de segurança internacional representa, inegavelmente, um avanço; contudo, fá-lo não raras vezes através de uma gramática que retira a agência política efetiva às mulheres por atribuir-lhes, sem margem para possibilidades, o papel de vítimas (Hudson, 2009; Shepherd, 2009). A securitização, frequentemente, domestica o flagelo da violência sexual ao tratá-lo como uma questão de honra em vez de uma violação de direitos humanos, tornando a devolver o controlo sobre o corpo feminino às estruturas masculinas que alegadamente detêm competências para o proteger (Baaz e Stern, 2009; Cohn, 1987).

É neste ponto que a dupla exclusão se torna mais perceptível na sua forma mais crua. O sujeito feminino é prisioneiro de dois registos igualmente excludentes: no estado de exceção característico da securitização – no qual não pode falar, porque o ato de fala público pode agravar a ameaça ou torná-lo socialmente punido, tal como demonstrou Hansen (2000) através do dilema da sereia; e na normalidade política a que a Escola de Copenhaga apregoa querer regressar – onde a mulher também não tem direito a falar, uma vez que essa normalidade corresponde exatamente à estrutura patriarcal que a excluiu desde o princípio (Blanchard, 2003; Tickner, 1992). Compreende-se, assim, que não existe, dentro dos termos da teoria, uma posição confortável para o sujeito feminino, a partir do qual este possa falar em segurança sem ser simultaneamente objetificado e silenciado (Mohanty, 2023; Spivak, 2023).

A mulher encontra-se, portanto, encurralada entre uma lógica de emergência que a reduz a um objeto e uma normalidade que a torna invisível, e a securitização, em vez de solucionar essa tensão, acaba por reproduzi-la de modo sistemático (MacKenzie, 2009; Sjöberg, 2010). É importante esclarecer que este paradoxo não constitui uma falha accidental da teoria, mas que se trata de uma condição estrutural da mesma (Enloe, 2014; Spivak, 2023). De acordo com o que argumentam Cockburn (2010) e Cohn (1987), a linguagem militarizada da segurança assenta na subordinação do feminino, revelando-se, pois, incapaz de emancipar aquilo que precisou de subordinar para se afirmar como discurso soberano.

3.3. Para lá do Paradoxo: Dessecuritização ou Emancipação?

Se o paradoxo entre securitização e feminismo crítico é estrutural e não accidental, resta uma questão inevitável: há saída possível?

A Escola de Copenhaga responderia que a saída se prende com a dessecuritização e com o regresso à política dita normal; contudo, este texto procurou demonstrar, desde o seu começo, que essa normalidade é precisamente o problema (Aradau, 2004; Hansen,

2000). Dessecuritizar as inseguranças de gênero sem alterar profundamente as estruturas que as produziram não é uma forma de emancipação; configura-se, na verdade, como despolitização, uma forma ainda mais silenciosa de as remeter novamente ao esquecimento (Aradau, 2004; MacKenzie, 2009).

Aradau (2004) estabelece justamente uma distinção entre dessecuritização e emancipação e essa distinção é decisiva. Enquanto a dessecuritização se limita a retirar uma dada temática da *high politics*, devolvendo-a aos processos políticos comuns, a emancipação reivindica algo completamente distinto: a transformação das relações de poder que exigem esse silêncio ensurdecedor (Aradau, 2004; True, 2012).

Enloe (2014) e Spivak (2023) partilham a seguinte perspectiva: ultrapassar o paradoxo não requer apenas que a sereia recupere a sua voz. Ultrapassar o paradoxo exige, na realidade, que a estrutura de representação seja modificada, de modo que o silêncio seja reconhecido como uma prática política de resistência e não como uma mera ausência (Enloe, 2014; Spivak, 2023). O silêncio das mulheres em contextos de violência doméstica, de conflitos armados ou de exclusão institucional não se traduz em passividade, mas constitui antes uma resposta racional a uma ordem que pune a enunciação (Hansen, 2000; Spivak, 2023). Ter capacidade de reconhecer essa forma de agência circunscrita no silêncio é o primeiro passo para a edificação de uma teoria de segurança genuinamente emancipatória.

Superar o paradoxo exige pensar de outra forma, tal como defende Sjoberg (2024); e isto implica abandonar as dicotomias masculinizadas que estruturam a teoria da securitização: fala/silêncio, público/privado, protetor/protégido (Sjoberg, 2024; Tickner, 2004). Uma teoria da segurança que ignora o gênero não é meramente incompleta, mas, na verdade, uma teoria do poder masculino que se apresenta como universal (Blanchar, 2003; Tickner, 2004). Por sua vez, uma teoria que incorpora as mulheres, mas que o faz somente considerando estas enquanto objetos de proteção ou vítimas a resgatar, não as integra efetivamente, limitando-se a reproduzir, sob novas formas, a mesmíssima gramática de exclusão (Hudson, 2009; Wilcox, 2015).

A sereia permanece sentada, em silêncio, no porto de Copenhaga. Mas esse silêncio, como se procurou demonstrar, não é vazio, é, na realidade, denso de poder, resistência e insegurança, que a Teoria da Securitização se recusa a escutar. O paradoxo entre securitização e feminismo crítico não se resolve dentro dos termos da Escola de Copenhaga. Resolve-se, sim, quando a gramática de segurança for suficientemente reestruturada para poder reconhecer que a sereia sempre teve algo a dizer e que o problema nunca foi a sua voz, mas sim a estrutura que declarou que esta não existe.

Conclusão

Partiu-se de uma imagem simples – uma sereia sentada em silêncio no porto de Copenhaga – a fim de ilustrar um argumento complexo: a Teoria da Securitização e as Teorias Feministas não são apenas perspectivas distintas sobre segurança, mas estruturas

epistemológicas numa tensão irreconciliável, cuja antítese reside no facto de a primeira reproduzir sistematicamente aquilo que a segunda procura dismantlar.

O primeiro capítulo estabeleceu que a securitização se traduz num ato de fala performativo que eleva temáticas à categoria de ameaça existencial, reservando esse poder a atores com autoridade institucional reconhecida. O segundo demonstrou que, por um lado, essa autoridade é estruturalmente masculinizada não por um incidente histórico, mas por convicção teórica; por outro lado, demonstrou igualmente que as Teorias Feministas expõem essa cegueira de género como uma falha epistemológica crucial da disciplina. Já o terceiro capítulo provou que o paradoxo é estrutural e não contingente – isto é, a securitização exclui as mulheres do ato de fala soberano, remete as suas inseguranças para o foro do domínio privado e, mesmo quando as equaciona incluir, fá-lo através de gramáticas que as subordinam. Aqui se tem a dupla exclusão: sem voz no estado de exceção e sem voz na normalidade, não se trata de uma limitação corrigível dentro dos termos da Escola de Copenhaga, é a sua condição de possibilidade.

A conclusão que se impõe é, portanto, normativa e não apenas analítica. Uma teoria de segurança que ignore o género não é uma teoria incompleta a aguardar por uma revisão, mas uma teoria do poder masculino que se propaga como universal e que, ao fazê-lo, produz ativamente o silêncio que declara *a posteriori* não ser capaz de ouvir (Hansen, 2000; Tickner, 1992). Superar o paradoxo exige bastante mais do que integrar as mulheres numa agenda de segurança já existente; exige transformar profundamente a gramática que define quem pode falar, sobre o quê e em nome de quem (Sjoberg, 2024; True, 2012). O silêncio deve ser reconhecido não como ausência, mas como uma prática política de resistência, exigindo a construção de uma teoria de segurança suficientemente desprestigiada para que seja capaz de ouvir o que nunca quis escutar (Enloe, 2014; Spivak, 2023).

A sereia de Copenhaga nunca recuperou a voz, mas a teoria que a cidade carrega pode ser suficientemente transformada, aprendendo a reconhecer que o silêncio dela nunca foi vazio, mas sim carregado de significado como resposta à gramática soberana da segurança que a impede de se expressar.

Ficam, contudo, por explorar dinâmicas tangentes às exploradas nestes parágrafos. Desde já, a análise empírica de casos concretos, complementados com a implementação da Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas em contextos específicos, o que permitiria avaliar com maior precisão os limites e as possibilidades e uma securitização sensível ao género. Do mesmo modo, a dimensão interseccional introduzida, não desenvolvida na sua plenitude, constitui uma agenda de investigação, isto é, compreender como a raça, a classe e a localização pós-colonial configuram a dupla exclusão é condição indispensável à construção de uma teoria de segurança genuinamente emancipatória (Crenshaw, 2013; Mohanty, 2023).

O paradoxo entre a securitização e o feminismo crítico não se resolve: expõe-se. É precisamente nessa exposição da sua estrutura que reside o primeiro gesto verdadeiramente emancipatório.

Referências

- Ackerly, B. A., Stern, M., and True, J. (eds.) (2006) *Feminist methodologies for international relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Andersen, H. C. (1893) *The little mermaid and other stories*. Londres: Lawrence and Bullen.
- Aradau, C. (2004) 'Security and the democratic scene: Desecuritization and emancipation', *Journal of international relations and development*, 7(4), pp. 388-413. doi: 10.1057/palgrave.jird.1800030
- Austin, J. L. (1975) *How to do things with words*. 2nd ed. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Baaz, M. E., and Stern, M. (2009) 'Why do soldiers rape? Masculinity, violence, and sexuality in the armed forces in the Congo (DRC)', *International studies quarterly*, 53(2), pp. 495-518. doi: 10.1111/j.1468-2478.2009.00574_1.x
- Balzacq, T. (2005) 'The three faces of securitization: Political agency, audience and context', *European Journal of International Relations*, 11(2), pp. 171-201. doi: 10.1177/1354066105052960
- Balzacq, T. (2019) 'Securitization Theory: Past, Present, and Future', *Polity*, 51(2), pp. 331-349. doi: 10.1086/701884
- Blanchard, E. M. (2003) 'Gender, international relations, and the development of feminist security theory', *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 28(4), pp. 1289-1312. doi: 10.1086/368328
- Butler, J. (1990). *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity*. Nova Iorque: Routledge.
- Butler, J. (2021) *Excitable speech: A politics of the performative*. Londres: Routledge
- Buzan, B., Wæver, O., and De Wilde, J. (1998) *Security: A new framework for analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Caprioli, M. (2007) 'Feminist methodologies for international relations', *Perspectives on Politics*, 5(3), pp. 670-671. doi: 10.1017/S1537592707072076
- Cockburn, C. (2010) 'Gender Relations as Casual in Militarization and War: A feminist standpoint', *International Feminist Journal of Politics*, 12(2), pp. 139-157. doi: 10.1080/14616741003665169
- Cohn, C. (1987) 'Sex and death in the rational world of defense intellectuals', *Signs: Journal of women in culture and society*, 12(4), pp. 687-718. doi: 10.1086/494362
- Collins, P.H. (2000) *Black feminist thought: Knowledge, consciousness, and the politics of empowerment*. 2^a ed. Nova Iorque: Routledge.
- Connell, R. W. (1995) *Masculinities*. Cambridge: Polity Press.
- Connell, R. W. and Messerschmidt, J. W. (2005) 'Hegemonic masculinity: Rethinking the concept', *Gender & society*, 19(6), pp. 829-859. doi: 10.1177/0891243205278639
- Cox, R. (2016) 'Gramsci, hegemonía y relaciones internacionales: Un ensayo sobre el método', *Revista Relaciones Internacionales*, (31), pp. 137-203. doi: 10.15366/relacionesinternacionales.2016.31.007
- Crenshaw, K. W. (2013) 'Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color', In Fineman, M.A. and Mykitiuk, R. (eds.) *The public nature of private violence*. Nova Iorque: Routledge, pp. 93-118
- Enloe, C. (2014) *Bananas, beaches and bases: Making feminist sense of international politics*. 2^a ed. Berkeley, CA: University of California Press.

- Floyd, R. (2007) 'Towards a consequentialist evaluation of security: bringing together the Copenhagen and the Welsh Schools of security studies', *Review of international studies*, 33(2), pp. 327-350. doi: 10.1017/S026021050700753X
- Gramsci, A. (1999) *Selections from the prison notebooks*. Edited and translated by Q. Hoare and G. Nowell Smith. Londres: ElecBook.
- Hansen, L. (2000) 'The Little Mermaid's silent security dilemma and the absence of gender in the Copenhagen School', *Millennium*, 29(2), pp. 285-306. doi: 10.1177/03058298000290020501
- Hooper, C. (2001) *Manly states: Masculinities, international relations, and gender politics*. Nova Iorque: Columbia University Press.
- Hudson, N. F. (2009) 'Securitizing women's rights and gender equality', *Journal of Human Rights*, 8(1), pp. 53-70. doi: 10.1080/14754830802686526
- Huysmans, J. (1998). 'Security! What Do You Mean? From Concept to 'Thick Signifier''. *European Journal of International Relations*, 4(2), pp. 226-255. doi: 10.1177/1354066198004002004
- MacKenzie, M. (2009) 'Securitization and desecuritization: Female soldiers and the reconstruction of women in post-conflict Sierra Leone', *Security Studies*, 18(2), pp. 241-261. doi: 10.1080/09636410902900061
- Mackenzie, M. (2010) 'Securitizing sex? Towards a theory of the utility of wartime sexual violence', *International Feminist Journal of Politics*, 12(2), pp. 202-221. doi: 10.1080/14616741003665250
- Markiewicz, T. (2024) 'The vulnerability of securitisation: the missing link of critical security studies', *Contemporary Politics*, 30(2), pp. 199-220. doi: 10.1080/13569775.2023.2267371
- Mcsweeney, B. (1996) 'Identity and security: Buzan and the Copenhagen school', *Review of International Studies*, 22(1), pp. 81-93. doi:10.1017/S0260210500118467
- Mohanty, C. T. (2023) 'Under Western eyes: Feminist scholarship and colonial discourses', in Mongia, P. (ed.) *Postcolonialism*. Londres: Routledge, pp. 1183-1209.
- Peterson, V. S. (1992) 'Security and sovereign states: what is at stake in taking feminism seriously?', in Peterson, V.S. (ed.) *Gendered states: Feminist (re)visions of international relations theory*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, pp. 31-64.
- Shepherd, L. J. (2009) 'Gender, violence and global politics: Contemporary debates in feminist security studies', *Political Studies Review*, 7(2), pp. 208-219. doi: 10.1111/j.1478-9299.2009.00180.x
- Sjoberg, L. (2010) *Gender and international security: Feminist Perspectives*. Londres: Routledge. doi: 10.4324/9780203866931
- Sjoberg, L. (2024) 'Feminist Theories and Thinking Security Otherwise', *Security Studies*, 33(5), pp. 860-884. doi: 10.1080/09636412.2024.2449334
- Spivak, G. C. (2023) 'Can the subaltern speak?', in Ashcroft, B., Griffiths, G. and Tiffin, H. (eds.) *Imperialism*. Londres: Routledge, pp. 171-219.
- Tickner, J. A. (1992) *Gender in international relations: Feminist perspectives on achieving global security*. Nova Iorque: Columbia University Press.
- Tickner, J. A. (2004) 'Feminist responses to international security studies', *Peace review*, 16(1), pp. 43-48. doi: 10.1080/1040265042000210148
- True, J. (2012) *The political economy of violence against women*. Oxford: Oxford University Press.

- Tseëlon, E. (1995) 'The Little Mermaid: an icon of woman's condition in patriarchy, and the human condition of castration', *The International Journal of Psycho-Analysis*, 76, pp. 1017-1030.
- Vuori, J. A. (2025) 'Securitization as a context-changing speech act', *Cooperation and Conflict*, 60(4), pp. 1054-1072. doi: 10.1177/00108367251364179
- Wæver, O. (1993) *Securitization and desecuritization*. Copenhagen: Centre for Peace and Conflict Research. (Working Paper 5)
- Walby, S. (2009). *Globalization and inequalities: Complexity and contested modernities*. Londres: Sage.
- Wilcox, L. B. (2015) *Bodies of violence: Theorizing embodied subjects in international relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Young, I. M. (2003) 'The logic of masculinist protection: Reflections on the current security state', *Signs: journal of women in culture and society*, 29(1), pp. 1-25.

Entre Cila e Caríbdis: O Mar Vermelho e a Vulnerabilidade Estratégica da Europa

Corina Lozovan

Doutoranda e Investigadora em Ciência Política e Relações Internacionais. Instituto de Estudos Políticos.
Universidade Católica Portuguesa

Resumo

O Mar Vermelho e a sua passagem estratégica pelo Bab al-Mandab representam hoje uma das maiores vulnerabilidades da União Europeia, concentrando um terço do seu comércio externo e fluxos energéticos vitais. Embora assegure a ligação entre o Mediterrâneo e o Indo-Pacífico, esta rota tem sido secundarizada nas políticas de segurança europeias. A instabilidade no Golfo Pérsico e os ataques dos Houthis revelaram a fragilidade de um modelo que carece de proteção marítima contínua. Face ao crescente *port statecraft* de atores globais e às ameaças assimétricas de atores não estatais na região, o artigo defende a integração do “Mar Vermelho Alargado” como estatuto de flanco externo da Europa. A análise conclui com uma reflexão sobre a possibilidade de mecanismos multilaterais com outros atores interessados na estabilização da zona marítima através de uma co-governança. Procura-se, assim, mitigar a exposição europeia e, em corolário, a do tráfego marítimo internacional, às crises neste corredor geoeconómico.

Palavras-chave: Mar Vermelho; Bab al-Mandab; União Europeia; Geoeconomia.

Abstract

The Red Sea and its strategic passage through the Bab al-Mandab represent today one of the European Union's greatest vulnerabilities, concentrating one-third of its external trade and vital energy flows. While ensuring the connection between the Mediterranean and the Indo-Pacific, this route has remained secondary within European security policies. Instability in the Persian Gulf and the Houthi attacks have exposed the fragility of a model that lacks continuous maritime protection. In the face of the growing use of port statecraft by global actors and the asymmetric threats posed by non-state actors in the region, this article argues for the integration of the “Extended Red Sea” as Europe's external flank. The analysis concludes with a reflection on the possibility of multilateral mechanisms among actors interested in stabilising the maritime domain through forms of co-governance. In doing so, the study seeks to mitigate European exposure and, by extension, that of international maritime traffic, to crises along this geoeconomic corridor.

Keywords: Red Sea; Bab al-mandab; European Union; Geoeconomy.

Introdução

A segurança marítima da União Europeia (UE) encontra-se hoje num impasse que evoca o mito clássico de Cila e Caríbdis. À semelhança dos navegadores da *Odisseia*, que eram forçados a atravessar um estreito onde cada margem ocultava um perigo mortal, a Europa vê-se encurralada por duas ameaças estruturais que se estendem do Golfo Pérsico ao Canal de Suez: a disrupção cinética e o *port statecraft*.

Face aos recentes acontecimentos no Médio Oriente, marcados pelas tensões com o Irão e pelo duplo bloqueio do Estreito de Ormuz, este artigo assume como ponto de partida uma análise da fragilidade latente do flanco sul europeu (Ulrichsen e Krane, 2026, pp. 6-7). A crise no Bab al-Mandab, exacerbada pelos ataques dos rebeldes Houthis, que culminaram numa disrupção sistémica em 2024, revela que a ameaça evoluiu para um risco geoeconómico duradouro (Hofman, 2024). Este cenário é reiterado pelas recentes ameaças proferidas pela liderança do Ansar Allah, traduzidas em ataques diretos ao tráfego marítimo internacional (Usher, 2026). Assim, como demonstram os conflitos no Corno de África, a instabilidade marítima no Mar Vermelho não pode ser dissociada das vulnerabilidades políticas e securitárias terrestres que alimentam economias de guerra, redes de tráfico e dinâmicas de insurgência regional (Ashine, 2024).

Neste contexto, a Europa navega entre a Cila da disrupção cinética, onde a insurgência e a instabilidade regional em Ormuz e no Mar Vermelho ameaçam a liberdade de navegação (Lassoued, 2026). Do outro lado, confronta-se com a Caríbdis do *port statecraft*, o perigo de ver o controlo das suas rotas vitais absorvido por lógicas de poder de potências externas e atores não estatais. O presente artigo argumenta que a vulnerabilidade europeia é o resultado da dicotomia entre a dependência económica absoluta e uma presença estratégica descontínua. Propõe-se, por isso, a redefinição do Mar Vermelho como um teatro interligado que incorpora o Mediterrâneo, o Golfo e o Corno de África numa política comum e integrada da União Europeia.

Segundo Marc Lavergne (2025), o Mar Vermelho configura-se como um espaço de convergência paradoxal, sendo, simultaneamente, um vetor de aceleração da globalização e um teatro de conflitualidade fragmentada e multiescalar. Para a União Europeia, cuja arquitetura económica é dependente da fluidez dos fluxos marítimos que transitam pelo Canal de Suez, esta região, para além de ser uma rota de passagem, é um nódulo crítico. Portanto, a interdependência económica gera uma exposição assimétrica a choques externos.

A trajetória do Mar Vermelho nas últimas décadas revela uma transição de uma periferia geopolítica negligenciada para um epicentro de disputa estratégica. Esta mutação é impulsionada por uma densificação da presença militar e por uma competição agressiva por infraestruturas portuárias, conhecida como o fenómeno de *port statecraft*, onde potências regionais e globais projetam influência para controlar a governação marítima. Porém, esta centralidade não resultou em estabilidade institucional. Antes pelo contrário, a sobreposição de lógicas de poder exógenas sobre fraturas identitárias e políticas locais tendeu a exacerbar a volatilidade sistémica da região.

Sob a ótica europeia, esta configuração cristaliza uma dependência estrutural desprovida de agência, uma vez que a EU se vê compelida a garantir a segurança de um espaço que não consegue estabilizar nem regular de forma autônoma. O Mar Vermelho opera, nestes termos, como uma extensão estratégica do flanco sul europeu. Neste espaço, a porosidade a riscos, desde a insurgência cinética no Bab al-Mandab à pirataria, compromete a resiliência das cadeias de valor e a segurança energética do continente (Yang, 2026). A análise desta fragilidade exige, portanto, a lente multiescalar de Lavergne, que permite decodificar este mar como o espaço onde a tensão entre a conectividade global e a insegurança regional se manifesta de forma mais aguda.

Neste sentido, o presente artigo interroga de que modo a União Europeia pode transcender a sua atual postura de gestão de crises para integrar o Mar Vermelho como um flanco estratégico permanente, harmonizando a sua dependência geoeconômica com uma capacidade de ação institucionalizada. O artigo articula a análise empírica recente com uma dimensão prospetiva, procurando identificar tendências emergentes na segurança marítima e na geoeconomia europeia. Para responder a esta problemática, a investigação ancora-se no estudo do Bab al-Mandab enquanto *chokepoint* crítico de tráfego marítimo, recorrendo metodologicamente à análise dos enquadramentos estratégicos da União Europeia. Esta abordagem permite mapear a evolução das respostas europeias às crises na região, identificando as continuidades e as ruturas na perceção de risco do bloco face à emergência de novos atores e ameaças (Lons, 2025).

O artigo encontra-se estruturado em três secções que partem da teoria para a proposta estratégica. A primeira parte estabelece o enquadramento teórico, articulando a importância da geoeconomia, segurança marítima e poder infraestrutural para conceptualizar os *chokepoints* como espaços de interligação complexa. A segunda parte debruça-se sobre o Bab al-Mandab como um corredor geoeconómico sob pressão. Finalmente, a última parte propõe uma reconfiguração estratégica da ação europeia assente no paradigma do “Mar Vermelho Alargado”. Esta abordagem preconiza o reforço de parcerias de co-investimento regional e a institucionalização de mecanismos multilaterais de governação que visem mitigar a exposição da Europa neste eixo vital.

1. Enquadramento Teórico: Geoeconomia, Segurança Marítima e Poder

1.1. Revisitar a Geoeconomia

A geoeconomia emergiu como uma dimensão analítica das relações internacionais contemporâneas, refletindo a crescente centralidade da competição económica na definição do poder estatal. Segundo Csurgai (2018, p. 2), o período pós-Guerra Fria caracteriza-se por uma rivalidade sistémica onde “o comércio, as finanças e as tecnologias substituem frequentemente o poder militar como instrumentos primários” de projeção de força. Esta transformação implica uma reconfiguração da natureza do poder, na qual

os Estados deixam de privilegiar a conquista territorial para procurarem influenciar os mercados e as redes de forma estratégica. Historicamente, Luttwak (1990, p. 19) foi pioneiro ao definir a geoeconomia como a manutenção da lógica da geopolítica, mas traduzida para a semântica do comércio, onde o capital opera como a nova munição de uma guerra travada por meios não militares.

Contudo, a geoeconomia contemporânea ultrapassou a mera substituição do militar pelo económico, evoluindo para uma simbiose com a geopolítica (Khan, 2025). Por isso, assistimos cada vez mais a uma fusão geoeconómica, na qual se verifica que a separação tradicional entre a segurança nacional e a política económica se tornou obsoleta. Nesta nova ordem, os Estados procuram eficiência económica, mas, acima de tudo, resiliência estratégica, ao utilizarem instrumentos comerciais para atingir fins puramente geopolíticos. Esta convergência é visível em regiões onde fluxos críticos de comércio e energia confluem em geografias restritas. No caso do Mar Vermelho, a interconexão económica é instrumentalizada como um recurso de coerção, criando vulnerabilidades para os Estados que dependem da continuidade desses fluxos (Tsailas, 2025).

Neste panorama de fusão entre o lucro e o poder, as redes de conectividade e os corredores logísticos transformam-se em infraestruturas críticas de poder. Estes sistemas facilitam a circulação física de bens e, ao mesmo tempo, estruturam as relações assimétricas de dependência. A literatura destaca que a conectividade é cada vez mais utilizada como um instrumento de *economic statecraft*, permitindo aos Estados influenciar cadeias de valor globais e garantir acesso a recursos estratégicos (Yang, 2026). Esta “armificação” (*weaponisation*) da interdependência sugere que o controlo sobre os pontos de estrangulamento (*chokepoints*) confere um poder de veto informal sobre a estabilidade económica global.

Complementarmente, Wigell (2016, p. 137) propõe que a geoeconomia deve ser entendida através do conceito de *geoeconomic statecraft*, ou seja, a utilização de meios económicos para alcançar e sustentar objetivos geoestratégicos de longo prazo. No contexto dos corredores estratégicos, este poder infraestrutural cria o que Khanna (2016, p. 21) designa por “conectografia”. Segundo este autor, na era global, o controlo das rotas e dos nós logísticos, como portos e estreitos, é mais determinante para a soberania do que a própria posse de território. A conectividade torna-se, assim, o novo mapa do poder mundial, onde a infraestrutura física dita a hierarquia entre os atores regionais e globais.

Desta forma, o Mar Vermelho deve ser entendido como um corredor geoeconómico no qual a geopolítica e a segurança operam de forma interconectada (Simonds e Pearson, 2026). A crescente capacidade de atores externos exercerem o seu *port statecraft* demonstra que a geoeconomia afeta a vulnerabilidade estratégica da União Europeia na região. A estabilidade desta artéria marítima representa, por isso, um teste à capacidade das potências dependentes destas rotas em proteger a continuidade dos seus fluxos económicos e energéticos.

1.2. Segurança marítima e vulnerabilidade dos *chokepoints*

A economia global contemporânea depende das rotas marítimas, que asseguram a circulação da vasta maioria dos bens transacionados internacionalmente. Estas rotas constituem infraestruturas críticas cuja estabilidade é uma condição *sine qua non* para o funcionamento das cadeias de abastecimento globais. Neste sistema, o Mar Vermelho assume um papel fulcral como o eixo conector entre o Oceano Índico e o Mar Mediterrâneo. De acordo com Bueger (2015, p. 159), a segurança marítima deve ser compreendida como a resiliência de um sistema sociotécnico complexo frente a ameaças que podem paralisar a governação global e a liberdade de navegação.

Esta configuração revela uma assimetria estratégica em que a extrema dependência geoeconómica europeia não é acompanhada por uma capacidade de resposta institucionalizada. A vulnerabilidade dos *chokepoints* torna-se evidente quando atores estatais e não estatais instrumentalizam a geografia para fins de coerção. A crise iniciada em novembro de 2023 no Mar Vermelho, desencadeada pela escalada do conflito em Gaza, ilustra esta fragilidade (Tilahun, 2025). Sob o pretexto de solidariedade regional, os rebeldes Houthis (Ansar Allah) lançaram uma campanha de ataques sistemáticos ao tráfego comercial. Em corolário, as rotas foram desviadas, provocando uma disrupção com efeitos inflacionários diretos na União Europeia (Kassim e Osman, 2026).

A emergência deste risco assimétrico no Bab al-Mandab representa uma mudança qualitativa na natureza das ameaças marítimas. Porém, a fragilidade destes corredores atinge o seu expoente máximo quando a ameaça provém de um ator estatal consolidado, que utiliza a sua posição geográfica como arma diplomática. No cenário atual de maio de 2026, o Estreito de Ormuz afirma-se como o epicentro desta tensão. A capacidade do Irão de bloquear esta passagem vital constitui o seu trunfo estratégico mais poderoso contra a pressão externa da administração Trump e de Israel (Watling, 2026). Diferente de um grupo insurgente, a projeção de poder de um Estado soberano sobre um estreito internacional introduz dilemas que se refletem no domínio do Direito Internacional Marítimo.

A ambição iraniana de exercer jurisdição absoluta sobre Ormuz desafia diretamente o regime de “passagem em trânsito” previsto na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM). Esta “armificação” da soberania territorial transforma a geografia num mecanismo de pressão política. Nesta dinâmica, a segurança da navegação e o abastecimento energético global ficam reféns de uma estratégia de sobrevivência do regime de Teerão, que não dá sinais de recuo (Kudrin, 2026). Assim, a fragilidade europeia é agravada por uma fragmentação da governação marítima, onde a coexistência de múltiplas iniciativas navais sem coordenação estratégica aumenta o risco de escalada acidental. Este cenário reflete a ausência de um quadro institucional robusto para lidar com o desafio estatal à ordem jurídica marítima (Schatz, 2026).

Para a União Europeia, esta realidade traduz-se numa dependência crítica de acordos externos de segurança e numa submissão à vontade de potências terceiras. Apesar da importância destas rotas para a sua prosperidade, a UE permanece um ator com limitada

capacidade de agência na defesa da liberdade de navegação fora do seu espaço imediato. Esta lacuna de agência sublinha que, enquanto Ormuz e o Mar Vermelho forem geridos sob lógicas de confronto estatal ou insurgência ideológica, a segurança económica europeia permanecerá precária. Exige-se, por isso, uma transição urgente para um modelo de proteção marítima integrado, capaz de responder tanto ao risco assimétrico como à coerção estatal.

1.3. Portos como instrumentos geopolíticos

A literatura recente destaca que os portos, as redes logísticas e os sistemas financeiros são instrumentos críticos de poder no sistema internacional (Labh, 2025). O controlo destes ativos permite aos Estados controlar fluxos económicos e influenciar decisões políticas de terceiros, tornando as infraestruturas elementos-chave da competição geoeconómica global. Neste sentido, os portos funcionam como nós estratégicos onde se cruzam dimensões económicas, militares e políticas (Ulrichsen e Krane, 2026). A sua gestão e controlo permitem facilitar o comércio, projetando influência e assegurando uma presença geopolítica em regiões estrategicamente sensíveis. Sob a ótica da globalização, os portos deixaram de ser interpretados como meros pontos de transferência logística para se tornarem “projeções de poder estatal-capitalista” no sistema global (Warren e Gibson, 2025, p. 3). Esta mutação reflete a transição de uma economia de mercado pura para um modelo de *statecraft* infraestrutural, segundo o qual a posse de ativos físicos substitui a influência diplomática tradicional.

A competição pelo controlo de infraestruturas portuárias reflete uma lógica geoeconómica de longo prazo. Através de investimentos em logística, os Estados conseguem influenciar cadeias de abastecimento e moldar padrões de comércio internacional para benefício próprio. No Mar Vermelho, esta dinâmica é visível, com múltiplos atores a disputar acesso e controlo sobre instalações estratégicas através de concessões duradouras e investimentos diretos. A região tornou-se, assim, um espaço de intensa competição, onde os atores regionais e globais procuram expandir a sua influência através da dualidade intrínseca entre investimentos portuários e presença militar. Esta evolução reflete uma reconfiguração mais ampla das relações de poder, onde a posse de um terminal portuário ou de uma zona franca pode equivaler a uma vitória estratégica territorial, permitindo a interdição ou a facilitação de fluxos a seu favor (Vertin, 2019).

Desta forma, a competição portuária no Mar Vermelho institui o que a literatura designa por extraterritorialidade logística. Neste regime, os portos deixam de ser infraestruturas puramente nacionais para operarem como zonas de exceção onde a soberania funcional é, na prática, transferida para o investidor externo através de regimes jurídicos híbridos. Como argumenta Easterling (2014, p. 15), estas zonas funcionam como protocolos de infraestrutura que permitem a projeção de poder sem a necessidade de uma ocupação territorial clássica. No eixo Bab al-Mandab-Ormuz, esta dinâmica cria um arquipélago de nós logísticos que operam sob lógicas securitárias e comerciais específicas. Nesta conjuntura, a União Europeia vê-se forçada a negociar o seu acesso a este corredor

vital com Estados-nação soberanos e com redes transnacionais de gestão portuária ligadas a agendas militares de potências externas.

Esta interoperabilidade redefine o conceito de fronteira marítima, transformando o Mar Vermelho num espaço de governação onde a segurança é privatizada ou nacionalizada, de acordo com os interesses dos detentores da infraestrutura (Dua, 2020, p. 284). A rivalidade manifesta-se através de uma densa rede de investimentos em portos e bases navais por parte de potências como os Estados do Golfo, Israel, a China, a Turquia e o Irão, intensificando a securitização de toda a bacia marítima (Shinn, 2020). Embora a presença militar possa, em teoria, visar a estabilização regional, tende frequentemente a aumentar o risco de conflito ao sobrepor as tensões entre as grandes potências à instabilidade local. Para além das dimensões económicas e securitárias, a competição na região incorpora elementos simbólicos e históricos que aprofundam a disputa. O conceito de “poder geocultural” destaca como as narrativas identitárias e os laços religiosos são mobilizados por atores estatais para legitimar a sua presença e influência no Mar Vermelho (Bachmann et al., 2025). Esta instrumentalização do passado e da cultura agrava a complexidade da competição. Por detrás do domínio dos fluxos de mercadorias, o controlo dos portos e das rotas de abastecimento sugere um objetivo mais opaco. Trata-se da afirmação de hegemonias políticas e culturais num espaço que funciona como o flanco crítico da segurança europeia.

2. Vulnerabilidades e a Fragmentação da Resposta Europeia

2.1. O Bab al-Mandab como corredor geoeconómico crítico

O estreito de Bab al-Mandab, em conjunto com o sistema Mar Vermelho-Canal de Suez, reflete uma artéria geoeconómica essencial cuja centralidade resulta da sua função insubstituível de ligação entre o Oceano Índico e o Mar Mediterrâneo (Labh, 2025, pp. 44-45). Esta posição geográfica estratégica permite reduzir em cerca de 30% a 40% o tempo de transporte entre a Ásia e a Europa, evitando a rota alternativa, significativamente mais longa e dispendiosa, pelo Cabo da Boa Esperança. Consequentemente, cerca de 10% a 12% do comércio global e aproximadamente 30% do tráfego mundial de contentores transitam anualmente por este eixo, consolidando-o como um dos principais pulmões da economia mundial (Lons, 2023). No entanto, esta densidade de fluxos não é apenas um indicador de pujança comercial, mas um fator de vulnerabilidade que concentra dependência e risco sistémico num espaço geograficamente limitado e politicamente instável (Caramuta, Grosso e Longo, 2025, pp. 2-3).

Para a União Europeia, esta geografia traduz-se numa dependência mensurável e, em muitos aspetos, existencial para o seu mercado único. Estima-se que cerca de um terço do comércio externo europeu com a Ásia utilize esta rota, incluindo bens intermédios essenciais para a integridade das suas cadeias industriais. Dados da UNCTAD e da Comissão Europeia indicam que os setores vitais, como o automóvel, a maquinaria

pesada e os produtos químicos, dependem criticamente de fluxos marítimos contínuos via Suez (Labh, 2025). Esta dependência é qualitativa, tratando-se de volume comercial bruto e materiais críticos, como semicondutores e componentes eletrônicos, que sustentam a produção industrial de alto valor na Europa. Como argumenta Lons (2023), esta realidade faz do acesso seguro ao Mar Vermelho uma condição de sobrevivência para a economia europeia no século XXI.

A dimensão energética reforça e aprofunda esta vulnerabilidade, visto que o Bab al-Mandab é atravessado diariamente por cerca de 6 a 7 milhões de barris de petróleo bruto e produtos refinados, além de volumes de gás natural liquefeito (GNL) provenientes das monarquias do Golfo (Paz, 2026). Estes fluxos são pilares essenciais para o abastecimento dos mercados europeus, assumindo uma relevância estratégica dobrada num contexto de diversificação energética pós-2022, após a rutura com os fornecedores russos. Por isso, qualquer interrupção prolongada neste *chokepoint* tem o potencial imediato de desestabilizar os preços energéticos e comprometer a segurança de abastecimento no continente (Thamer e Dogan Akkas, 2024). Para além da energia fóssil, a rota transporta matérias-primas industriais e metais raros. A sua interrupção gera efeitos de contágio imediatos nas cadeias de produção, elevando os custos de produção e reduzindo a competitividade externa da União.

A crise desencadeada no final de 2023 fornece a evidência empírica mais contundente desta fragilidade. Os ataques sistemáticos de forças houthis a navios comerciais forçaram um desvio do tráfego marítimo para a rota circum-africana. Este redirecionamento logístico aumentou os tempos de transporte em cerca de 10 a 15 dias e elevou os custos de frete em mais de 200% em rotas selecionadas entre o Sudeste Asiático e o Norte da Europa. Segundo Narbone e Widdershoven (2021), estas disrupções demonstram como choques localizados num ponto geográfico restrito podem provocar efeitos sistémicos globais. Estes incluem o congestionamento portuário no Mediterrâneo e uma pressão inflacionária persistente nos custos de transporte. Portanto, este episódio ilustra o argumento teórico de que os *chokepoints* funcionam como multiplicadores de risco, em que uma ameaça tática local se transmuta rapidamente numa crise macroeconómica transregional.

Para além da dimensão económica, o corredor do Mar Vermelho integra um sistema regional interdependente que liga o Golfo Pérsico, o Corno de África e o Sul da Europa. Este sistema é sustentado por uma rede de portos, investimentos de grande escala e uma presença militar crescente de múltiplos atores globais. A competição por influência nestes espaços, que se manifesta na proliferação de bases militares e na disputa por concessões portuárias, reflete a tentativa deliberada de potências externas de controlar ou, pelo menos, influenciar estes fluxos estratégicos (Bueguer, Edmunds e Ryan, 2019).

No seu cerne, a exposição europeia no Bab al-Mandab revela a extenuação do modelo de globalização sem segurança que caracterizou a política externa da União Europeia nas últimas décadas. A realidade imposta pelos ataques recentes e pela competição agressiva de potências rivais exige que a Europa reavalie o corredor como um

flanco externo vital. Por isso, a integração deste espaço numa política de segurança marítima permanente tornou-se uma exigência estratégica para garantir a estabilidade da União perante a ramificação das rotas comerciais globais.

2.2. Fragmentação da arquitetura de segurança europeia

A resposta da União Europeia às disrupções no Mar Vermelho deve ser analisada à luz da sua arquitetura de segurança marítima preexistente, caracterizada por uma multiplicidade de missões e instrumentos dispersos. Entre estes, destacam-se a Operação Atalanta, inicialmente concebida para combater a pirataria no Corno de África, e a missão ASPIDES, lançada em 2024 especificamente para proteger a navegação comercial no Mar Vermelho frente às ameaças assimétricas. Embora estas iniciativas demonstrem uma capacidade de mobilização reativa, refletem uma abordagem segmentada, na qual diferentes missões operam com mandatos distintos e em espaços geográficos parcialmente sobrepostos. Esta fragmentação operacional limita a capacidade da União de agir como um ator coerente num teatro estratégico onde as ameaças são, por natureza, interligadas e fluidas.

As limitações destas missões são especialmente evidentes a nível dos seus mandatos funcionais. A Operação Atalanta, apesar da sua longevidade e do sucesso no combate à criminalidade marítima tradicional, mantém um foco restrito que não se adapta plenamente às ameaças contemporâneas. Entre estas contam-se os ataques de alta tecnologia com mísseis balísticos e drones por atores não estatais. Por sua vez, a missão ASPIDES apresenta um mandato defensivo centrado na proteção imediata de navios mercantes. Carece, assim, de uma capacidade robusta de dissuasão ou projeção de força que permita neutralizar as fontes de instabilidade. Esta restrição funcional traduz-se numa abordagem reativa que, embora mitigue o risco imediato, é incapaz de influenciar o ambiente de segurança a longo prazo (Lons, 2025).

Para além das limitações operacionais, a fragmentação manifesta-se de forma crítica a nível geográfico. A política externa e de segurança da União Europeia tendeu, historicamente, a tratar o Mediterrâneo, o Golfo e o Corno de África como espaços geopolíticos distintos, enquadrados por instrumentos políticos e institucionais. No entanto, o paradigma atual demonstra que estes espaços formam um contínuo estratégico que se estende do Mediterrâneo Oriental ao Oceano Índico (Sorge, 2024). A ausência de uma abordagem transregional integrada impede a União de responder eficazmente a ameaças que atravessam estas fronteiras artificiais, deixando o corredor do Mar Vermelho numa espécie de vazio de coordenação entre diferentes estruturas de comando.

Esta fragmentação reflete, em última análise, uma falha sistémica ao nível da integração estratégica. Apesar de documentos orientadores recentes, como o *Strategic Compass*¹ e

1 Council of the European Union. (2022) *A strategic compass for security and defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf

a revisão da *EU Maritime Security Strategy*², reconhecerem a importância vital da proteção das linhas de comunicação marítima, estes permanecem, em grande medida, enquadramentos normativos. Não existe, contudo, uma implementação plena desses princípios em prática operacional integrada. A UE carece de uma visão unificada que articule os seus instrumentos diplomáticos, económicos e militares num quadro estratégico para o Mar Vermelho. Neste sentido, a crescente dependência europeia destas rotas exige uma priorização geopolítica que ainda não se materializou de forma consistente em termos de capacidades autónomas de defesa.

O resultado é um desfasamento estrutural entre a dependência geoeconómica da União Europeia em relação ao corredor do Mar Vermelho e a sua capacidade soberana de garantir a segurança do mesmo. Acresce que esta limitação decorre da ausência de consenso estratégico entre os próprios Estados-membros. As perceções de ameaça diferem substancialmente entre os países do Sul europeu, mais diretamente expostos à instabilidade do Mediterrâneo e do Mar Vermelho, e os Estados do Norte e Leste, cuja prioridade estratégica permanece centrada na contenção da Rússia e na segurança euro-atlântica. Esta heterogeneidade limita a consolidação de uma cultura estratégica marítima comum e reforça a dependência europeia da arquitetura de segurança liderada pelos Estados Unidos. Por conseguinte, esta lacuna limita a capacidade europeia de responder a crises e de influenciar o ambiente estratégico de acordo com os seus próprios interesses. A fragmentação da resposta europeia é uma evidência da necessidade urgente de transitar para um modelo de presença marítima contínua.

3. Da Reatividade à Integração Estratégica

3.1. O “Mar Vermelho Alargado” como teatro estratégico

A abordagem europeia ao Mar Vermelho tem sido condicionada por uma segmentação regional que fragmenta um espaço estratégico interligado. Apesar da crescente perceção da continuidade estratégica entre o Mediterrâneo, o Golfo e o Corno de África, a ação externa da União Europeia continua estruturada através de quadros geográficos e institucionais distintos. Esta persistente fragmentação não corresponde plenamente à realidade das dinâmicas de segurança atuais, onde as fronteiras entre sub-regiões se tornaram cada vez mais permeáveis. Como argumentam Buzan e Wæver (2003, p. 45), os complexos regionais de segurança definem-se por padrões de interdependência nos quais as ameaças e as perceções de risco se difundem para além das fronteiras formais. Neste sentido, a principal limitação europeia reside menos na ausência de reconhecimento conceptual desta continuidade regional e mais na dificul-

2 Council of the European Union & European Commission. (2023) *An enhanced EU maritime security strategy for evolving maritime threats*. Disponível em: <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/EU%20Maritime%20Security%20Strategy-2023.pdf>

dade em traduzir esta percepção numa resposta estratégica coerente e operacionalmente integrada para o flanco sul.

A partir desta perspetiva, o Mar Vermelho deve ser entendido como um “Mar Vermelho Alargado” – um contínuo geopolítico que liga o Mediterrâneo, o Golfo Pérsico e o Oceano Índico. Este espaço constitui uma unidade funcional onde os fluxos económicos, as dinâmicas de conflito e a projeção de poder se sobrepõem de forma indissociável. Analiticamente, a adoção deste conceito implica a transição de uma segurança baseada em territórios para uma segurança baseada em fluxos. A aplicação desta lente à União Europeia exige uma reconfiguração da sua doutrina estratégica: em vez de políticas regionais compartimentadas, a União deve adotar uma lógica de teatro integrado. Embora o *Strategic Compass* reconheça a necessidade de maior coerência, a prática permanece marcada por uma separação institucional entre as dimensões comercial e securitária. A incorporação de uma visão transregional permitiria alinhar objetivos de longo prazo com a realidade da geopolítica, reduzindo a volatilidade que atualmente dilui a eficácia da projeção de poder europeia.

Os benefícios desta abordagem transcendem a mera eficiência administrativa. Primeiramente, permitiria assegurar a continuidade operacional entre teatros, eliminando as zonas cinzentas de jurisdição em pontos de transição. Em segundo lugar, facilitaria a fusão de inteligência e meios entre missões como a Atalanta e a ASPIDES, transformando-as de respostas *ad hoc* em componentes de uma presença naval. Em terceiro lugar, uma visão integrada permitiria antecipar efeitos de *spillover* (transbordamento) de crises, aumentando a capacidade de resposta preventiva. Como as disrupções recentes mostraram, as ameaças táticas localizadas adquirem rapidamente uma dimensão sistémica. Este facto exige respostas que transcendam as fronteiras regionais convencionais e integrem a defesa da liberdade de navegação com a estabilidade das infraestruturas terrestres adjacentes (Lons, 2023).

Neste sentido, a adoção do “Mar Vermelho Alargado” exige que a União Europeia assuma a sua identidade como uma potência de conectividade. Tradicionalmente focado no Mediterrâneo, o flanco sul europeu deve ser reconceptualizado como um espaço expandido para o Golfo Pérsico. Esta mudança de paradigma exige que a Europa deixe de ser um espetador geoeconómico para se tornar um ator ativo, fortalecendo a sua participação estratégica e projetando uma presença unificada.

Em termos operacionais, esta abordagem implicaria o desenvolvimento de uma arquitetura marítima integrada capaz de articular os instrumentos navais, diplomáticos e logísticos da União Europeia ao longo do eixo Mediterrâneo-Mar Vermelho-Golfo. Tal poderá traduzir-se no reforço da presença naval europeia, na criação de mecanismos de coordenação entre as missões ASPIDES e Atalanta, no aprofundamento da cooperação com parceiros regionais. A estes acresce a integração do Mar Vermelho nos mecanismos regulares de planeamento estratégico europeu. Paralelamente, a institucionalização de plataformas conjuntas de partilha de inteligência marítima e vigilância de infraestruturas críticas constituiria um passo essencial para reduzir a fragmentação atual.

3.2. Parcerias, co-investimento e capacitação

A crescente centralidade do Mar Vermelho como corredor geoeconómico expõe os limites de uma abordagem unilateral e autónoma por parte da União Europeia. A complexidade das ameaças e a vastidão deste teatro de operações demonstram que a UE não dispõe, isoladamente, dos meios militares, financeiros ou da capilaridade política necessários para assegurar a estabilidade de um espaço tão contestado. Neste sentido, a segurança do corredor exige a construção de alinhamentos estratégicos com os atores regionais cujas capacidades sejam complementares às europeias, permitindo uma gestão de riscos mais partilhada e eficaz (Lavergne, 2025). A estabilização deste eixo marítimo depende, portanto, da capacidade da União em integrar a sua ação com as dinâmicas de poder locais já existentes.

Entre estes atores, os Estados do Golfo assumem um papel fulcral, sustentado por uma robusta capacidade financeira e um envolvimento na governação das infraestruturas do Mar Vermelho (Samaan, 2024). Países como a Arábia Saudita e os Emirados Árabes Unidos têm investido em portos e na projeção de segurança, tratando a região como uma extensão natural dos seus interesses económicos e energéticos (Ardemagni, 2025). Para a União Europeia, esta realidade representa um desafio de coordenação e uma oportunidade estratégica. Ao colaborar com estes atores, que já influenciam o terreno, a UE pode potenciar a estabilização do corredor, transformando competidores potenciais em parceiros na manutenção da fluidez comercial (Samaan, 2024, p. 17).

Para além do Golfo, a Turquia afirma-se como uma potência intermédia com uma capacidade de projeção regional que não pode ser ignorada. A sua presença ativa no Corno de África, através de investimentos em infraestruturas e acordos de cooperação, reflete uma estratégia de inserção em nós marítimos fundamentais (Shay, 2018). Atuando como um ator que combina ferramentas económicas e diplomáticas, o país desempenha um papel importante na reconfiguração dos equilíbrios regionais entre o Mediterrâneo e o Mar Vermelho (Sorge, 2024). A inclusão de Ancara em estratégias de parceria europeias permitiria à União diversificar os seus instrumentos de influência. Isto aumentaria a robustez da sua presença num espaço onde a legitimidade local é crucial para o sucesso de qualquer operação.

No entanto, estas parcerias não devem focar-se apenas na dimensão securitária, devendo incorporar uma componente de co-investimento em infraestruturas críticas. Iniciativas como o *Global Gateway* da União Europeia devem ser repensadas para se adaptarem a nova realidade. Estes investimentos são fundamentais neste domínio, visando mobilizar capital para os corredores logísticos que poderiam reduzir a vulnerabilidade das rotas (Tagliapietra, 2024). Esta abordagem responde à lógica do *port statecraft*, onde o controlo de redes portuárias é utilizado como um instrumento de influência política (Narbone e Widdershoven, 2021). Ao participar ativamente no desenvolvimento infraestrutural, a UE pode reduzir a sua marginalização e garantir que as regras de governação destas rotas permanecem alinhadas com os padrões de transparência e segurança internacional.

Nesta conjuntura, o cofinanciamento estratégico assume-se como o instrumento essencial para a conversão de capital económico em autoridade geopolítica. A sustentabilidade de qualquer estratégia no Mar Vermelho depende da capacidade da União Europeia em partilhar o ónus financeiro do desenvolvimento e da proteção das infraestruturas com os Estados ribeirinhos e parceiros regionais. Sem um compromisso tangível de cofinanciamento em sistemas de vigilância, portos inteligentes e redes de conectividade, a União corre o risco de ser um ator meramente reativo (Caramuta, Grosso e Longo, 2025). Ficaria, deste modo, desprovida da alavanca necessária para influenciar a arquitetura de segurança regional. A estabilidade duradoura do corredor exige, por isso, que a Europa assuma este mar como um espaço de co-governança. Neste modelo, a presença naval seria apenas a face visível de uma rede profunda de interesses e investimentos financiados que garantam a segurança do flanco sul europeu.

3.3. Mecanismos multilaterais e desescalada

As disrupções recentes no Mar Vermelho demonstram, de forma inequívoca, os limites operacionais de uma resposta centrada exclusivamente em instrumentos de força. Embora o destacamento de meios navais³ seja imperativo para garantir a liberdade de navegação a curto prazo, estas medidas de natureza cinética não possuem a capacidade de alterar as causas estruturais da instabilidade regional. Intervenções de caráter puramente coercivo (*hard power*), quando desprovidas de mecanismos de suporte político, tendem a produzir efeitos superficiais e temporários. A estabilização duradoura de espaços de conflito depende da institucionalização de processos que permitam a gestão de compromissos e a criação de canais de comunicação permanentes (Fearon, 1998). No caso do Mar Vermelho, a transição para uma ordem estável exige o desenvolvimento de instrumentos multilaterais que sirvam de lastro à dimensão securitária.

Neste cenário de fragmentação, têm surgido iniciativas regionais que procuram estruturar a cooperação entre os Estados ribeirinhos. O Conselho dos Estados Árabes e Africanos do Mar Vermelho e Golfo de Aden (*Red Sea Council*) constitui o exemplo mais visível desta tentativa de institucionalização (Silva Sánchez, 2022; Ashine, 2024). Apesar de enfrentar desafios quanto à sua eficácia, a sua génese reflete o reconhecimento de que a segurança deste corredor não pode ser delegada exclusivamente a potências extrarregionais. Atualmente, o Mar Vermelho padece de um paradoxo geoeconómico, apresentando uma elevada interdependência de fluxos, mas uma governação institucional

3 É de destacar que a Itália é, neste momento, o único país da União Europeia a disponibilizar um navio operacional para a missão Aspides no Mar Vermelho. Embora outros Estados-membros, como a França e a Grécia, tenham participado ativamente no início da missão, atualmente retiraram os seus meios navais, deixando a Itália a assegurar, isoladamente, a componente operacional da missão. Perante esta situação, o Ministro dos Negócios Estrangeiros italiano, Antonio Tajani, solicitou formalmente, no Conselho de Negócios Estrangeiros da UE, no Luxemburgo, que os restantes Estados-membros reforcem a sua contribuição militar, ressaltando que a segurança no Mar Vermelho é uma responsabilidade partilhada e não pode recair exclusivamente sobre um único país (Bonini, 2026).

anêmica, o que gera um déficit de coordenação sistêmico (Ilcus, 2025). A consolidação de fóruns multilaterais é, portanto, o primeiro passo para alinhar as prioridades nacionais dos Estados ribeirinhos com a estabilidade do comércio global.

Por outro lado, a experiência diplomática das potências do Golfo oferece modelos de mediação que a União Europeia pode integrar na sua estratégia. Países como Omã, Qatar e Arábia Saudita têm privilegiado abordagens de regionalismo pragmático, baseadas em canais informais e respeito pela soberania, em detrimento de abordagens institucionais rígidas. Este tipo de governação flexível é particularmente resiliente em contextos de elevada desconfiança mútua. Para a UE, a incorporação seletiva destes paradigmas pode permitir a criação de mecanismos de desescalada mais eficazes, especialmente em crises que envolvem atores não estatais que escapam à lógica diplomática tradicional.

Nesta perspetiva, a União Europeia deve evoluir para um papel de facilitador institucional e co-arquiteto da segurança regional, utilizando o seu capital diplomático e normativo (*soft power*) para incentivar a criação de regras partilhadas. A eficácia da presença europeia depende da sua capacidade de integrar as potências locais num projeto comum que não seja percecionado como uma imposição externa (Lavergne, 2022). A ordem no Mar Vermelho deve ser construída de dentro para fora, com a UE a atuar como um suporte técnico e político que confere previsibilidade ao sistema (Lavergne, 2025).

Ao assumir esta postura, a Europa afirma-se como um poder médio (*middle power*) de referência, focando a sua agência na mediação e na construção de coligações técnicas e normativas que as superpotências muitas vezes negligenciam em favor de abordagens puramente militares. Como sublinha a literatura sobre a eficácia diplomática destas potências, o papel de um poder médio é atuar como um facilitador de coligações, utilizando a sua credibilidade para reduzir as tensões e promover a estabilidade através de instituições multilaterais (Cooper, 1997). Ao afirmar-se como um parceiro de longo prazo na construção desta arquitetura, a Europa salvaguarda os seus interesses geoeconómicos e fortalece a resiliência dos atores locais, transformando o Mar Vermelho num espaço de cooperação estratégica co-gerida.

Considerações finais

As considerações finais deste estudo convergem para a necessidade premente da União Europeia consolidar o Mar Vermelho como um flanco estratégico e geoeconómico permanente, superando a atual reatividade fragmentada. A análise desenvolvida demonstra que o Estreito de Bab al-Mandab é um nó crítico onde a segurança das linhas de comunicação marítima dita a resiliência do mercado único europeu.

No contexto atual, a instabilidade e o bloqueio no Estreito de Ormuz, iniciados pelo Irão e agora com o bloqueio naval americano, funcionam como um catalisador para esta mudança de paradigma. Esta crise obriga a Europa a reconhecer que a sua

autonomia estratégica como participante, depende da estabilização de todo o “Mar Vermelho Alargado”. Portanto, o cenário de vulnerabilidade partilhada deve atuar como o motor para que a União Europeia assuma um papel mais ativo numa nova governação regional, integrando a segurança de Ormuz e do Bab al-Mandab.

A transição de uma zona de competição para um corredor de estabilidade exige uma geopolítica de conectividade, onde o cofinanciamento e a economia azul funcionam como ferramentas de confiança mútua. Por conseguinte, a influência europeia neste teatro será ditada pela presença naval coordenada assim como pela capacidade de converter o capital financeiro em autoridade normativa e política. Ao investir diretamente em infraestruturas logísticas e na modernização tecnológica dos portos, a UE cria um vínculo infraestrutural que garante a sua voz na governação das rotas. Esta estratégia permite alinhar os investimentos de potências médias regionais, como a Turquia e os Estados do Golfo, com as necessidades de desenvolvimento do Corno de África. A colaboração com Ancara e as monarquias do Golfo é essencial para criar uma rede de segurança, transformando ativos assimétricos em projetos de interesse comum. Entre estes projetos destacam-se os corredores de segurança alimentar e energética que estabilizam as duas margens do Mar Vermelho.

Para Portugal, enquanto Estado atlântico com forte vocação marítima e membro da União Europeia e da NATO, a estabilidade deste mar tem implicações diretas. Estas manifestam-se a nível da segurança energética, da fluidez do comércio internacional e da resiliência das cadeias logísticas que sustentam a economia europeia. A conexão entre o Atlântico, o Mediterrâneo e o Indo-Pacífico reforça a relevância estratégica dos portos portugueses e da experiência nacional em segurança marítima, vigilância oceânica e cooperação naval multinacional. Portanto, a participação portuguesa em iniciativas europeias de segurança marítima poderá assumir uma importância acrescida na consolidação de uma presença europeia mais coerente.

Neste quadro, o fortalecimento da capacidade institucional dos Estados litorais afirma-se como a condição para uma estabilidade duradoura. A União Europeia deve atuar como um poder médio facilitador, promovendo o reequilíbrio de agência que valorize os Estados africanos como construtores da sua própria segurança, e não como meros recetores de assistência. Ao investir na formação de guardas costeiras locais e em sistemas de vigilância partilhada, a Europa reduz o custo da intervenção direta e fomenta um regionalismo pragmático. Em última análise, a segurança do mercado interno europeu começa muito além das suas fronteiras, exigindo uma estratégia de co-governança onde o poder diplomático e o compromisso financeiro sustentem uma presença contínua. Deste modo, o Mar Vermelho poderá evoluir para um espaço de maior estabilidade estratégica e cooperação funcional, reduzindo a fragilidade europeia perante os choques da ordem geoeconómica global.

Referências

- Ardemagni, E. (2025) *The GCC states' security policies in the Red Sea geopolitical border: Factors and policy options*. Policy Paper. Luiss Mediterranean Platform.
- Ashine, S. G. (2024) "The new global superpower geo-strategic rivalry in the red sea and its implications for peace and security in the horn of Africa". *Social Sciences & Humanities Open*, 9. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ssaho.2024.100834>
- Bachmann, J., Ashagrie, B., Kuyumcuoğlu, O., e Schierenbeck, I. (2025) "Geocultural power in the Red Sea region". *Foreign Policy Analysis*, 21(2), Disponível em: <https://doi.org/10.1093/fpa/orae039>
- Bonini, E. (2026) "*Tajani: «Italy is on its own when it comes to security in the Red Sea; we must increase the military presence of Aspides»*". *Eunews*, 21 de abril. Disponível em: <https://www.eunews.it/en/2026/04/21/tajani-italy-is-on-its-own-when-it-comes-to-security-in-the-red-sea-we-must-increase-the-military-presence-of-aspides/>
- Bueger, C. (2015) "What is maritime security?", *Marine Policy*, 53, pp. 159-164. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2014.12.005>
- Bueger, C., Edmunds, T., e Ryan, B. J. (2019). "Maritime security: The uncharted politics of the global sea". *International Affairs*, 95(5), 971-978. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ia/iiz145>
- Buzan, B. e Wæver, O. (2003) *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Caramuta, C., Grosso, A. e Longo, G. (2025) "Mitigating uncertainty due to the Red Sea Crisis: A scenario development application to the Port of Trieste, Italy", *Case Studies on Transport Policy*, 23. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.cstp.2025.101703>
- Cooper, A. F. (1997) *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War*. London: Macmillan.
- Csurgai, G. (2018) "The Increasing Importance of Geoeconomics in Power Rivalries in the Twenty-First Century". *Geopolitics*, 23(1), 38-46. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14650045.2017.1359547>
- Dua, J. (2020) *Captured at Sea: Piracy and Protection in the Indian Ocean*. Berkeley: University of California Press.
- Easterling, K. (2014) *Extrastatecraft: The Power of Infrastructure Space*. London: Verso.
- European Union Naval Force Operation ATALANTA – EUNAVFOR ATALANTA' (2024) *Eunavfor*, 24 de setembro. Disponível em: <https://eunavfor.eu/>
- Fearon, J. D. (1998) "Bargaining, Enforcement, and International Cooperation", *International Organization*, 52(2), pp. 269-305. Disponível em: <https://doi.org/10.1162/002081898753162820>
- Hofman, H. (2024) "The ongoing ripple effects of Red Sea shipping disruptions", *Maersk*, 9 de julho. Disponível em: <https://www.maersk.com/insights/resilience/2024/07/09/effects-of-red-sea-shipping>
- Khanna, P. (2016) *Connectography: Mapping the Future of Global Civilization*. New York: Random House.
- Labh, N. (2025) "Chokepoint Politics and the Reordering of Global Trade". *SaIS Review of International Affairs*, 45(2), 37-48. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1353/sais.2025.a984724>

- Lassoued, R. (2026) “Maritime chokepoint insecurity and systemic trade vulnerability: A transportation security assessment of the Strait of Hormuz”. *Journal of Transportation Security*, 19(1), 1-14.
- Lavergne, M. (2022) *La Mer Rouge: Convoitises et rivalités sur un espace stratégique*. Paris: L'Harmattan.
- Lavergne, M. (2025) “La mer Rouge, de la mondialisation des échanges à la globalisation des conflits”. *Hérodote*, 196(1), 3-29. Disponível em: <https://doi.org/10.3917/her.196.0003>
- Luttwak, E. N. (1990) “From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce”, *The National Interest*, (20), pp. 17-23.
- Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/42894676>
- Kassim, M. G., e Osman, A. I. (2026). “The impact of Bab al-Mandab and the strait of Hormuz on Somalia’s ports and maritime security”. *Journal of Transportation Security*, 19, Article 7. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s12198-026-00330-5>
- Kassim, M. G., e Osman, A. I. (2026) “The impact of Bab al-Mandab and the strait of Hormuz on Somalia’s ports and maritime security”. *Journal of Transportation Security*, 19, Article 7. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s12198-026-00330-5>
- Khan, K.H. (2025) “Strategic Navigation Through Economic Corridors: Intersecting Geoeconomics and Geopolitics-An Introduction”. In: Khan, K.H. (ed.) *Strategic Navigation through Economic Corridors. Europe-Asia Connectivity*. Palgrave Macmillan, Singapore. Disponível em https://doi.org/10.1007/978-981-96-6011-7_1
- Kudrin, B. (2026) “The Strait of Hormuz and the limits of maritime law”. *Lawfare* (23 de março). Disponível em: <https://www.lawfaremedia.org/article/the-strait-of-hormuz-and-the-limits-of-maritime-law>
- Lons, C. (2023) *Troubled waters: How Europeans should respond to rising Red Sea tensions*. [online]. *European Council on Foreign Relations*. Disponível em: <https://ecfr.eu/article/troubled-waters-how-europeans-should-respond-to-rising-red-sea-tensions/>
- Lons, C. (2025) Europe and the Red Sea: The Power of Presence, *European Council on Foreign Relations (ECFR) Policy Brief*, pp. 1-12. Disponível em: <https://ecfr.eu/special/anatomy-of-a-chokepoint-mapping-power-and-conflict-in-the-red-sea/>
- Narbone, L. e Widdershoven, C. (2021) *The Red Sea link. Geo-economic projections, shifting alliances, and the threats to maritime trade flows*. Florença: European University Institute. Disponível em: <https://data.europa.eu/doi/10.2870/866338>
- Paz, C. (2026) “What’s that: Bab el-Mandeb Strait”. *Mansfield Energy*, 22 de abril. Disponível em: <https://mansfield.energy/2026/04/22/whats-that-bab-el-mandeb-strait/>
- Roberts, A., Choer Moraes, H. e Ferguson, V. (2019) “Toward a Geoeconomic World Order”. *Journal of International Economic Law*, 22(4), pp. 655-676. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jiel/jgz036>
- Samaan, J.-L. (2024) *Securing European interests from the Mediterranean to the Persian Gulf: Rethinking EU strategic autonomy at sea*. EuroMeSCo Paper No. 68. Barcelona: European Institute of the Mediterranean. Disponível em: <https://www.iemed.org/wp-content/uploads/2024/02/EuroMeSCo-Paper-68.pdf>
- Schatz, V. (2026) *International law: Who is allowed to sail through the Strait of Hormuz* [Entrevista conduzida pela Leuphana University Lüneburg]. Leuphana University Lüneburg – School of Public Affairs, 24 de abril. Disponível em: <https://www.leuphana.de/en/institutions/faculty/>

school-of-public-affairs/news/single-view/2026/04/24/international-law-who-is-allowed-to-sail-through-the-strait-of-hormuz.html

- Shay, S. (2018) *Turkey and the “Red Sea”*. Research Institute for European and American Studies, 29 de outubro. Disponível em: <https://ricas.gr/images/editorial/shaulshayanalysis19.pdf>
- Shinn, D. (2020) “Competition and cooperation in the Red Sea region”. *Great Decisions*, 31-40. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/27161565>
- Silva Sánchez, V. (2022) “The limits of hegemonic regionalism for explaining region-building: A counter-hegemonic reading of the Red Sea Council”. *Cadernos de Estudos Africanos*, (43), 71-93. Disponível em: <https://journals.openedition.org/cea/6900>
- Simonds, J. K., e Pearson, C. D. (2026) “Reconceptualising the red sea neighbourhood: Bab-el-Mandeb, maritime space, and regional boundaries”. *The Journal of North African Studies*, pp. 1-24. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13629387.2026.2683724>
- Sorge, H. (2024) “Red Sea risks: Security challenges and the global trade equation”, entrevista, *Policy Center for the New South*, 29 de março. Disponível em: <https://www.policycenter.ma/publications/red-sea-risks-security-challenges-and-global-trade-equation>
- Tagliapietra, S. (2024) “The European Union’s Global Gateway: An institutional and economic overview”. *The World Economy*, 47, pp. 1326–1335. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/twec.13551>
- Tilahun, M. A. (2025) “Red Sea turmoil and its repercussion on the region security”. *GeoJournal*, 90, Article 161. Disponível em:
- Thamer, M. A., e Dogan Akkas, B. (2024) *Red Sea hostilities: Local, regional, and international implications* [Commentary]. Carnegie Endowment for International Peace. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/sada/2024/01/red-sea-hostilities-local-regional-and-international-implications>
- Tsailas, D. N. (2025) “Risks and threats in the 21st century maritime security”. *Security Science Journal*, 6(1), Article 7. Disponível em: <https://doi.org/10.37458/ssj.6.1.7>
- Ulrichsen, K. C., e Krane, J. (2026) *Maritime chokepoints and risks to global shipping and energy security*. Rice University’s Baker Institute for Public Policy. Disponível em: <https://www.bakerinstitute.org/research/maritime-chokepoints-and-risks-global-shipping-and-energy-security>
- Usher, S. (2026) “Potential Houthi threat to Red Sea shipping could further damage global economy”, *BBC*, 28 de março. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/articles/cwyvd5z1xjno>
- Vertin, Z. (2019) *Red Sea Rivalries: The Gulf States, the Horn of Africa, and the New Trans-Regional Strategy*. Washington: Brookings Institution. Disponível em: <https://www.brookings.edu/articles/red-sea-rivalries-the-gulf-the-horn-and-the-new-geopolitics-of-the-red-sea/>
- Warren, A. e Gibson, C. (2025) Maritime Port Geographies: Materiality, Labour, and Statecraft in Global Crisis Context. *Geography Compass*, 19. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/gec3.70038>
- Wating, J. (2026) “Iran’s Hormuz blockade is its most powerful card against Trump and Israel. It won’t back down easily”. *The Guardian*, 16 de março. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2026/mar/16/iran-strait-of-hormuz-blockade-trump-israel>

- Wigell, M. (2016) "Conceptualizing Regional Powers' Geoeconomic Strategies: Neo-Imperialism, Neo-Mercantilism, or Hegemony?". *Asia Europe Journal*, 14(2), pp. 135-151. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10308-015-0442-x>
- Yang, C.-S. (2026) "Geopolitical disruptions and sustainability imperatives: A structural model of value chain and supply chain transformation in maritime logistics". *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review*, 209. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.tre.2026.104733>

Índice de IDN Cadernos Publicados

III SÉRIE	
	59 Famílias Militares em Portugal e em Contexto Internacional
2026	58 X Seminário IDN Jovem
	57 VII Seminário de Defesa Nacional
2025	56 VI Seminário de Defesa Nacional
	55 V Seminário de Defesa Nacional
2024	54 IX Seminário IDN Jovem
	53 VIII Seminário IDN Jovem
	52 As Consequências Estratégicas da Guerra Russo-Ucraniana
2023	51 IV Seminar of the Atlantic Centre
	50 IV Seminário de Defesa Nacional
	49 VII Seminário IDN Jovem
	48 <i>Zeitenwende</i> : a Alemanha, a NATO e a Segurança Europeia no Contexto da Guerra na Ucrânia
2022	47 VI Seminário IDN Jovem
	46 III Seminário de Defesa Nacional
	45 III Seminário do Centro do Atlântico
	44 Documentos Estratégicos de Segurança e Defesa
	43 II Seminário de Defesa Nacional
2021	42 Tattered Alliance: Donald Trump and Europe
	41 Cyber Defence in the 5+5 Area: Prospects for Cooperation
	40 Atlantic Centre
	39 Dragon Rejuvenated: Making China Greatest Again
	38 Atlantic Centre for Defence Capacity Building
2020	37 Prospects for Euro-Atlantic Cooperation
	36 V Seminário IDN Jovem
	35 A Antártida no Espaço Geopolítico do Atlântico Sul
	34 Despojos de Guerra: As Consequências e Sequelas da Primeira Guerra Mundial
2019	33 IV Seminário IDN Jovem
	32 Seminário de Defesa Nacional

2018	31	A Democracia na Europa: Alemanha, França, Reino Unido e Espanha Face às Crises Contemporâneas
	30	III Seminário IDN Jovem
	29	Cibersegurança e Políticas Públicas: Análise Comparada dos Casos Chileno e Português
	28	Contributos para uma Estratégia Nacional de Ciberdefesa
2017	27	Economia da Defesa Nacional
	26	Novo Século, Novas Guerras Assimétricas? Origem, Dinâmica e Resposta a Conflitos não-Convencionais
	25	II Seminário IDN Jovem
	24	Geopolitics of Energy and Energy Security
	23	I Seminário IDN Jovem
	22	Entering the First World War
2016	21	Os Parlamentos Nacionais como Atores Dessecuritizadores do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da União Europeia: O Caso da Proteção de Dados
	20	América do Sul: uma Visão Geopolítica
2015	19	A Centralidade do Atlântico: Portugal e o Futuro da Ordem Internacional
	18	Uma Pequena Potência é uma Potência? O Papel e a Resiliência das Pequenas e Médias Potências na Grande Guerra de 1914-1918
	17	As Ásias, a Europa e os Atlânticos sob o Signo da Energia: Horizonte 2030
	16	O Referencial Energético de Gás Natural Euro-Russo e a Anunciada Revolução do <i>Shale Gas</i>
2014	15	A Diplomacia Militar da China: Tipologia, Objetivos e Desafios
	14	Geopolítica e Geoestratégia da Federação Russa: a Força da Vontade, a Arte do Possível
	13	Memória do IDN
2013	12	Estratégia da Informação e Segurança no Ciberespaço
	11	Gender Violence in Armed Conflicts
	10	As Revoltas Árabes e a Democracia no Mundo
2012	9	Uma Estratégia Global para Portugal numa Europa em Crise
	8	Contributo para uma "Estratégia Abrangente" de Gestão de Crises
	7	Os Livros Brancos da Defesa da República Popular da China, 1998-2010: Uma desconstrução do Discurso e das Perceções de (in)Segurança

	6	A Arquitetura de Segurança e Defesa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
2011	5	O Futuro da Comunidade de Segurança Transatlântica
	4	Segurança Nacional e Estratégias Energéticas de Portugal e de Espanha
	3	As Relações Energéticas entre Portugal e a Nigéria: Riscos e Oportunidades
2010	2	Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal
	1	Acerca de “Terrorismo” e de “Terrorismos”

II SÉRIE

	4	O Poder Aéreo na Transformação da Defesa
2009		O Programa de Investigação e Tecnologia em Veículos Aéreos Autónomos Não-Tripulados da Academia da Força Aérea
	3	Conhecer o Islão
	2	Cibersegurança Segurança e Insegurança das Infra-Estruturas de Informação e Comunicação Organizacionais
2008	1	Conflito e Transformação da Defesa A OTAN no Afeganistão e os Desafios de uma Organização Internacional na Contra-subversão O Conflito na Geórgia

I SÉRIE

2007	5	Conselho de Segurança das Nações Unidas Modelos de Reforma Institucional
	4	A Estratégia face aos Estudos para a Paz e aos Estudos de Segurança. Um Ensaio desde a Escola Estratégica Portuguesa
	3	Fronteiras Prescritivas da Aliança Atlântica Entre o Normativo e o Funcional
2006	2	Os Casos do Kosovo e do Iraque na Política Externa de Tony Blair
	1	O Crime Organizado Transnacional na Europa: Origens, Práticas e Consequências

XI SEMINÁRIO IDN JOVEM

AVEIRO, 14 E 15 DE ABRIL DE 2026



idn Instituto
da Defesa Nacional

