

DOCUMENTO DE REFLEXÃO No. 379

Fluxos de dados transfronteiriços em África: Ambições continentais e realidades políticas

Por Melody Musoni, Poorva Karkare e Chloe Teevan

Novembro 2024

África deve dar prioridade à utilização e à partilha de dados transfronteiriços para concretizar os objetivos da Zona de Comércio Livre Continental Africana e para impulsionar a inovação e o desenvolvimento da IA. A existência de dados acessíveis e partilháveis é essencial para o crescimento e o sucesso da economia digital, propiciando inovações e oportunidades económicas, particularmente num contexto em rápida evolução.

Através da União Africana (UA), os países africanos possuem uma visão comum da partilha de dados transfronteiriços para impulsionar o crescimento económico. No entanto, as políticas digitais adotadas a nível continental são, frequentemente, aplicadas de forma inconsistente a nível nacional, com alguns Estados membros a implementarem medidas restritivas como a localização de dados, que limitam a sua livre circulação.

Este documento analisa as políticas nacionais, que frequentemente dão prioridade aos interesses nacionais, e a forma como estes colidem com os objetivos continentais. Isto deve-se a diferenças de ideologias políticas, condições socioeconómicas, preocupações de segurança e prioridades económicas. Este desajustamento entre as agendas nacionais e a estratégia mais alargada da UA é moldado pelo contexto específico de cada país, como verificado pelos exemplos do Senegal, da Nigéria e de Moçambique, os quais enfrentam desafios distintos na implementação da visão continental.

O documento termina com recomendações práticas para a UA, para os Estados membros e para a parceria com a União Europeia. Propõe-se que a UA reforce o apoio às iniciativas de partilha de dados e incita-se os Estados-Membros a colocarem o enfoque no alinhamento das políticas, a colmatarem as deficiências em matéria de dados, a criarem infraestruturas de dados e a encontrarem novas formas de utilização dos dados. Salieta-se, igualmente, a forma como a UE pode reforçar o seu apoio aos objetivos de África em matéria de partilha de dados.

Índice

Glossário	iii
Agradecimentos.....	iv
Acrónimos.....	iv
Agradecimentos.....	vii
1. Introdução.....	1
2. A visão continental sobre FDT	3
2.1. Instrumentos de política da UA para promoção dos FDT.....	3
2.2. Instrumentos de política a nível regional para promoção dos FDT	7
2.3. Insuficiências dos instrumentos continentais	8
2.3.1. Âmbito alargado	8
2.3.2. Enfoque nos dados pessoais	9
2.3.3. Orientações insuficientes.....	9
2.3.4. Não refletem os interesses ou contextos africanos.....	10
3. Da visão continental à implementação nacional.....	11
3.1. Abordagens nacionais aos fluxos de dados	11
3.2. Como são moldadas as prioridades nacionais da política de dados	15
3.2.1. Visão nacional moldada por interesses económicos e políticos.....	15
3.2.2. Influência externa e dependência da trajetória seguida.....	16
3.2.3. Debates isolados e acordos setoriais fragmentados	17
3.3. Desafios de implementação	18
3.3.1. Fraca coordenação nacional que cria mandatos concorrentes e incentivos perniciosos.....	18
3.3.2. Insuficiências na governação dos dados e falta de clareza nos mecanismos	18
3.3.3. Execução limitada	19
4. Principais conclusões sobre as discrepâncias entre as perspetivas continentais e nacionais sobre fluxos de dados.....	20
4.1. Interesses nacionais e compromissos continentais conflitantes.....	20
4.2. Influência externa.....	21
4.3. Negociações continentais longas que conduzem à falta de alinhamento	21
4.4. Coordenação ineficaz.....	22
4.5. Ausência de repercussões fortes nos Estados membros da UA.....	22
4.6. Deficiências nos dados e fraca procura de FDT.....	22
5. Medidas estratégicas para melhoria dos FDT em África	23

5.1.	Recomendações de políticas para a UA	23
5.1.1.	Criar uma Categorização de Dados e Estruturas de Partilha de Dados para FDT	23
5.1.2.	Reforçar a capacidade de implementação e execução	23
5.1.3.	Estabelecer uma Task Force ou Grupo de Trabalho sobre FDT	24
5.1.4.	Facilitar a aprendizagem interpares entre os Estados membros	24
5.2.	Recomendações de políticas para os Estados membros da UA	24
5.2.1.	Governança	24
5.2.2.	Fatores facilitadores	25
5.2.3.	Capacidade e competências	26
5.2.4.	Utilização de dados	27
6.	Que papel pode a UE desempenhar no apoio aos fluxos transfronteiriços de dados em África?	28
6.1.	Enquadramento: A Estratégia de Dados da UE	28
6.2.	A Iniciativa sobre Governança de Dados na África Subsariana	29
6.3.	Recomendações para a UE	30
6.3.1.	Governança	30
6.3.2.	Infraestruturas	31
6.3.3.	Casos de aplicação	31
	Referências	32

Lista de Tabelas

Tabela 1: Síntese das políticas digitais a nível continental	4
Tabela 2: Síntese das políticas das CER sobre FDT	7
Tabela 3: Síntese das políticas nacionais em países selecionados	12

Glossário

Dados:	Informações em formato digital e não digital que podem ser um conjunto de diferentes tipos (confidenciais, pessoais, não pessoais, grandes volumes de dados), provenientes de diferentes setores (cuidados de saúde, educação, meteorologia) e encontrados a diferentes níveis (por exemplo, os dados económicos podem ser a nível macro, industrial, empresarial ou individual).
Dados pessoais:	Qualquer informação relacionada com uma pessoa viva identificada ou identificável, direta ou indiretamente (por exemplo, nomes, endereços, contas bancárias, identificadores online, dados genéticos, dados fisiológicos, dados de localização, etc.).
Dados não pessoais:	Qualquer informação que não se refira a uma pessoa singular identificada ou identificável ou dados inicialmente pessoais, mas posteriormente tornados anónimos.
Soberania digital:	Autoridade ou poderes exercidos pelos governos, normalmente através de políticas e leis, sobre as infraestruturas digitais, os dados e as atividades no ciberespaço, incluindo o controlo das atividades dos seus cidadãos no ciberespaço.
Localização de dados:	Não existe uma definição única, mas consiste nas leis e medidas adotadas pelos governos que restringem a circulação de dados para além das fronteiras nacionais ou limitam onde e por quem os dados são armazenados, sendo estas restrições de natureza variável: restritas, condicionadas, ou um contexto aberto para as transferências.
Fluxo de dados transfronteiriços:	A circulação ou transferência de dados (pessoais e não pessoais) entre fronteiras nacionais, geralmente através de meios eletrónicos. Também designados por fluxos de dados transfronteiras.
Valorização dos dados:	Utilização de dados para desenvolver soluções que possam resolver problemas do mundo real e promover o desenvolvimento sustentável (por exemplo, analisar grandes volumes de dados para identificar as necessidades de afetação de recursos com vista a melhorar a prestação de serviços).

Agradecimentos

Este projeto foi financiado pela Comissão Europeia. A equipa principal foi também constituída por Sérgio Luís Cossa e Talla Ndiaye, que forneceram informações e detalhes valiosos, respetivamente, sobre os enquadramentos de políticas em Moçambique e no Senegal. Sara Giancesello, do ECDPM, acompanhou o trabalho de campo no Senegal e Nneka Okechukwu ajudou a preparar a [infografia que apresenta o ponto de situação das políticas de dados transfronteiriços nos países africanos](#). Bruce Byiers fez comentários úteis sobre versões anteriores deste relatório, para uma aproximação entre o tema das políticas digitais e a agenda de integração regional em África. O relatório contou ainda com o layout e assistência editorial de vários outros colegas do ECDPM. Os autores agradecem aos numerosos peritos e decisores políticos que partilharam as suas ideias ao longo do processo de investigação. Os autores assumem a responsabilidade por quaisquer erros factuais. A versão portuguesa deste relatório foi traduzida por Patrícia Magalhães Ferreira e respeita o novo Acordo Ortográfico. Para comentários ou sugestões sobre trabalhos futuros, por favor contacte mmu@ecdpm.org, pk@ecdpm.org e cte@ecdpm.org.

Acrónimos

ADE	Agência Nacional de Desenvolvimento Geoespacial
ANSD	Agência Nacional de Estatística e Demografia, Senegal
APD	Autoridade de Proteção de Dados
ASS	África Subsariana
AUDA NEPAD	Agência de Desenvolvimento da União Africana – Nova Parceria para o Desenvolvimento de África
BCN	Banco Central da Nigéria
BMZ	Ministério Federal Alemão para a Cooperação Económica e Desenvolvimento
CAO	Comunidade da África Oriental
CdE	Conselho da Europa
CEDEAO	Comunidade Económica de Estados da África Ocidental
CEEAC	Comunidade Económica de Estados da África Central
CEMAC	Comunidade Económica e Monetária da África Central
CER	Comunidade Económica Regional
CGIAR	Grupo Consultivo para a Investigação Agrícola Internacional
CNBB	Centro Nacional de Biotecnologia e Biociências
COVID-19	Doença por Coronavírus 2019
CPD	Comissão de Proteção de Dados Pessoais
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSIRT	Equipas de resposta a incidentes de segurança informática

CUA	Comissão da União Africana
DFFT	Fluxo de dados livre com confiança
ETD	Estratégia de Transformação Digital
EUA	Estados Unidos da América
FDT	Fluxos de Dados Transfronteiriços
FGDIA	Fórum de Governança de Dados e Inovação para África
FID	Facilidade de Investimento Digital, União Europeia
GIZ	Sociedade Alemã para a Cooperação Internacional GmbH
IA	Inteligência Artificial
ID	Dados de Identificação
INAGE	Instituto Nacional de Governo Eletrónico
INAM	Instituto Nacional de Meteorologia, Moçambique
INCM	Instituto Nacional das Comunicações de Moçambique
INTIC	Instituto Nacional de Tecnologias de Informação e Comunicação
MDA	Ministérios, Departamentos e Agências
MUD	Mercado Único Digital
NADPA	Rede das Autoridades Africanas de Proteção de Dados
NDPA	Lei Nigeriana de Proteção de Dados
NDPC	Comissão Nigeriana de Proteção de Dados
NDPR	Regulamento Nigeriano sobre Proteção de Dados
NIMC	Comissão Nacional de Gestão da Identidade
NITDA	Agência Nacional para o Desenvolvimento das Tecnologias da Informação
NU	Nações Unidas
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OCPD	Organismo Continental de Proteção de Dados
OFESA	Observatório Florestal da África Oriental e Austral
OPG	Parceria para um governo aberto
PAED	Programa de Aceleração da Economia Digital – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PCD	Protocolo de Comércio Digital
PIB	Produto Interno Bruto
QPD	Quadro de Política de Dados
RDC	República Democrática do Congo
RGA	Reunião Geral Anual
RGD	Regulamento de Governança de Dados, União Europeia
RGPD	Regulamento Geral sobre Proteção de Dados
SADC	Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral

SDBA	Impulso digital seguro com África
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
UA	União Africana
UE	União Europeia
UEMOA	União Económica e Monetária da África Ocidental
UNECA	Comissão Económica das Nações Unidas para África
USMCA	Acordo EUA-México-Canadá
WARDIP	Projeto de Integração Digital Regional da África Ocidental
ZCLCA	Zona de Comércio Livre Continental Africana

Agradecimentos

Os dados são cruciais para a economia digital no seu conjunto e constituem um pilar fundamental do setor da Inteligência Artificial (IA) em evolução. Estão presentes a vários níveis (p. ex., os dados económicos podem ser a nível macroeconómico, industrial, empresarial ou individual), em diferentes setores (p. ex., cuidados de saúde, educação, agricultura, meteorologia, etc.) e sob múltiplas formas (p. ex., dados confidenciais, pessoais, não pessoais, megadados – big data, dados abertos – open data, etc.). A partilha e a utilização de dados promovem o crescimento económico, a concorrência, a investigação e os avanços científicos (especialmente as inovações no domínio da IA, que dependem fortemente de dados para criar algoritmos) e a transparência.

Os fluxos de dados transfronteiriços (FDT) em África são essenciais para a recém-criada Zona de Comércio Livre Continental Africana (ZCLCA) e para o mercado único digital (MUD). Podem também ser a chave para desenvolver conjuntos de dados suficientemente grandes para alimentar modelos de IA a nível setorial e construídos em África, que respondam às necessidades africanas. A existência de medidas restritivas, como a localização restrita dos dados, podem prejudicar o crescimento económico, tendo um impacto negativo no comércio e no investimento.

A União Africana (UA) desenvolveu um conjunto diversificado de instrumentos jurídicos e políticos com vista a promover a transformação digital e uma economia digital integrada em África. Os instrumentos continentais e regionais refletem diversos valores (como a democracia, o Estado de direito, a transparência, a justiça social, a paz e a segurança), objetivos (incluindo o crescimento económico, os interesses geopolíticos e a estabilidade política) e mecanismos (como a convergência regulamentar, o desenvolvimento de capacidades, os acordos comerciais e as parcerias multilaterais), conduzindo a uma diversidade de abordagens no âmbito da partilha de dados.

Embora cada instrumento vise objetivos políticos específicos, estes complementam-se mutuamente e representam, coletivamente, uma abordagem coerente em matéria de partilha de dados transfronteiriços intra-africanos, com uma forte ênfase na proteção e segurança dos dados. Estes instrumentos defendem o livre fluxo de dados e as transferências intracontinentais, desencorajam a localização restrita dos dados (que restringe completamente as transferências de dados para fora de um país ou obriga ao armazenamento local) e apoiam a localização condicionada, que permite transferências de dados em condições claramente definidas. Isto espelha um reconhecimento de que África tem potencial para alcançar muito mais se os seus países trabalharem em conjunto para desenvolver o comércio digital no âmbito da ZCLCA e para desenvolver uma economia de dados dinâmica e inovadora que possa, por sua vez, fornecer os conjuntos de dados para desenvolver uma IA a partir do continente africano.

Não existe uma política continental única para os fluxos de dados transfronteiras (FDT), mas existem sinergias evidentes entre as várias políticas digitais e quadros jurídicos a nível da UA. Os enquadramentos continentais sublinham a necessidade de uma partilha de dados transfronteiras (p. ex., o Quadro de Política de Dados da UA) e definem regras orientadoras para a facilitar, com ênfase nas questões da confiança e da segurança, especialmente dos dados pessoais (p. ex., a Convenção de Malabo). Promovem, igualmente, a harmonização dos enquadramentos nacionais. Muitos destes instrumentos foram adotados ou formulados recentemente (como é o caso do Protocolo de Comércio Digital da ZCLCA e da Estratégia Continental sobre IA), não existindo ainda uma análise exaustiva da sua coerência e consistência.

Nas comunidades económicas regionais (CER), as políticas têm-se centrado, principalmente, na regulamentação dos dados pessoais e na proteção dos direitos dos titulares dos dados.

Uma crítica comum aos enquadramentos políticos em África é a de que, apesar de existirem muitas políticas bem definidas, a sua implementação é muitas vezes deficiente, mas estes instrumentos enfrentam também limitações que têm impedido a sua adoção no plano nacional. Designadamente, podem ser demasiado abrangentes, carecer de orientações claras para a sua execução, e representar encargos para os Estados membros. Por outro lado, as definições amplas, elaboradas de modo a ter em conta os diversos contextos dos Estados membros, podem conceder uma flexibilidade excessiva. Sem mecanismos e quadros claros de partilha de dados, falha a ligação crucial entre a política e a prática, o que coloca desafios significativos à implementação. O documento destaca estas lacunas, que podem, inadvertidamente, resultar numa limitação dos FDT.

Verificam-se, igualmente, desafios a nível da implementação. Entre estes, estão a falta de incorporação dos instrumentos continentais nas leis nacionais (p. ex., a Convenção de Malabo) ou de desenvolvimento de estratégias nacionais alinhadas com as diretrizes continentais (p. ex., o Quadro de Política de Dados, a Estratégia Continental sobre IA). As políticas nacionais dão frequentemente prioridade aos interesses a nível local, que podem relegar para segundo plano a visão continental. Esta investigação indica que as diferentes ideologias, contextos socioeconómicos, preocupações com a segurança e prioridades económicas influenciam as políticas nacionais de partilha de dados, conduzindo a diferenças entre países, como analisado nos casos de Moçambique, da Nigéria e do Senegal. A implementação também depende da capacidade sociopolítica a nível nacional para coordenar os órgãos do Estado, a qual varia significativamente entre países e está, frequentemente, sujeita a contendas e morosidade administrativa. A existência de uma coordenação ineficaz, de mandatos concorrentes e de incentivos perniciosos pode dificultar, ainda mais, uma implementação eficaz.

No seu conjunto, todos estes fatores ajudam a explicar o hiato entre a política e a prática, por um lado, e entre os processos nacionais e continentais, por outro.

O desenvolvimento de uma economia de dados abrangente em África exigirá esforços tanto a nível continental como nacional. Este documento apresenta recomendações para reforçar os quadros de orientação e de execução a nível continental, bem como para responder às diferenças de políticas e aos desafios de implementação a nível nacional, a fim de evitar a fragmentação e permitir a interoperabilidade.

A UE é um importante parceiro comercial, de investimento e de desenvolvimento para os países africanos e pode desempenhar um papel no apoio aos FDT em África. Tal pode incluir a partilha de algumas das experiências da própria UE no decurso da implementação da sua Estratégia Europeia de Dados, bem como aproveitar o pilar digital do Global Gateway para apoiar a economia de dados africana. O apoio aos esforços africanos para desenvolver os FDT está em consonância com o objetivo da UE de liderar a cooperação internacional em matéria de dados e de definir normas globais. Com efeito, a UE já está a apoiar a UA e os seus Estados membros no desenvolvimento de políticas de dados através da iniciativa “Governança de Dados em África”.

1. Introdução

Os dados desempenham um papel importante no conjunto da economia digital e são o pilar fundamental da economia da Inteligência Artificial (IA). Estão presentes a vários níveis (p. ex., os dados económicos podem ser a nível macroeconómico, industrial, empresarial ou individual), em diferentes setores (p. ex., cuidados de saúde, educação, agricultura, meteorologia, etc.) e sob múltiplas formas (p. ex., dados confidenciais, pessoais, não pessoais, megadados – big data, dados abertos – open data, etc.) (Beyleveld e Sucker 2022). A partilha e a utilização de dados promovem o crescimento económico, a concorrência, a investigação e os avanços científicos (especialmente as inovações no domínio da IA, que dependem fortemente de dados para criar algoritmos) e a transparência (Mwaya 2022, The Economist 2018).¹

Dependendo do grau em que é permitido, o acesso e partilha de dados dos setores público e privado podem gerar benefícios sociais e económicos no valor de 1% a 2,5 % do PIB, enquanto a sua restrição pode reduzir a produção de bens transacionáveis até 7% e aumentar os preços (Mwaya 2022). Os fluxos de dados transfronteiriços (FDT) são um importante facilitador da economia digital africana, que está estimada em \$115 mil milhões USD em 2022 (Endeavor Nigeria 2022) e que poderá crescer 57% no espaço de 5 anos (CSEA 2021). Embora a maior parte das infraestruturas digitais e comércio nos países africanos se realize com parceiros fora de África, o bom funcionamento dos FDT no continente africano é essencial para a recém-criada zona de comércio livre continental africana (ZCLCA) e para o mercado único digital (MUD).² Estes poderão, igualmente, ser a chave para o desenvolvimento de conjuntos de dados de dimensão suficiente para alimentar modelos de IA construídos em África, particularmente em setores específicos. A existência de medidas restritivas, como a localização restrita dos dados, podem prejudicar o crescimento económico, tendo um impacto negativo no comércio e no investimento (Beyleveld 2021, Relatório GSMA 2021, Oloni 2024).

Em teoria, os países africanos concordam que os FDT intra-africanos são essenciais para alcançar a visão continental delineada nos principais documentos políticos como a Agenda 2063, a Estratégia de Transformação Digital e o Acordo da ZCLCA. Estes documentos defendem a existência de FDT continentais livres para impulsionar o MUD, garantindo simultaneamente a privacidade, a proteção dos dados e a segurança nacional. Instrumentos recentes como o Protocolo de Comércio Digital da ZCLCA, a Convenção de Malabo, o Quadro

¹ Na cadeia de valor dos dados: os produtores de dados geram dados a partir da “Internet das coisas” e de fontes tradicionais de grandes volumes de dados; os agregadores de dados extraem-nos, formatam-nos e agrupam-nos; os apresentadores de dados simplificam conjuntos complexos de dados para os utilizadores; os fornecedores de informações geram valor a partir de mecanismos de análise avançada, tais como algoritmos de aprendizagem automática e modelos estatísticos (Naidoo 2020).

² De acordo com a UA, o Mercado Único Digital em África implicaria uma maior conectividade (de banda larga) entre países e regiões do continente, a eliminação das tarifas de roaming, regulamentação harmonizada e inovação digital para uma maior integração económica, em consonância com a ZCLCA ([Estratégia de Transformação Digital](#)).

de Política de Dados e a Estratégia Continental sobre IA demonstram os esforços em curso para melhorar a partilha de dados em todo o continente.

Na prática, contudo, os Estados membros abordam os FDT em África de forma diferente, com capacidades variáveis de implementação da visão continental. Vários fatores conduzem a restrições aos FDT, como as fracas infraestruturas digitais, a inconsistência dos quadros de política que prejudicam uma partilha inteligível de dados, e os esforços para combater o domínio estrangeiro na economia digital africana, que também tem impacto na soberania digital (série de entrevista Soule 2023). Isto suscita preocupações em relação à soberania de dados e suscita a adoção de medidas de localização dos dados, para regular os fluxos de dados. Os líderes temem que a perda de controlo sobre os dados possa levar a um monopólio intelectual e a um “colonialismo de dados”, restringindo o empreendedorismo africano com ferramentas não africanas desadequadas, gerando lucros no estrangeiro através da utilização de dados africanos e privando os países de oportunidades de receita (Sampath e Tregenna 2022). Consequentemente, os FDT em África continuam a estar limitados, sendo que apenas cinco países figuram entre os 100 países mais conectados digitalmente e abertos à partilha de dados ([Global Competitiveness Index 2020](#)).

Este documento analisa em que medida a visão continental sobre a partilha e fluxos de dados é implementada a nível nacional. Identificamos e debatemos as discrepâncias entre a política e a prática, começando por analisar até que ponto as políticas continentais promovem os FDT em África e, em seguida, observando a forma como os quadros políticos e jurídicos a nível continental e nacional se relacionam entre si. Exploramos as razões pelas quais as políticas nacionais divergem dos compromissos continentais, apreciando os fatores que moldam o atual panorama da política digital em alguns países selecionados. Por último, apresentamos recomendações políticas práticas a nível continental, nacional e da UE, com vista a reduzir o hiato entre política e prática e a promover a partilha de dados a nível continental e a integração regional.

Para ilustrar os diferentes panoramas da política de dados ou “contextos de dados”, selecionamos três países como estudos de caso: Senegal, Nigéria e Moçambique. O Senegal é um dos primeiros países a adotar uma estratégia de dados inspirada no Quadro de Política de Dados (QPD) da UA, mostrando como o QPD se reflete na política nacional. A Nigéria, apesar de ser uma das economias digitais mais dinâmicas de África, tem sido lenta no desenvolvimento de uma estratégia clara em matéria de dados e só recentemente adotou uma lei de proteção dos dados pessoais. Moçambique, um dos países africanos menos preparados no domínio do digital, não tem uma estratégia em matéria de dados e carece de outro quadro regulamentar para a governação de dados.

Este trabalho baseia-se numa revisão da literatura, numa análise exaustiva das políticas e estratégias africanas, e em mais de 60 entrevistas com funcionários, peritos e representantes do setor privado que trabalham na governação de dados em África. As entrevistas foram realizadas presencialmente na Nigéria, Senegal e Moçambique, bem como em formato online com funcionários e peritos em África e na Europa.

O documento está estruturado da seguinte forma: O capítulo 2 aborda a visão continental e regional sobre os FDT e as suas lacunas. O capítulo 3 sintetiza as principais características das políticas nacionais observadas nos três países dos estudos de caso. O capítulo 4 identifica os fatores que explicam o hiato entre a visão e enquadramentos a nível nacional e continental. O capítulo 5 apresenta recomendações para a UA e organismos relevantes, para os governos nacionais e para a UE, dado o seu papel fundamental no ecossistema de governação de dados em África.

2. A visão continental sobre FDT

A União Africana (UA) dispõe de uma vasta gama de instrumentos jurídicos e políticos para promover a transformação digital e a integração regional (de dados) em África. Embora cada instrumento possa ter um objetivo político específico, de um modo geral, existe uma complementaridade entre todos eles e uma abordagem coerente à partilha de dados, destacando, especificamente, a importância da proteção e segurança dos dados. A Convenção de Malabo, em particular, está presente de forma proeminente nestes enquadramentos, salientando a confiança e a segurança no tratamento de dados pessoais. Estes instrumentos defendem o livre fluxo de dados e as transferências intracontinentais, desencorajam a localização restrita dos dados (medidas que restringem completamente as transferências de dados para fora de um país ou obrigam ao armazenamento local) e apoiam a localização condicionada, que permite transferências de dados em condições claramente definidas. (Musoni et al. 2023). Este capítulo destaca as diferentes políticas, a nível continental e regional, que mostram a abordagem da UA para a governação dos FDT continentais e identifica algumas das suas insuficiências.

2.1. Instrumentos de política da UA para promoção dos FDT

Não existe uma política continental única para os FDT. Em vez disso, vários instrumentos a nível continental compõem a visão acima referida. Embora muitos destes instrumentos só recentemente tenham sido adotados/formulados e ainda não tenha sido feita uma avaliação mais sólida em termos de coerência e consistência entre eles, numa primeira análise existem sinergias relativamente aos FDT nos vários quadros políticos e jurídicos no domínio do digital, a nível da UA. Estes salientam a necessidade de partilha transfronteiriça de dados (QPD, Estratégia Continental sobre IA) e definem as regras de orientação para a facilitar (Convenção de Malabo, PCD). Incentivam, igualmente, a harmonização dos enquadramentos nacionais.

Tabela 1: Síntese das políticas digitais a nível continental

Política	Finalidade	Posição sobre os FDT
Estratégia de Transformação Digital para África 2020-2030, UA	Plano abrangente para alavancar as tecnologias digitais com vista a transformar as economias e sociedades africanas, centrado em quatro pilares principais: infraestruturas digitais, competências digitais, inovação digital e empreendedorismo, e ambiente e regulamentação favoráveis.	Apoia a ZCLCA através da promoção do comércio digital intra-africano, do comércio eletrónico ("e-commerce"), da partilha de dados, do desenvolvimento de normas em matéria de dados e de quadros de interoperabilidade. Defende quadros políticos, jurídicos e regulamentares harmonizados, incluindo a proteção de dados, em conformidade com a Convenção de Malabo. É pioneira em normas que permitem o livre fluxo de dados não pessoais. Após a sua aprovação, várias políticas, enquadramentos e iniciativas concentraram-se no aperfeiçoamento ou viabilização dos seus pilares fundamentais.
Quadro da Política de Dados da UA, 2022	Quadro sobre governação de dados que abrange dados pessoais e não pessoais. Define uma visão, princípios, prioridades estratégicas e recomendações para o desenvolvimento de sistemas <i>nacionais</i> de dados, que permitam obter valor a partir dos dados dos cidadãos, entidades governamentais e indústrias.	Defende a adoção de políticas equilibradas em matéria de localização de dados, salientando os benefícios da partilha de dados, em vez do seu armazenamento. Incentiva os Estados membros a ponderarem os custos e os benefícios da localização, tendo em conta os direitos humanos e as prioridades mais amplas de desenvolvimento económico. Convida os países africanos a mudarem o enfoque da localização de dados para a promoção de fluxos de dados livres e seguros, salvaguardando simultaneamente os direitos humanos, defendendo a segurança e garantindo o acesso equitativo e a partilha de benefícios (Musoni 2024).
Quadro de Interoperabilidade da UA para a Identificação Digital, 2023	Estabelece regras de interoperabilidade para os dados de identificação digital, a fim de permitir a participação dos cidadãos na economia digital e facilitar pagamentos	Introduzido em dezembro de 2023, embora o estado de adoção deste quadro não esteja ainda claro. Potencial interesse por parte dos países da iniciativa Smart Africa ³ em desenvolver sistemas de identificação digital interoperáveis com a capacidade de trocar informações de forma segura e contínua

³ A [Smart Africa](#) é uma iniciativa de um conjunto de líderes africanos para impulsionar o desenvolvimento socioeconómico sustentável através da digitalização. Começou com 7 governos africanos, mas atualmente é composta por 39 países.

	digitais e serviços financeiros digitais. Define normas e processos para a partilha segura e fiável de dados pessoais.	(Smart Africa Digital ID Blueprint), sob liderança do Benim.
Estratégia Continental sobre IA, UA 2024	Define a abordagem continental para a construção da economia da IA, através do desenvolvimento e utilização da IA, salientando as capacidades infraestruturais, tais como centros de dados, computação em nuvem e dados de qualidade para o desenvolvimento da IA dos Estados membros.	Adotada na sequência de amplos debates multi-atores , nomeadamente sobre o Livro Branco da AUDA NEPAD sobre a IA. Recomenda aos Estados membros que desenvolvam políticas e estratégias de dados que propiciem o acesso e partilha de dados não pessoais. Insta ao estabelecimento de quadros de governação de dados que incluam normas para uma partilha de dados ética, responsável e segura. Salienta a necessidade de coordenação intra-africana no domínio da IA, defendendo a cooperação regional sobre dados abertos (“open data”) e propondo um instrumento regional para orientar a partilha de dados e as transferências transfronteiriças de dados.
Livro Branco sobre IA Responsável, AUDA NEPAD 2024	Identifica as áreas a que os países africanos devem dar prioridade para tirar partido da IA de forma eficaz. Estas áreas são o desenvolvimento do capital humano, as infraestruturas e os dados, a criação de um ambiente favorável, a promoção da economia da IA e a criação de parcerias sustentáveis.	Incentiva os países africanos a desenvolverem capacidades robustas de armazenamento de dados para reduzir a dependência externa, estimular a inovação local, atrair investimentos e impulsionar o crescimento económico. Apoia investimentos em centros de dados locais, fomentando quadros de governação de dados e promovendo uma soberania dos dados, com vista a ativar todo o potencial que as iniciativas baseadas em dados têm para o desenvolvimento económico e a inovação. Recomenda leis e regulamentos que promovam o armazenamento e transferência de dados dentro do continente africano, incentivando o desenvolvimento de infraestruturas de dados sólidas que permitam reduzir a dependência de instalações de armazenamento de dados não africanas. Propõe medidas para que os FDT possam enfrentar os desafios e oportunidades associados à governação e

		soberania dos dados, especificamente no contexto da IA em África.
Convenção da UA sobre Cibersegurança e Proteção de Dados Pessoais, 2014	Instrumento juridicamente vinculativo que trata do comércio eletrónico, da proteção dos dados pessoais e da cibersegurança. Estabelece regras para as transações eletrónicas a fim de promover o comércio eletrónico (“e-commerce”) a nível continental. Mandata os Estados membros para adotarem políticas e estratégias em matéria de cibersegurança e promoverem a cooperação internacional. Define orientações sobre o tratamento de dados pessoais.	Permite a transferência condicionada de dados (Oloni 2024). Exige que os Estados membros promulguem leis de proteção de dados que salvaguardem os direitos individuais e obriguem os responsáveis pelo tratamento de dados ⁴ a garantir uma proteção adequada quando estes são partilhados com Estados não membros da UA (artigo 14.º, n.º 6, alínea a)). Na sua essência, a Convenção de Malabo promove FDT livres, protegendo simultaneamente os direitos através de salvaguardas definidas.
Protocolo de Comércio Digital da ZCLCA, 2024 ⁵	Procura regular e facilitar as transações digitais através de regras comuns a nível continental, ultrapassando a dificuldade da fragmentação, com vista a atingir o objetivo da ZCLCA. Enquadra os FDT em África indo para além da Convenção de Malabo, uma vez que se centra simultaneamente nos dados pessoais e não pessoais no domínio do comércio digital.	Incentiva os Estados Partes a facilitarem as transferências de dados e assegurando simultaneamente a proteção e a privacidade dos dados, a eliminarem barreiras como os requisitos de armazenamento local de dados, e a promoverem a inovação em matéria de dados através da definição de políticas e normas sobre a mobilidade e a portabilidade dos dados. Inclui exceções que permitem aos Estados membros divergir da regra geral de livre circulação de dados, desde que as medidas adotadas sirvam “objetivos legítimos de política pública” ou “protejam interesses essenciais de segurança”. No entanto, estas exceções devem evitar discriminações arbitrárias ou injustificáveis, não podem servir para impor restrições

⁴ Um responsável pelo tratamento de dados é qualquer pessoa (singular, coletiva, pública, privada, organização, associação, etc.) que decide recolher e tratar dados pessoais e determina as suas finalidades.

⁵ Esta análise é baseada na [versão divulgada](#) do PCD.

		dissimuladas ao comércio digital, e só podem limitar as transferências de dados na medida do necessário para atingir o seu objetivo.
--	--	--

2.2. Instrumentos de política a nível regional para promoção dos FDT

No âmbito das comunidades económicas regionais (CER), as políticas em matéria de FDT têm-se centrado, exclusivamente, na regulamentação dos dados pessoais e na salvaguarda dos direitos dos titulares dos dados. A Tabela 2 resume as políticas de quatro CER em África, designadamente a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), a Comunidade Económica de Estados da África Central (CEEAC) e a Comunidade da África Oriental (CAO) e as respetivas abordagens à transferência de dados pessoais.

Tabela 2: Síntese das políticas das CER sobre FDT

Política	Finalidade	Posição sobre os FDT
2010 - Ato Complementar da CEDEAO sobre Proteção de Dados Pessoais	Tratado vinculativo que regula o tratamento de dados pessoais entre os Estados membros, inspirado na Convenção de Malabo.	Estabelece requisitos que permitem transferências para países terceiros com proteção adequada da privacidade, das liberdades e dos direitos individuais no tratamento de dados. ⁶ Com exceção da Gâmbia, Guiné-Bissau e Libéria, todos os membros adotaram leis nacionais de proteção de dados (Musoni, Domingo, Ogah 2023), tendo a Guiné, o Mali, o Níger e o Togo replicado de forma igual as disposições do Ato Complementar (Abdulfauf 2024).
2013 - Lei-Tipo da SADC sobre Dados Pessoais	Lei-tipo não vinculativa que define os princípios, direitos e obrigações em matéria de proteção de dados a ter em consideração pelos Estados membros na elaboração de legislação nacional.	Define condições específicas (separadamente para os Estados membros da SADC e não-SADC) para a transferência de dados pessoais. ⁷ Moçambique e Comores são os únicos países que não dispõem de uma lei nacional de proteção de dados em vigor.
2013 - Lei-Tipo da CEEAC e Diretiva da Comunidade	Âmbito de aplicação semelhante ao da Lei-tipo da SADC (King'ori 2024).	Inclui três artigos sobre transferências transfronteiriças de dados; restringe as transferências de dados pessoais para países

⁶ Artigo 36 do Ato Complementar da CEDEAO.

⁷ Artigos 43 e 44.

Económica e Monetária da África Central (CEMAC) relativa à Proteção dos Consumidores		não membros da CEEAC, a menos que a jurisdição destinatária possa assegurar um nível de proteção adequado em comparação com a lei-tipo da CEEAC, ou quando o responsável pelo tratamento dos dados oferece garantias suficientes de proteção. ⁸ O Burundi, os Camarões e a República Centro-Africana ainda não adotaram leis nacionais de proteção de dados.
2008 - Quadro Jurídico da CAO para as legislação da Internet	Disposições sobre uma diversidade de questões, desde a proteção de dados à proteção dos consumidores, as transações eletrônicas, a propriedade intelectual e a fiscalidade.	Não inclui disposições explícitas sobre os FDT. A recente adoção de leis de proteção de dados na RDC, no Quênia, no Ruanda, no Uganda e na Tanzânia é vista como uma resposta à pressão da Europa ⁹ e não à pressão ou urgência de cumprir a Convenção de Malabo (Fidler 2024).

2.3. Insuficiências dos instrumentos continentais

Os instrumentos continentais e regionais refletem diversos valores (como a democracia, o Estado de direito, a transparência, a justiça social, a paz e a segurança), objetivos (incluindo o crescimento económico, os interesses geopolíticos, a estabilidade política) e mecanismos (como a convergência regulamentar, o desenvolvimento de capacidades, os acordos comerciais, as parcerias multilaterais), conduzindo a uma diversidade de abordagens no âmbito da partilha de dados (Shahin et al. 2024). As insuficiências destes instrumentos têm dificultado a sua adoção no plano nacional. Podem ser demasiado abrangentes, carecer de orientações para a sua implementação, e serem onerosos para os Estados membros. Noutros casos, as definições muito amplas concedem aos Estados membros uma flexibilidade excessiva. Esta secção salienta estas insuficiências que podem, inadvertidamente, dificultar os FDT.

2.3.1. Âmbito alargado

Os instrumentos da UA podem ter um âmbito muito alargado. A Convenção de Malabo abrange “a proteção de dados, o comércio eletrónico, a cibersegurança e a cibercriminalidade”, agregando “questões de direitos humanos, de direito penal e de direito comercial num único instrumento” (Ayalew 2022). A lentidão na sua adoção – tendo levado

⁸ Consultar também King’ori 2024.

⁹ Regulamento Geral sobre Proteção de Dados 2016/679 da UE. A convenção de proteção de dados do Conselho da Europa (Convenção 108 e 108+). As empresas consideraram eficiente adotar a conformidade com o RGPD em África e fizeram *lobby* por leis semelhantes para facilitar essa compatibilidade. O RGPD, visto como uma norma global de referência, influenciou as regulamentações africanas – um fenómeno conhecido como “efeito Bruxelas”.

nove anos para ser ratificada por apenas 15 países, e excluindo atores importantes como o Egito, a Nigéria, a África do Sul e a Etiópia (onde está sediada a UA) – também afeta a sua credibilidade (Ifeanyi-Ajufo 2024).

Outros instrumentos são de tal forma abrangentes que se tornam vagos ou acabam por impor condições onerosas aos Estados membros. O PCD da ZCLCA, com numerosos anexos inacabados, corre o risco de obscurecer as suas disposições mais precisas. Embora incentive o livre fluxo de dados, o PCD permite exceções para “objetivos legítimos de política pública”, mas definir e provar essa legitimidade é algo desafiante. Algumas vozes manifestaram a preocupação de que estas exceções sejam utilizadas frequentemente, sem possibilidade suficiente de contestar as decisões ou obter um veredito (CIPIT 2024). Outros sublinham que enquadramentos como o QPD pressionam os Estados membros a fazerem demasiado (Saturday e Nyamwire 2023).

2.3.2. Enfoque nos dados pessoais

Até há pouco tempo, a maior parte dos debates centrava-se na proteção dos dados pessoais através de instrumentos vinculativos, com pouca atenção à governação e à partilha de outros tipos de dados para promover os FDT intra-africanos. Por exemplo, apesar da sua adoção tardia, a Convenção de Malabo é um instrumento juridicamente vinculativo destinado a proteger os dados pessoais. Vários países estão a adotar leis de proteção de dados pessoais, com reguladores de dados para monitorizar e fazer cumprir a lei. O QPD da UA foi inovador ao alargar o seu âmbito, incluindo orientações pormenorizadas sobre a utilização de dados não pessoais. No entanto, não se trata de um instrumento juridicamente vinculativo. O PCD da ZCLCA é mais promissor, pois também regula os dados pessoais e não pessoais e pretende ser juridicamente vinculativo, embora ainda existam questões por resolver (ver abaixo).

A partilha de dados não pessoais entre países africanos ao abrigo de modalidades/acordos setoriais específicos pode não estar enquadrada no âmbito dos quadros continentais. Os países africanos partilham dados relacionados com o clima e o ambiente, para uma melhor preparação contra as catástrofes naturais ou para a conservação da biodiversidade.¹⁰ Este tipo de acordos centra-se, geralmente, em objetivos específicos como a saúde pública durante a pandemia da COVID-19, e não em questões como o desenvolvimento económico, que é atualmente o motor dos debates sobre os FDT (Koch 2022).

2.3.3. Orientações insuficientes

Alguns instrumentos da UA carecem de orientações para os Estados membros e para as CER. A Convenção de Malabo, em particular, dispõe de pouca orientação sobre a localização de dados e sobre regras ou mecanismos exatos de transferência de dados (Beyleveld e Sucker 2024; King’ori 2024). Do mesmo modo, o Ato Complementar da CEDEAO não inclui terminologias relevantes, como as transferências transfronteiriças, nem direitos relativos a queixas aos reguladores ou à portabilidade dos dados (Saturday e Nyamwire 2023). Além

¹⁰ O Observatório Florestal da África Oriental (OFESA) é uma iniciativa regional para monitorizar e gerir os recursos florestais, que envolve FDT entre os Estados membros da OFESA. Ver <https://ofesa.rcmrd.org/en/>.

disso, a ETD também não define quadros de implementação para os seus diversos pilares, o que afeta a sua credibilidade. O QPD é um documento promissor, fornecendo aos Estados membros um roteiro claro para a adoção de políticas. Alguns países africanos, incluindo o Benim, o Burundi, o Egito, a Gâmbia, Madagascar, Moçambique, o Gana, o Ruanda, a Tanzânia, o Uganda e a Zâmbia, solicitaram o apoio da UA para a implementação a nível nacional, e o GIZ, apoiado por uma Iniciativa Equipa Europa (“Team Europe Initiative”) mais alargada, está a apoiar a UA na prestação de apoio técnico a países selecionados.

2.3.4. Não refletem os interesses ou contextos africanos

Os instrumentos da UA tendem a copiar as melhores práticas de outros regimes, mas esta replicação pode ter consequências indesejadas. Por exemplo, a Convenção de Malabo foi inspirada pela Diretiva de Proteção de Dados da UE (agora substituída pelo Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD)) (Ayalew 2022), enquanto o PCD da ZCLCA se baseia no Acordo EUA-México-Canadá (USMCA) (Gathii 2024; Whittle 2024). Alguns entrevistados manifestaram preocupação pela adoção de enquadramentos desenvolvidos em contextos diferentes que podem não ser aplicáveis ou ignorar as realidades africanas. Outros estudos também já referiram este risco (Beyleveld e Sucker 2024; Saturday e Nyamwire 2023).

Em África, a economia de dados e IA é dominada por empresas estrangeiras, existindo a preocupação de que certas disposições do PCD da ZCLCA possam ter sido influenciadas por estas empresas para proteger os seus próprios interesses. Por exemplo, o PCD da ZCLCA concede direitos de sigilo quase absolutos a empresas de software (geralmente estrangeiras), o que potencialmente dificulta a transferência de tecnologia e competências técnicas, ao limitar inadvertidamente o acesso de programadores e de governos africanos a software e algoritmos essenciais (CIPIT 2024). A abordagem de FDT sem restrições, inspirada no USMCA, apresenta riscos potenciais para a privacidade dos cidadãos, moldando o futuro da Internet. Com efeito, esta abordagem está a ser repensada nos EUA devido ao risco de abusos de poder por parte das grandes empresas de tecnologia e a preocupações com a segurança nacional (Gathii 2024, Kilic 2024). Ainda assim, estas disposições estão incluídas no PCD da ZCLCA.

Algumas críticas também destacam a influência externa em muitos destes processos relativos a políticas. Alguns entrevistados acreditam que as condições favoráveis para as grandes empresas de tecnologia que constam no PCD da ZCLCA resultam do apoio da USAID ao Secretariado da ZCLCA através da Iniciativa “2020 Digital Transformation with Africa”, enquanto outros argumentam que o processo foi conduzido por peritos africanos, assegurando a influência e ação africana. O caso do QPD, desenvolvido com o apoio das instituições da UA, da Equipa Europa e da Research ICT Africa, também ilustra esta questão. A Alemanha, através do GIZ, apoiou o desenvolvimento do QPD, enquanto a União Europeia e vários Estados membros estão também a apoiar a sua implementação.¹¹ Embora o GIZ

¹¹ O GIZ está a liderar a implementação do programa. Desenvolveu um quadro de implementação, acolheu o primeiro [Fórum de Inovação sobre Dados](#) em novembro de 2023 e está a implementar um enquadramento a nível nacional.

saliente a apropriação pela UA, alguns entrevistados expressaram dúvidas sobre o grau de envolvimento genuíno dos Estados membros da UA e de outros intervenientes.

Por último, estes instrumentos visam facilitar os FDT *dentro de* África, mas grande parte das suas infraestruturas e serviços digitais são importados *de fora* do continente. Como tal, as políticas que regem as transações extra-africanas são mais relevantes para o “desenvolvimento de base digital” em África (Stuart 2024a). Estas políticas diferem de país para país e não têm uma governação uniforme.¹²

3. Da visão continental à implementação nacional

Existem também desafios ao nível da implementação nacional (CSEA 2021). A implementação pode implicar a transposição de legislação (p. ex., a Convenção de Malabo e o PCD) ou a adoção de estratégias nacionais que sigam as diretrizes continentais (p. ex., o QPD e a Estratégia Continental sobre IA), em que o cumprimento requer monitorização e medidas contra infrações. No entanto, as políticas nacionais dão frequentemente prioridade a interesses nacionais que podem contradizer ou ignorar a visão continental. A implementação depende das capacidades sociopolíticas existentes a nível nacional para coordenar os organismos estatais, as quais variam muito de país para país e estão sujeitas a contestação e atrasos administrativos (Jaïdi et al. 2024). Sem as capacidades de base necessárias (p. ex., capacidades institucionais e estruturas de governação, quadros regulamentares, capacidade administrativa em termos de pessoal com formação adequada, recursos financeiros, etc.) para apoiar a aplicação destes instrumentos, verifica-se um hiato cada vez maior entre a política e a prática. Esta tentativa de fazer “demasiado, demasiado cedo e com muito pouco” é descrita por alguns peritos como um fardo prematuro para os países (Pritchett 2019).

3.1. Abordagens nacionais aos fluxos de dados

As diferentes ideologias, contextos socioeconómicos, preocupações de segurança e prioridades económicas moldam as políticas sobre partilha de dados, originando diferenças entre países. Esta secção analisa os fatores que moldam as políticas nacionais de três países africanos, designadamente Moçambique, a Nigéria e o Senegal. É importante compreender estes fatores para se poderem formular recomendações políticas que permitam suprir lacunas entre os processos continentais e nacionais.

¹² A ZCLCA é um Acordo de Comércio Livre e não uma União Aduaneira, o que significa que os Estados membros não podem reger o comércio digital extra-africano enquanto coletivo, a não ser através de comunidades económicas regionais que cubram especificamente esta área.

Tabela 3: Síntese das políticas nacionais em países selecionados

<p>Nigéria</p>	<p>2011 - Diretrizes para o setor bancário: Banco Central da Nigéria (BCN)¹³</p> <p>2013 - Diretrizes da Agência Nacional para o Desenvolvimento das Tecnologias de Informação (NITDA) para o desenvolvimento de conteúdos na Nigéria no domínio das TIC (NITDA ICT Guidelines)¹⁴, alteradas em 2019</p> <p>2019 - Política Nacional sobre Computação em Nuvem</p> <p>2019 - Regulamento de Proteção de Dados da Nigéria (NDPR) no âmbito da NITDA, seguido da Lei de Proteção de Dados (NDPA), operacionalizada em 2023. A Comissão de Proteção de Dados da Nigéria (NDPC) monitoriza e aplica esta Lei seguindo a lista de permissões para facilitar os FDT, incluindo países que tenham ratificado a Convenção</p>	<p>Não assinou nem ratificou a Convenção de Malabo</p> <p>Signatária do Ato Complementar da CEDEAO sobre dados pessoais</p> <p>Teve em consideração o QPD da UA no desenvolvimento do seu projeto de Estratégia Nacional sobre Dados</p> <p>A NDPC é membro da Rede Africana das Autoridades de Proteção de Dados Pessoais (NADPA/RAPDP)</p>	<p>Abordagem evolutiva - anterior enfoque no processamento local dos dados (p. ex., as Diretrizes TIC da NITDA ou as Diretrizes do BCN). Sem a visão clara que veio com a posterior Estratégia Nacional sobre Dados, ou com a NDPA para proteger os dados pessoais (a Nigéria é considerada retardatária em comparação com outros países), prosseguiu-se a eficácia por via de um enfoque na promoção da inovação local através de medidas restritas em matéria de fluxos de dados.</p> <p>Atualmente, o enfoque é na gestão dos dados na Nigéria e na transferência de dados. A Política e Estratégia Nacional para a Economia Digital e o projeto de Estratégia Nacional sobre Dados prosseguem um equilíbrio entre a privacidade dos dados e os FDT. A NDPA permite a transferência de dados pessoais; juntamente com a Política Nacional de Computação em Nuvem, contesta as posições políticas anteriores sobre o armazenamento local de dados, permitindo transferências para fora da Nigéria se as disposições estipuladas forem cumpridas.¹⁵</p>
----------------	---	--	---

¹³ A disposição 4.4.8 obriga a que todas as transações nacionais sejam processadas utilizando os serviços de uma central local e não encaminhadas para fora do país (Diretrizes do Banco Central da Nigéria sobre os Serviços de Aceitação de Cartões nos Pontos de Venda 2011).

¹⁴ As disposições 12.1(4) e 14.2(3) obrigam as empresas de TIC a alojar os dados dos clientes e dos assinantes na Nigéria e todos os dados do governo a serem alojados localmente (NITDA Guidelines for Nigerian Content Development in ICT).

¹⁵ A transferência de dados é permitida se o destinatário dos dados estiver sujeito a legislação, a regras vinculativas empresariais, a cláusulas contratuais, a um código de conduta ou a um mecanismo de certificação que

	<p>de Malabo e outros (Quadro de Implementação, Anexo C)</p> <p>2020 - Política e Estratégia Nacional para a Economia Digital</p> <p>Estratégia Nacional sobre Dados (versão preliminar)</p>		<p>¹⁶ O Despacho de 2020 sobre Presença Económica Significativa, no âmbito do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas, estabelece as condições em que as empresas não residentes estão sujeitas a tributação, sem insistir no armazenamento local dos dados.</p> <p>A motivação para a construção de centros de dados locais passou da ênfase na localização de dados, ligada à soberania dos dados, para o desenvolvimento de capacidades nacionais que permitam posicionar a Nigéria como um polo para o mercado de dados africano, servindo as necessidades regionais/continentais de computação em nuvem (Africa Data Center Map; Smart Africa, du Couëdic 2014). Têm-se realizado Workshops alargados para definir as suas estratégias em matéria de IA e de dados.</p>
Moçambique	<p>A lei sobre a proteção dos dados pessoais está em elaboração</p> <p>2021 - Política e Estratégia Nacional de Cibersegurança, na</p>	<p>Assinou e ratificou a Convenção de Malabo</p> <p>A Lei-tipo da SADC sobre proteção de dados está a ser tida em consideração na</p>	<p>Ênfase na cibersegurança, abrangendo setores como a banca e a conservação, com vista a evitar a lista negra da UE (Chevalier e Sciales 2023). Forte apoio à Convenção de Malabo como uma</p>

proporcione um nível adequado de proteção dos dados pessoais. Os FDT também são permitidas no âmbito do NDPA se o titular dos dados der o seu consentimento, se a transferência for necessária para a execução de um contrato, por razões de interesse público, para a proteção de interesses vitais do titular dos dados ou de outras pessoas, etc.

¹⁶ A Política Nacional sobre Computação em Nuvem exige que as instituições públicas federais utilizem fornecedores de serviços de computação em nuvem que armazenem dados em jurisdições com níveis de proteção de dados equivalentes aos da Nigéria, existindo orientações da NITDA sobre locais de armazenamento de dados aceitáveis. Além disso, esta política define a localização para determinados dados governamentais, exigindo que as informações confidenciais, sensíveis e classificadas sejam armazenadas nas respetivas instalações ou no território nigeriano (Oloni 2024).

	<p>sequência da ratificação da Convenção de Malabo</p> <p>Leis setoriais, p. ex. condições estritas do Banco Central que abrangem o setor bancário</p>	<p>elaboração da Lei nacional em matéria de proteção de dados</p>	<p>oportunidade para “controlar as regras do jogo” e alcançar uma autonomia de governação nesta área (Fidler 2024). Aderiu também à Convenção do Conselho da Europa sobre Cibercriminalidade (Convenção de Budapeste). identifica a soberania dos dados como uma localização de dados - desenvolvimento de centros de dados nacionais num esforço para armazenar dados localmente.</p>
Senegal	<p>2008 - Lei de Proteção de Dados, que também criou a Comissão de Proteção de Dados Pessoais (CDP)</p> <p>Estratégia Digital do Senegal 2025 (SN2025)</p> <p>2023 - Projeto de nova Lei de Proteção de Dados</p> <p>2023 - Estratégia Nacional sobre Dados</p> <p>2023 - Estratégia Nacional sobre IA</p>	<p>Ratificou a Convenção de Malabo</p> <p>Signatário do Ato Complementar da CEDEAO</p> <p>Estratégia Nacional sobre Dados adotada em consonância com o QPD da UA</p> <p>A CDP é membro da Rede Africana das Autoridades de Proteção de Dados Pessoais (NADPA/RAPDP)</p> <p>A CDP é membro da Associação Francófona das Autoridades de Proteção de Dados Pessoais (AFAPDP), 2014</p>	<p>Obrigação de localização dos dados de forma controlar a recolha, o armazenamento e o tratamento dos dados senegaleses, em conformidade com a legislação senegalesa e de acordo com as instruções do anterior Presidente.</p> <p>A Estratégia Nacional sobre Dados procura aproveitar os dados como catalisador de um desenvolvimento socioeconómico inclusivo baseado na privacidade, transparência, equidade e segurança (Houeto 2023). Adesão também à Convenção 108 e ao seu Protocolo Adicional, reforçando o compromisso em matéria de proteção de dados.</p> <p>A proteção dos dados pessoais é uma prioridade fundamental, com requisitos rigorosos em matéria de fluxos de dados transfronteiras. Estão em curso discussões para alterar e atualizar a Lei sobre a Proteção de Dados, de 2008, uma vez</p>

			que esta não teve em conta a evolução dos dados induzida pelas redes sociais, bem como para se alinhar com outros avanços tecnológicos.
--	--	--	---

3.2. Como são moldadas as prioridades nacionais da política de dados

A nível nacional, o desenvolvimento de políticas é influenciado por várias motivações, como o discurso público, a opinião de peritos, a influência dos meios de comunicação social, os interesses políticos e empresariais, entre outros. Estas não só interagem e evoluem ao longo do tempo, como também variam de país para país, resultando em diferentes visões e perspetivas nacionais sobre a partilha de dados. A existência de debates isolados/separados acrescentam um outro nível de complexidade para a harmonização destas perspetivas.

3.2.1. Visão nacional moldada por interesses económicos e políticos

As políticas nacionais em matéria de dados dão frequentemente prioridade aos interesses económicos e políticos. Nos três países analisados, as discussões centram-se, principalmente, nos enquadramentos nacionais, não sendo os FDT intracontinentais atualmente uma prioridade, apesar do seu reconhecido valor económico.

Na Nigéria, a prioridade política é promover a inovação local e o desenvolvimento económico. Certos setores têm restrições aos FDT a fim de criar mais oportunidades para as empresas locais, designadamente requisitos para a localização dos dados.¹⁷ No entanto, os peritos criticam estas medidas pela sua fraca lógica económica, dada a insuficiência das infraestruturas e da cibersegurança, que aumenta os custos e diminui os benefícios (Adeleke 2021, Abdulrauf e Abe 2021).¹⁸ Além disso, a lista nigeriana de permissões de países considerados seguros para a partilha de dados, motivada por interesses económicos e políticos, inclui países como o Bahrein e os EUA, que não dispõem de leis nacionais robustas em matéria de proteção de dados.

Noutros casos, as considerações económicas não são o principal fator que determina o armazenamento local de dados. O Centro Nacional de Biotecnologia e Biociências (CNBB) de Moçambique armazena dados localmente, independentemente dos custos envolvidos, para

¹⁷ Anteriormente, a proteção dos direitos de privacidade, o desenvolvimento do setor bancário e do setor das TIC a nível local, os benefícios fiscais e a proteção da soberania da Nigéria eram frequentemente citados como justificações para o tratamento e armazenamento local dos dados. (Adeleke 2021; Beyleveld e Sucker 2022).

¹⁸ De acordo com Stuart (2024b), “uma das principais características da Internet, e uma das mais mal compreendidas, é o facto de não ter fronteiras. A Internet, mesmo os portais Web locais de um país ou cidade, não “existem” necessariamente nessa localidade. Com efeito, é mais do que provável que existam em vários locais e em vários países, mesmo que o seu alojamento Web seja uma empresa local. Isto significa que quaisquer tentativas de limitar os fluxos transfronteiriços de dados, de localizar os dados ou de forçar as locais de instalação de centros de dados deparar-se-ão com importantes desafios práticos e conduzirão, certamente, a perdas de eficiência/aumentos de custos”.

proteger a confidencialidade e a propriedade intelectual. No entanto, o governo está a envidar esforços para aumentar a baixa utilização atual (cerca de 50%) do seu centro nacional de dados, através de um mandato, p. ex. um decreto nacional,¹⁹ e de persuasão, p. ex. por via do Instituto Nacional de Governo Eletrónico (INAGE), para que as instituições públicas armazenem os seus dados nesta infraestrutura pública. A Agência Nacional de Desenvolvimento Geoespacial (ADE) foi criada com grande rapidez, impulsionada pelo interesse político em criar capacidades estatais para avaliar a riqueza do país em termos de recursos naturais, embora o objetivo da agência seja muito mais vasto. Isto mostra que os interesses políticos e económicos podem alinhar-se com o objetivo dos FDT, nem sempre capturando essa agenda.

Por outro lado, apesar de ter ratificado a Convenção de Malabo, Moçambique não está incluída na lista de permissões do Botsuana, que privilegia parceiros comerciais como a África do Sul e o Quênia (Musoni 2022).

3.2.2. Influência externa e dependência da trajetória seguida

O Senegal constitui um outro contexto. Em 2021, o país inaugurou um centro de dados nacional com financiamento chinês e equipamento da Huawei. De acordo com alguns analistas, esta iniciativa demonstrou a atratividade do modelo chinês em matéria de governação de dados que “exige que todos os servidores estejam localizados dentro das fronteiras de um país, proporcionando ao Estado pleno acesso à informação” (Olander 2021). No entanto, os avanços têm sido limitados no que diz respeito ao repatriamento e armazenamento de dados do setor público nas instalações nacionais, apesar do impulso por parte do antigo Presidente Macky Sall. Ao invés, os centros de dados privados e certificados são amplamente utilizados.²⁰ O centro de dados reflete o amadurecimento das relações da China com os países africanos, passando do comércio e dos empréstimos para compromissos a nível mais político, e inspirando-se na esfera da governação, que tradicionalmente era o nicho da UE (Karkare et al. 2020). Simultaneamente, o Senegal tem também trabalhado em estreita colaboração com o GIZ e a UE na sua Estratégia Nacional sobre Dados,²¹ com ênfase na proteção e segurança dos dados pessoais e demonstrando que a cooperação com a China numa determinada área não exclui a cooperação com a Equipa Europa noutras áreas.

A dependência da trajetória seguida, em que os resultados atuais são moldados por acontecimentos e decisões passados, também influencia o tipo de quadros políticos e de configurações institucionais existentes em cada país. Em Moçambique, as regras de partilha de dados no setor bancário são influenciadas pelas práticas portuguesas, refletindo o seu passado colonial e as atuais relações económicas/comerciais. Verifica-se uma procura mais frequente de colaboração em matéria de dados, tal como em muitas outras áreas de políticas, no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) ou do seu grupo

¹⁹ [Regulamento do Quadro de Interoperabilidade de Governo Eletrónico.](#)

²⁰ <https://uptimeinstitute.com/uptime-institute-awards/country/id/SN>

²¹ <https://smartafrica.org/senegal-unveils-its-national-data-strategy/>

africano (PALOP).²² Da mesma forma, os quadros regulamentares do Senegal refletem, em parte, o sistema francês.

A concorrência geopolítica entre os EUA, a China e a UE influencia indiretamente as políticas nacionais. Os fortes laços comerciais com a UE incentivam a adoção de abordagens europeias no domínio da proteção de dados (Fidler 2024). A Nigéria acelerou a adoção da sua lei de proteção de dados devido às condições do empréstimo europeu (Musoni, Domingo e Ogah, 2023). A Estratégia Nacional de Cibersegurança de Moçambique, impulsionada pela necessidade de evitar a inclusão na lista negra da UE, alinha-se com a Convenção de Malabo e inspira-se na legislação portuguesa (Chevalier e Sciales 2023).

3.2.3. Debates isolados e acordos setoriais fragmentados

A maioria dos ministérios, departamentos e organismos governamentais não utiliza dados para o processo de tomada de decisões e opera de forma independente, com uma cooperação e comunicação limitadas, devido a uma cultura de secretismo e falta de confiança. O acesso aos dados de outra entidade pública implica, frequentemente, procedimentos morosos e hierárquicos, o que atrasa a tomada de decisões. As discussões realizadas de forma isolada e as abordagens fragmentadas das instituições e entidades reguladoras relativamente aos FDT intracontinentais tendem a perder perspetivas intersectoriais de grande importância.²³ Isto é visível na confusão entre soberania de dados e localização de dados, recentemente analisada por Soulé (2024).

Os decisores políticos tendem a tratar a economia digital da mesma forma que a economia de bens (físicos), o que tem um impacto nos FDT. Ao contrário dos recursos industriais tradicionais, como o petróleo, os dados são inesgotáveis e não rivais, o que significa que o seu valor cresce com o aumento do acesso e da utilização. No entanto, as políticas, em especial a interpretação da soberania digital, tendem a dar prioridade à monopolização dos recursos em detrimento da sua partilha.

Na prática, e apesar dos desafios acima referidos, a partilha de dados realiza-se nos três países. Em muitos casos, é regida por acordos setoriais, multilaterais ou a nível empresarial. Estes acordos permitem superar insuficiências dos quadros nacionais, definindo regras setoriais para os atores transfronteiras. Nomeadamente, a partilha de dados no setor bancário é regida por regras e regulamentos obrigatórios (do banco central), ao passo que os dados meteorológicos ou comerciais são regidos por acordos multilaterais, enquanto noutros setores, como o da conservação, a partilha de dados é orientada pelas melhores práticas internacionais (voluntárias).

²² A Lei Nacional de Proteção de Dados Pessoais de Moçambique, atualmente em discussão, baseia-se em leis existentes noutros países de língua portuguesa, designadamente Portugal, embora esteja alinhada com a Convenção de Malabo.

²³ Os assuntos relativos aos dados são debatidos em diversas áreas temáticas, como o comércio digital, a cibersegurança e a IA, em comités de peritos separados, frequentemente com pouca comunicação entre eles.

3.3. Desafios de implementação

Uma crítica recorrente aos quadros das políticas em África é que, embora existam muitas políticas boas, a implementação é deficiente, observando-se desafios comuns aos vários países. Uma coordenação nacional ineficaz conduz a mandatos concorrentes e a incentivos perniciosos que desviam o foco da implementação. Sem mecanismos e enquadramentos claros em matéria de partilha de dados, não existe uma ponte importante entre a política e a prática, pelo que a execução continua a ser um desafio.

3.3.1. Fraca coordenação nacional que cria mandatos concorrentes e incentivos perniciosos

Dada a natureza transversal da partilha de dados, existem várias entidades envolvidas neste domínio, o que pode criar fricção. Em Moçambique, as políticas relacionadas com as tecnologias de informação estão sob tutela do Ministério da Ciência e do Ensino Superior, enquanto o Ministério dos Transportes e Comunicações supervisiona as telecomunicações. Esta sobreposição cria confusão entre a entidade reguladora das telecomunicações (INCM) e a entidade reguladora das TIC (INTIC), verificando-se uma falta de clareza sobre quem faz exatamente o quê. Na Nigéria, observa-se uma situação semelhante. A Lei Nacional de Proteção de Dados, supervisionada pela Comissão de Proteção de Dados da Nigéria, não revogou o Regulamento Nacional de Proteção de Dados da Agência Nacional de Desenvolvimento das Tecnologias da Informação (ver Tabela 3 acima), o que conduziu a uma sobreposição de mandatos, apesar de ambas as agências estarem sob tutela do Ministério Federal da Comunicação, Inovação e Economia Digital.

Em alguns casos, as decisões políticas podem também criar incentivos perniciosos que têm um impacto negativo na partilha de dados. Nomeadamente, entidades como a Comissão Nacional de Gestão da Identidade (NIMC) da Nigéria e a Agência Nacional de Estatística e Demografia (ANSD) do Senegal cobram taxas de acesso aos dados, devido ao escasso financiamento do governo central, o que desencoraja as partes interessadas a acederem a dados e prejudica os seus objetivos primordiais de partilha de dados.

3.3.2. Insuficiências na governação dos dados e falta de clareza nos mecanismos

A implementação eficaz das políticas requer enquadramentos e mecanismos claros, que muitas vezes não existem. A maioria dos países não adotou quadros sólidos em matéria de governação de dados para garantir uma utilização eficaz dos dados e dos FDT. Além disso, a capacidade reduzida para recolher dados de qualidade é um problema generalizado. Os dados governamentais estão, frequentemente, desatualizados ou não são fiáveis.²⁴ Por

²⁴ A atividade económica é medida de forma desadequada devido a conflitos e instabilidade política em países como a RDC, a Eritreia e o Sudão do Sul, ou devido à falta de uma metodologia clara e de um conhecimento sobre o setor informal (Koch 2019). Apenas cerca de três em cada quatro países em África atualizam os seus dados orçamentais, leis nacionais e informações sobre aquisições (*procurement*) em tempo útil, e apenas metade publica registos eleitorais atualizados ou mantém os registos das suas empresas atualizados (Lämmerhirt 2019).

exemplo, a informação estatística na Nigéria ainda se baseia no censo de 2006, que foi marcado por sensibilidades políticas (Akinyemi 2020; Eromosele 2023; Ndemo et al. 2023). A fragilidade do Estado de direito e da aplicação da lei desencoraja, ainda mais, os cidadãos de partilharem dados devido ao receio de utilização indevida (Abebe et al. 2021).

A falta de interoperabilidade em estatísticas essenciais, como os impostos sobre o rendimento, as transações financeiras ou os dados de saúde, também limita a prestação de serviços públicos (Ndemo et al. 2023). Esta situação é observada em Moçambique, onde numerosos sistemas têm sido criados através de iniciativas apoiadas por parceiros de desenvolvimento, sem que a interoperabilidade seja suficientemente tida em conta. Esta situação pode contribuir para atrasos, encargos administrativos e aumento dos custos no caso dos serviços aduaneiros e comerciais (Livro Branco sobre a IA). A situação é ainda agravada, em muitos países, pelo facto de não existirem enquadramentos nacionais claros em matéria de acesso e de partilha de dados (Ndemo et al. 2023). Atualmente, apenas 12 países africanos desenvolveram estratégias nacionais sobre dados e/ou sobre IA. A falta de clareza dos enquadramentos também dificulta a partilha de dados em áreas não politicamente sensíveis mas estrategicamente importantes, como os dados científicos e geoespaciais, levando a despesas desnecessárias para adquirir dados existentes, quando estes já existem localmente ou poderiam ser reutilizados (Waruru 2023).

3.3.3. Execução limitada

A implementação dos enquadramentos a nível continental fica incompleta sem controlo do seu cumprimento, embora este seja frequentemente dificultado pela ausência de reguladores independentes. Na prática, as competências de controlo dos reguladores de dados são postas à prova, especialmente quando estão envolvidos atores influentes, incluindo outros organismos governamentais ou grandes empresas de tecnologia.

A Convenção de Malabo deixa ao critério de cada Estado membro a criação de autoridades em matéria de proteção de dados e das leis sobre as quais essas autoridades têm competências de controlo da aplicação, não prevendo mecanismos suficientes de coordenação e harmonização entre países. Muitos países ainda não transpuseram a Convenção para o direito nacional, nem criaram autoridades nacionais a nível operacional (King'ori 2024).

Tanto a Nigéria como o Senegal criaram os seus reguladores, o NDPC e o CDP respetivamente, mas a aplicação prática é inconsistente. A NDPC foi recentemente criticada por ter sido branda no tratamento de uma [violação de dados](#) na NIMC, uma vez que se trata de um organismo “irmão” (entrevista realizada). A lista de permissões da Nigéria foi recentemente invalidada pelo Supremo Tribunal devido à desadequação na proteção de dados pessoais em países constantes da lista, como Moçambique, Comores e Guiné-Bissau. Apesar de serem signatários da Convenção de Malabo, estes países não dispõem de leis ou autoridades em

matéria de proteção de dados, o que contradiz os objetivos da política nigeriana em garantir uma proteção adequada dos dados dos seus cidadãos.²⁵

Em Moçambique, a aplicação da lei tem-se revelado difícil, no geral, devido à falta de capacidade do Estado – a nível técnico, humano e financeiro. Por outro lado, no Senegal, a aplicação restrita da lei pela CPD dificulta a partilha até de dados não pessoais, os quais estão sujeitos a autorização desta Comissão. Alguns estudos anteriores constataram que a existência de requisitos exigentes de cibersegurança aumenta significativamente os custos de conformidade, especialmente para as pequenas e médias empresas (p. ex., Ryle et al. 2021, citado em Lemma 2024), as quais constituem uma parte significativa das economias africanas.

4. Principais conclusões sobre as discrepâncias entre as perspetivas continentais e nacionais sobre fluxos de dados

As abordagens nacionais aos FDT têm de ponderar um equilíbrio entre diferentes objetivos, como a livre circulação de dados, a localização de dados para fins de soberania, a proteção de dados pessoais e a cibersegurança, com considerações mais práticas, como os interesses económicos e políticos, a influência externa e questões de confiança. Os países atribuem prioridades diferentes a estes objetivos (nomeadamente, a Nigéria dá ênfase ao papel do crescimento económico, o Senegal tem destacado a proteção dos dados pessoais e Moçambique tem-se centrado na cibersegurança), o que significa que a prossecução de uma economia de dados coesa em África implicará evitar a fragmentação. Por outro lado, a relação das políticas nacionais com as políticas regionais/continentais depende não só da forma como estes países percecionam os enquadramentos a nível continental, mas também da forma como a relação entre os diferentes países, ou seja, a integração regional, permite que os quadros a nível continental orientem os processos a nível nacional.

4.1. Interesses nacionais e compromissos continentais conflitantes

Uma lição fundamental dos estudos de integração regional é o facto de os interesses nacionais se sobreporem, frequentemente, aos compromissos a nível continental (Byiers et al. 2021). Isto é evidente no domínio dos FDT, em que os quadros nacionais têm precedência sobre os fluxos de dados intracontinentais (ver 3.2.1). Os governos dão prioridade às necessidades nacionais imediatas, sendo impulsionados pelos líderes políticos que procuram legitimidade e influenciados pelo *lobbying* das empresas (Vanheukelom et al. 2016). Por exemplo, a lista de permissões da Nigéria inclui parceiros comerciais com regimes de dados menos protetores, refletindo mais interesses económicos do que a proteção de dados (ver 3.2.1). A falta de controlo de aplicação das regras continentais também significa que as ambiguidades ou lacunas são, muitas vezes, utilizadas para defender interesses nacionais. Isto espelha um dilema mais fundamental a nível nacional – “porquê aplicar os acordos [continentais] quando

²⁵ The Incorporated Trustees of Ikigai Innovation Institute v. National Information Technology Development Agency FHC/ABJ /CS/1246/2022.

o sentido de apropriação é menor e as prioridades são outras?” - refletindo “uma crise de implementação” e dificultando assim a ação coletiva (Miyandazi 2020).

Os FDT intracontinentais são igualmente dificultados por outros fatores, como as tensões políticas internas (p. ex., golpes de Estado ou insurreições) e entre países (p. ex., concorrência ou rivalidade a nível comercial ou de outro tipo), os legados coloniais que criam dependência em termos de língua e de processos administrativos (ver 3.2.2.) ou a variação da trajetória de desenvolvimento e da robustez institucional dos sistemas (Brand et al. 2022). A título de exemplo, um programa destinado a facilitar a partilha de dados para uma ID regional na África Ocidental foi dificultado pelo facto dessa partilha de dados, particularmente sobre a circulação transfronteiriça de pessoas, ter sido considerada sensível devido a preocupações de segurança nacional decorrentes da instabilidade política na região (entrevista realizada).²⁶

4.2. Influência externa

Além disso, a maior parte da partilha e do comércio de dados dos países africanos realiza-se com parceiros fora do continente (Stuart 2024a), criando incentivos para o alinhamento com requisitos externos (exigentes). Os países com mecanismos robustos de cibersegurança, em consonância com quadros internacionais como a Convenção de Budapeste, podem hesitar em partilhar dados com outros Estados africanos que não tenham políticas semelhantes. Uma implicação importante deste facto é que, embora alguns países tenham criado mecanismos robustos para permitir FDT com parceiros externos, esses mesmos mecanismos podem dificultar FDT dentro do continente. Muitos países modelaram as suas leis com base no RGPD da UE e receberam formação e apoio da UE (p. ex., a [Nigéria](#) e o [Quênia](#)). Tal pode levar estes países a dar prioridade ao alinhamento com a UE em detrimento dos vizinhos regionais que não adotaram regulamentação baseada no RGPD, resultando, assim, numa falta de harmonização regional (Fidler 2024).

4.3. Negociações continentais longas que conduzem à falta de alinhamento

As negociações a nível continental decorrem, normalmente, em paralelo com os debates e desenvolvimentos políticos a nível nacional. A existência de prazos mais longos para concluir as discussões continentais e o facto de a posição continental ser, inerentemente, um compromisso entre as diferentes posições dos Estados membros explicam, em parte, as lacunas nos quadros continentais e nacionais no âmbito dos FDT. Nomeadamente, a Convenção de Malabo só entrou em vigor 9 anos após a sua adoção. Atualmente, não só se discute a atualização das disposições da Convenção, dado que o panorama em termos de avanços digitais evoluiu de forma significativa durante este período (Ifeanyi-Ajufo 2023; Carnegie 2023), como se destaca que pelo menos 34 países já tinham leis de proteção de dados em vigor, e 22 países tinham criado autoridades de proteção de dados, antes da

²⁶ O programa West Africa Unique Identification for Regional Integration and Inclusion (WURI) da CEDEAO foi financiado pelo Banco Mundial para facilitar a partilha de dados, o intercâmbio de dados e os pagamentos digitais transfronteiriços através do desenvolvimento de uma ID regional.

adoção da Convenção de Malabo.²⁷ Países como a África do Sul tinham menos urgência em ratificar a Convenção de Malabo, uma vez que já tinham aprovado a sua lei sobre proteção de dados, neste caso a [Lei de Proteção de Informações Pessoais](#). Este fator cria discrepâncias entre os enquadramentos a nível nacional e continental.

4.4. Coordenação ineficaz

A falta de comunicação entre as entidades a nível continental e nacional contribui para agravar este hiato. O procedimento oficial de consulta formal para as políticas continentais começa com um memorando oficial, que é enviado primeiro para o Ministério dos Negócios Estrangeiros, antes de ser reencaminhado para o Ministério responsável. Os atrasos na transmissão dos memorandos ao organismo responsável, agravados pela existência de mandatos concorrentes a nível nacional (ver 3.3.1.), conduzem a um desalinhamento, especialmente quando as discussões são tidas de forma isolada, em “silos” (ver 3.2.3.).

Noutros casos, os processos nacionais podem ser involuntariamente prejudicados devido a estes atrasos burocráticos, mesmo que os dados estejam a ser partilhados. Por exemplo, o Instituto Nacional de Meteorologia de Moçambique (INAM) produz previsões meteorológicas para serem distribuídas no país, mas devido a atrasos na receção de previsões continentais paralelas, acabam por existir dois conjuntos de previsões (por vezes, não coincidentes).

4.5. Ausência de repercussões fortes nos Estados membros da UA

Não existem, normalmente, consequências fortes quando os Estados membros da UA se desviam do objetivo ou da visão continental e, por conseguinte, os países acabam por encarar os organismos continentais como desprovidos de poder de ação. A UA e os seus órgãos não têm poder para fazer cumprir os acordos continentais, a menos que estes sejam ratificados pelos Estados membros, mas, mesmo quando tal se verifica, não impõem medidas punitivas aos países que não cumprem as disposições acordadas, por exemplo, na Convenção de Malabo. Consequentemente, o enfoque é colocado nas declarações políticas e não na sua aplicação efetiva.

4.6. Deficiências nos dados e fraca procura de FDT

Mesmo quando são definidos enquadramentos para facilitar os FDT, é importante ter em conta a entrada de dados. Muitos governos africanos operam com dados desatualizados, incompletos ou pouco fiáveis (Chege e Wanjohi 2023, Lämmerhirt 2019; Glassman e Ezeh 2014), o que conduz à ineficácia na definição das políticas. A falta de partilha de dados com o público em geral é uma oportunidade perdida para uma análise baseada em dados e para o aconselhamento político, por exemplo, por parte da sociedade civil. Consequentemente, continua a existir pouca procura pela partilha de dados, incluindo os FDT intracontinentais (Lämmerhirt 2019). Do mesmo modo, verifica-se uma falta de compreensão relativamente a

²⁷ Consultar <https://dataprotection.africa/which-african-countries-have-a-data-protection-law/>

conceitos como a criação de valor dos dados, a justiça dos dados e a administração/gestão de dados.

5. Medidas estratégicas para melhoria dos FDT em África

Garantir fluxos de dados contínuos e seguros em toda a África exige esforços concertados a nível continental e nacional, com alinhamento e harmonização de políticas para apoiar a visão da ZCLCA e do MUD. Este objetivo pode ser alcançado através de uma abordagem “da base para o topo” (*bottom-up*) que garanta a adesão dos Estados membros. Este documento descreve as medidas estratégicas, tanto a curto como a médio e longo prazo, que podem ser tomadas para melhorar os FDT em África, com enfoque nas recomendações para a UA e os seus Estados membros. Algumas das recomendações políticas propostas baseiam-se no QPD e têm como objetivo reforçar ou realçar os princípios-chave para a UA e os seus Estados membros.

5.1. Recomendações de políticas para a UA

5.1.1. Criar uma Categorização de Dados e Estruturas de Partilha de Dados para FDT

A existência de uma abordagem única para a partilha de dados é limitadora, dada a natureza dos vários tipos de dados. Os dados pessoais (dados de saúde, relativos às crianças, ou dados financeiros) necessitam de uma proteção exigente, enquanto os dados não pessoais (dados climáticos ou agrícolas) podem não a ter. A UA e os seus Estados membros devem trabalhar em conjunto para desenvolver mecanismos adequados de partilha de dados, que respeitem estas distinções e necessidades. Tal pode implicar o desenvolvimento de mecanismos específicos a nível setorial para os FDT. No setor agrícola, por exemplo, diferentes tipos de dados podem ser mapeados e categorizados segundo os dados não pessoais que podem ser transferidos para fora do país e em que condições tal pode ser feito.

5.1.2. Reforçar a capacidade de implementação e execução

De forma a responder ao desafio da falta de implementação e cumprimento, a UA deve ponderar a criação de um Organismo Continental de Proteção de Dados (OCPD). À semelhança do Conselho de Proteção de Dados da União Europeia, o OCPD supervisionaria a implementação da Convenção de Malabo e faria cumprir a proteção de dados em todo o continente (Abdulrauf 2021). Este organismo poderia fornecer orientações aos Estados membros sobre a interpretação das disposições em matéria de FDT nos diferentes instrumentos no plano continental, como a Convenção de Malabo, o PCD da ZCLCA e o QPD, consultar as autoridades nacionais de proteção de dados e reforçar a coerência a nível regulamentar. No âmbito da revisão da Convenção de Malabo, a UA deve incluir disposições para a criação do OCPD. A UA pode, também, procurar orientação junto da Rede Africana de Reguladores da Proteção de Dados (ver 5.2.6.) sobre questões como a composição, o estabelecimento, as funções, o mandato e a jurisdição do OCPD.

5.1.3. Estabelecer uma Task Force ou Grupo de Trabalho sobre FDT

Dada a rápida transformação digital no continente africano, é fundamental a existência de grupos de trabalho ou *task forces* a nível continental e específicos, centrados em diferentes aspetos dos FDT – à semelhança da abordagem da OCDE sobre livre circulação de dados com confiança (“[data free flow with trust](#)”). Estes aspetos incluem mecanismos de categorização de dados e normas relativas à transferência de dados. Um envolvimento deste tipo assegura a continuidade dos conhecimentos especializados e a coerência na elaboração das políticas, no caso de mudanças de governos ou de equipas técnicas dos Estados membros.

5.1.4. Facilitar a aprendizagem interpares entre os Estados membros

A aprendizagem interpares e a partilha de exemplos de sucesso podem motivar outros países a alinharem-se com a visão continental. Por exemplo, uma viagem de estudo ao Ruanda, em dezembro de 2023, acabou por incentivar a implementação da estratégia nacional sobre dados e IA do Senegal. Esta visita foi liderada pelo Ministério da Comunicação, Telecomunicações e Digital do Senegal, apoiado pela Equipa Europa, o GIZ e o Centro D4D UA-UE. De igual modo, o Ministério da Digitalização do Benim participou num workshop de validação em Acra para aprender com a Estratégia Nacional de Dados do Gana e o processo de desenvolvimento inclusivo.

5.2. Recomendações de políticas para os Estados membros da UA

5.2.1. Governação

Harmonizar as perspetivas sobre políticas: Os Estados membros devem alinhar as políticas nacionais com a visão continental da UA sobre os FDT. Isto implica o desenvolvimento ou atualização de leis em matéria de proteção de dados, comércio eletrónico, cibersegurança e inteligência artificial, para que estas se alinhem com as políticas a nível continental. Países como Moçambique, que não possuem políticas no domínio do digital, devem desenvolver quadros abrangentes, enquanto outros com políticas já existentes, como a Nigéria e o Senegal, devem revê-las e atualizá-las para se alinharem com a visão continental. Para compreender o impacto dos FDT, é necessário que políticas setoriais específicas sejam reavaliadas, identificando prioridades, áreas de alinhamento e áreas em que este está em falta.

Alinhamento mais alargado das políticas digitais: Os Estados membros devem explorar formas de adaptar as melhores práticas internacionalmente reconhecidas em matéria de proteção de dados, como a Convenção 108+ e o RGPD, aos seus contextos locais, bem como desenvolver políticas nacionais que estejam em consonância com quadros mais amplos de partilha de dados. O alinhamento das políticas digitais deve estender-se a outros domínios, como a concorrência, o comércio, a propriedade intelectual e a fiscalidade. Para tal, serão necessários uma forte coordenação intersectorial e um envolvimento multi-atores, de forma a evitar abordagens isoladas em “silos”. Além disso, a colaboração entre as autoridades

responsáveis pela proteção de dados e as autoridades reguladoras da concorrência poderia ajudar a responder aos desafios dos fluxos de dados transfronteiras e a desenvolver práticas coerentes a nível regulamentar.

Implementar medidas para colmatar as insuficiências dos dados: É necessário que os países africanos melhorem as práticas de governação dos dados para garantir a sua acessibilidade e promover a sua integração e interoperabilidade. Através do desenvolvimento de estratégias internas sobre dados e de quadros de governação nesta matéria, as instituições governamentais podem gerar dados fiáveis e atualizados, maximizando simultaneamente a utilização eficaz dos dados e o cumprimento dos regulamentos e políticas pertinentes (Saturday e Nyamwire 2023). As fontes de dados não tradicionais estão a ser cada vez mais utilizadas para responder aos desafios no plano nacional. Durante a pandemia de COVID-19, a Nigéria utilizou grandes volumes de dados geoespaciais e de satélite para gerar estimativas de pobreza nas zonas urbanas e identificar os beneficiários elegíveis para os fundos de apoio à COVID-19 e da segurança social, graças aos esforços de colaboração entre o Gabinete Nacional de Coordenação das Redes de Segurança Social, um programador de IA e empresas de telecomunicações (GPAI 2023). É necessário incluir novos tipos de dados nas políticas, recorrendo a deteção remota, imagens de satélite, sensores, redes sociais, dispositivos de comunicação, etc. (Ndemo et al. 2023). A África do Sul é um exemplo de referência neste domínio.²⁸ O enfoque deve estar na melhoria da qualidade dos dados, bem como no aumento da procura de utilização de dados, incorporando princípios de igualdade digital e de justiça dos dados, em conformidade com as capacidades estatais.

5.2.2. Fatores facilitadores

Construir/utilizar infraestruturas de dados no continente: O desenvolvimento de infraestruturas de dados a nível local é fundamental para o crescimento económico e a soberania digital (Livro Branco da AUDA NEPAD sobre AI; Musoni e Snail 2023).²⁹ Os países africanos devem investir em centros de dados e melhorar a eficiência energética, as medidas de cibersegurança e a literacia digital para apoiar o desenvolvimento de infraestruturas de dados. Os esforços devem centrar-se nos polos emergentes da África do Sul, Nigéria, Gana, Egito, Argélia e Marrocos (Livro Branco da AUDA NEPAD sobre IA) e incluir medidas de acompanhamento para resolver os obstáculos estruturais, como o fornecimento de energia fiável, a melhoria da eficiência energética, o aumento da conectividade à Internet, a melhoria das competências em matéria de literacia digital e a garantia de uma cibersegurança forte. A iniciativa Smart Africa Alliance recomenda a melhoria da facilidade de fazer negócios, a promoção da aquisição de terrenos para centros de dados, a mobilização de fundos e a

²⁸ O plano estratégico do Instituto Nacional de Estatística da África do Sul para 2020/21-2024/25 destaca a integração de dados de diferentes fontes, procurando colaborações com outros produtores de dados na análise dos dados existentes, e explorando a utilização de fontes alternativas de dados (Statistics South Africa 2020).

²⁹ Atualmente, África é a região que tem o menor número de centros de dados a nível mundial. No continente africano, alguns países, como a África do Sul, têm um significativo mercado de centros de dados - cerca de dois terços da capacidade total do continente - enquanto a África Ocidental representa menos de 10% da capacidade total dos centros de dados (Augustine 2022).

promulgação de leis adequadas em matéria de governação e proteção de dados (Smart Africa 2022).

Reforçar a cibersegurança: O reforço das capacidades em matéria de cibersegurança é crucial para proteger a economia digital de África contra ameaças. Embora os riscos de violação da privacidade, utilização indevida e exploração estejam a aumentar, apenas um quinto dos países africanos cumpre os requisitos padrão para combater a cibercriminalidade (CSEA 2021), devido à falta de conhecimentos especializados, de recursos e à dependência tecnológica (Diorio-Toth 2023). Os Estados membros devem adotar estratégias abrangentes para a cibersegurança e definir legislação nacional sobre cibercriminalidade, em consonância com as [Diretrizes para a Lei-tipo sobre Cibersegurança](#) e adotando a [Declaração de Lomé](#) sobre o combate à cibercriminalidade. Devem também estabelecer equipas de resposta a incidentes de cibersegurança (CSIRT) e alinhar esforços com o processo em curso nas Nações Unidas para adoção de um [tratado global sobre cibercriminalidade](#). A colaboração com países com enquadramentos mais consolidados em matéria de cibersegurança, como as Maurícias, Marrocos, o Egito e o Gana, pode servir de guia para outros países (Ifeanyi-Ajufo s.d.).

5.2.3. Capacidade e competências

Formação para a sensibilização das partes interessadas: A promoção de uma cultura de dados exige a sensibilização contínua e o reforço das capacidades dos vários atores, para aumentar a consciencialização sobre a forma como os dados podem ser aproveitados como um “novo petróleo” (Boateng 2022), sobre as oportunidades existentes e sobre os benefícios dos FDT. Os governos devem disponibilizar formação sobre análise de dados, governação e economia digital a pequenas empresas, entidades reguladoras e jovens. A colaboração com grupos da sociedade civil pode aumentar a sensibilização sobre os direitos em matéria de dados e sobre os benefícios da partilha transfronteiriça de dados.³⁰

Reforçar a capacidade institucional: A criação de Autoridades de Proteção de Dados independentes é fundamental para sustentar leis robustas em matéria de proteção de dados e salvaguardar a privacidade dos dados. A consulta à autoridade nacional é indispensável para desenvolver uma lista de permissões de países para a partilha de dados, para criar mecanismos de transferência de dados transfronteiras, ou para formular políticas e estratégias em matéria de dados.

Estes organismos devem dispor de recursos adequados e de poderes para controlar o cumprimento da legislação e resolver eficazmente as questões relacionadas com a proteção de dados – a Nigéria, o Senegal, a África do Sul, o Quênia, o Gana, o Zimbabué e as Maurícias criaram as suas agências de proteção de dados, mas estas têm frequentemente poucos recursos e não dispõem de independência financeira. Esta situação afeta a sua capacidade

³⁰ Paradigm Initiative. KictaNET, Pollicy, MISA, etc.

A “African Data Leadership Initiative” foi lançada pela Smart Africa, a Comissão Económica para África e a Digital Impact Alliance: <https://dial.global/work/adli/>. Open Knowledge International: <https://okfn.org/en/>. Open Data Institute: <https://theodi.org/>. World Wide Web Foundation. Open Data Day: <https://opendataday.org/>.

de aplicar as regras e de tratar eficazmente as questões sensíveis em matéria de proteção de dados (Boateng 2022, ALT Advisory, King'ori e Dorwart 2022).

A adesão à [Rede Africana das Autoridades de Proteção de Dados](#) pode facilitar a cooperação regional em matéria de proteção de dados e de FDT, como foi salientado numa recente [RGA](#). Os acordos bilaterais, como os celebrados entre a África do Sul e o Essuatíni, reforçam a cooperação a nível de regulamentação, levando a maiores benefícios dos acordos multilaterais ([South Africa Information Regulator e eSwatini Communications Commission](#)).

5.2.4. Utilização de dados

Apoiar iniciativas de dados abertos: As iniciativas de dados abertos podem aumentar a transparência, a prestação de serviços públicos e a inovação (The African Open Data Report 2017; [Banco Mundial](#), CSEA 2021). Os governos devem criar ambientes propícios para plataformas de dados abertos ([Data 4 Development](#)) e garantir que os dados estejam atualizados (Relatório da GPAI de novembro de 2023), explorando, em simultâneo, dados em setores como a saúde, a agricultura e o clima. No Senegal, por exemplo, a Orange-Sonatel aproveitou os dados dos clientes, incluindo registos de telemóveis e dados das redes sociais, para obter informações sobre as migrações induzidas pelo clima ([Data Pop Alliance](#)). O [painel de controlo da COVID-19 da John Hopkins](#) facilitou a partilha de informações críticas sobre saúde durante a pandemia. Iniciativas como a [Open Data Initiative](#) do Quênia, ou o [Open Data Portal](#) da África do Sul e [Open Data Portal](#) do Instituto Nacional de Estatística do Uganda ilustram os esforços para promover um acesso transparente aos dados, mas têm frequentemente dificuldades devido à irregularidade das atualizações. Algumas plataformas não governamentais como a [CGIAR](#) e a [Masakhane](#), que se centram, respetivamente, na agricultura e na preservação das línguas africanas, também demonstram o valor dos dados abertos.

Experimentação de estruturas inovadoras: Os países africanos também podem explorar abordagens inovadoras, como o desenvolvimento de fundos fiduciários de dados, que permitem às comunidades utilizar coletivamente os dados para benefício mútuo e afirmar o poder coletivo (Olorunju e Adams 2022). Como observado no Quênia, estas estruturas permitiram às comunidades rurais aceder a informações vitais sobre as fontes de água disponíveis, os equipamentos sociais, as perceções da escassez de água e as relações entre agricultores e pastores, através de administradores de dados comunitários. Os dados gerados foram posteriormente utilizados para identificar infraestruturas hídricas não funcionais e atrair mais investimento na reparação de furos/poços ([Data to Policy](#)). No entanto, é crucial encontrar formas de partilhar dados de propriedade industrial para fins sociais e públicos, sem comprometer a viabilidade comercial ou os interesses de propriedade intelectual (Tshuma 2024). É fundamental continuar a investigação sobre novos modelos de partilha de dados, incluindo os fundos de dados e a gestão de dados, para avaliar os riscos e oportunidades associados (GPAI 2023). A colaboração com parceiros de desenvolvimento como o Banco Mundial, o Banco Africano de Desenvolvimento, a UNECA e também com homólogos africanos com êxito na liderança de iniciativas de dados abertos pode melhorar

a partilha de conhecimentos e acelerar a adoção das melhores práticas de governação de dados abertos em todo o continente.

6. Que papel pode a UE desempenhar no apoio aos fluxos transfronteiriços de dados em África?

A UE é um importante parceiro comercial dos países africanos e tem investimentos significativos na economia digital de África, abrangendo infraestruturas físicas e não físicas, e incluindo sistemas de dados. Para reforçar esta parceria e apoiar os FDT em África, a UE pode aproveitar o pilar digital do Global Gateway através das suas Iniciativas da Equipa Europa (IEE) e partilhar os resultados dos seus esforços europeus em matéria de partilha de dados.

O apoio às iniciativas africanas de partilha de dados está em consonância com o objetivo da UE de liderar a cooperação internacional em matéria de dados, definir normas globais e promover o desenvolvimento económico e tecnológico em conformidade com a legislação da UE (CE 2020). Com efeito, a UE já está a apoiar a UA e os seus Estados membros no desenvolvimento de políticas de dados através da iniciativa “Governação de dados em África” (D4D Hub s.d.). Este apoio tem como objetivo criar uma economia africana de dados que beneficie os seus cidadãos e empresas (CE 2020).

6.1. Enquadramento: A Estratégia de Dados da UE

A Estratégia de Dados da UE visa facilitar a livre circulação de dados na UE com base numa proteção harmonizada dos dados pessoais e em normas comuns para todos os dados, progredindo no sentido de um Mercado Único Digital, cuja construção está em curso. A estratégia propõe medidas para impulsionar a utilização e a procura de dados e de serviços baseados em dados em todo o Mercado Único (CE 2020).

Após a Estratégia de Dados, seguiram-se o Regulamento de Governação de Dados (RGD), o Regulamento dos Dados, e o Regulamento relativo a um regime para o livre fluxo de dados não pessoais. Juntamente com o RGPD, estes regulamentos constituem o quadro jurídico para o desenvolvimento do mercado de dados da UE, em evolução.

- O RGD estabelece mecanismos para a partilha fiável de dados e intermediários de dados, com vista a um ambiente seguro e transparente para os fluxos de dados transfronteiriços e intersectoriais (UE 2022).
- O Regulamento dos Dados promove a inovação e a concorrência, permitindo o acesso a dados gerados por dispositivos e serviços para empresas, consumidores e entidades públicas (UE 2023).
- Regulamento para o livre fluxo de dados não pessoais (UE 2018).

Tendo em vista um mercado de dados unificado, a UE está também a desenvolver espaços de dados - ambientes seguros para a partilha de dados em setores como a saúde, as finanças, a energia e a agricultura. Estes espaços garantem níveis elevados de privacidade,

segurança, disponibilidade de dados, interoperabilidade e inovação. Focam-se num leque de setores diferentes, incluindo os acima referidos (CE 2024).

A nível mundial, a Estratégia de Dados da UE representa uma abordagem abrangente aos FDT. A iniciativa japonesa do G20 “Data Free Flow with Trust” partilha objetivos semelhantes, embora a um nível mais internacional, mas carece dos quadros jurídicos sólidos e das estruturas de implementação da UE, baseando-se antes na coordenação política entre os membros do G7 (Agência Digital do Japão s.d.).

6.2. A Iniciativa sobre Governança de Dados na África Subsariana

A “Iniciativa sobre Governança de Dados na África Subsariana”, da UE, visa apoiar a UA no desenvolvimento de um mercado de dados comparável ao da UE, potencialmente propiciando o livre fluxo de dados entre as regiões. Esta iniciativa centra-se na governança (tanto a nível continental como nacional), nas infraestruturas (nomeadamente, centros de dados) e nos casos de aplicação de dados, com um orçamento de mais de 50 milhões de euros, financiado pela UE (30 milhões de euros), pelo BMZ da Alemanha (20 milhões de euros) e pelo Ministério para a Europa e os Negócios Estrangeiros de França (pouco menos de 0,5 milhões de euros), para o período de janeiro de 2023 a julho de 2026.

O objetivo geral é promover uma economia de dados em África orientada para o desenvolvimento e para as pessoas, alinhada com o QPD da UA. Isto envolve o reforço das políticas e da regulamentação relativa aos dados pessoais e não pessoais, o aproveitamento de dados para alimentar regulamentos específicos a nível setorial, e o desenvolvimento de propostas de investimento suscetíveis de financiamento, para infraestruturas de dados seguras e sustentáveis, através da Facilidade de Investimento Digital destinada a financiadores europeus.

Esta iniciativa baseia-se num projeto financiado pelo BMZ, no qual foi apoiado o desenvolvimento do QPD através do projeto “Dataicipation” do GIZ. O GIZ continua a disponibilizar assistência técnica à UA e aos seus Estados membros para a definição de políticas e regulamentação. O GIZ também apoia a UA na prestação de assistência técnica aos Estados membros, através da sua rede de Centros de Transformação Digital em toda a África. Por exemplo, o GIZ apoiou o Ministério das TIC do Senegal, juntamente com a Smart Africa e a Data Pop Alliance, a desenvolver a estratégia nacional do Senegal sobre dados, enquanto a Expertise France e o D4D Hub apoiaram a estratégia do país sobre IA. O [Gana](#) beneficia de um apoio semelhante e outros países, como a Zâmbia ou o Benim, também se candidataram a este tipo de assistência.

Existem outros programas da Equipa Europa e dos Estados membros que complementam esta iniciativa. A iniciativa [FAIR Forward](#) do GIZ, focada na IA, está a trabalhar com o Departamento de Florestas, Pescas e Ambiente da África do Sul para utilizar dados no âmbito da ação climática e apoiar a Transição Justa no país. Do mesmo modo, a iniciativa [Data4Policy](#) do BMZ está a identificar lacunas de dados na elaboração de políticas e a desenvolver formação para líderes políticos. Uma iniciativa futura da Equipa Europa, a Safe

Digital Boost with Africa (SDBA), apoiará as regiões africanas em matéria de governação eletrónica, comércio eletrónico e cibersegurança, estando provavelmente alinhada com a Iniciativa sobre Governação de Dados.

6.3. Recomendações para a UE

O modelo de governação da UE constitui um dos principais pontos fortes, promovendo com sucesso uma sólida abordagem em termos regulamentares à governação digital, através do “Efeito Bruxelas”. Muitos Estados africanos adotaram regulamentação europeia, como o RGPD, no âmbito das suas leis de proteção de dados, em vez de desenvolverem as suas próprias abordagens. No entanto, é fundamental que a UE e os seus Estados membros reconheçam a especificidade de funcionamento das instituições africanas e apoiem o seu desenvolvimento digital.

No âmbito do pilar digital do Global Gateway, a Equipa Europa comprometeu-se a aumentar os investimentos em conectividade digital, nomeadamente em centros de dados. O cumprimento desta promessa será crucial para demonstrar que a UE pode fornecer estas infraestruturas tão necessárias, a par do apoio que presta em matéria de governação digital e de enquadramento regulamentar. A experiência da UE no desenvolvimento de espaços de dados constitui um exemplo valioso para as regiões que pretendem criar os seus FDT.

6.3.1. Governação

A Equipa Europa já está a apoiar o QPD da UA e a estabelecer ligações com o PCD da ZCLCA. A continuidade destes esforços deverá centrar-se numa melhor coordenação entre os atores africanos a nível continental, a fim de facilitar a coerência das políticas relativas aos FDT. Isto implica facilitar a troca de informações entre a UA, o Secretariado da ZCLCA, a Smart Africa, as CER e os Estados membros. O apoio a eventos como o Fórum de Governação de Dados e Inovação para África pode desempenhar um papel importante.

A nível dos Estados membros, a Equipa Europa deve adotar uma **abordagem holística à implementação**, apoiando processos inclusivos que se alinhem com as estratégias continentais, que se baseiem nos ecossistemas locais, e que abordem as prioridades, desafios e oportunidades a nível local. É essencial garantir a **apropriação local** através de uma abordagem multi-atores, como demonstrado pelos próprios regulamentos digitais da UE, desenvolvidos através de consultas com o setor privado, a sociedade civil e grupos de cidadãos. A parceria UE-UA apresenta um verdadeiro potencial para o apoio a processos de formulação de políticas digitais inclusivos e centrados nas pessoas (Abah et al. 2022).

Embora a partilha de experiências possa ser essencial para a aprendizagem interpares, o modelo da UE pode não ser diretamente aplicável a outras regiões devido a diferentes capacidades e interesses, sendo **importante ter em conta as diferenças culturais e jurídicas**. Com efeito, outros países podem defender uma abordagem mais coletiva em matéria de proteção de dados e, no caso do QPD da UA, uma maior ênfase no conceito de justiça dos

dados, o qual visa evitar a criação de mais discriminações e injustiças através da informatização.

O **desenvolvimento de capacidades** pode reforçar as aptidões das autoridades locais para implementar a regulamentação e as políticas, assegurando uma governação sustentável tanto a nível continental como nacional.

6.3.2. Infraestruturas

No âmbito do Global Gateway, a Equipa Europa pretende aumentar o financiamento a infraestruturas de dados em África para responder a desigualdades significativas, com a Facilidade de Investimento Digital a desenvolver projetos financiáveis para as instituições financeiras europeias. Este esforço exige um conhecimento profundo dos ecossistemas locais e uma abordagem “da base para o topo” (*bottom-up*) para o desenvolvimento de alianças (Bilal, Teevan e Tilmes 2024).

Os investimentos em infraestruturas de dados devem ser **complementados por medidas que garantam a sua utilidade para a economia local**. Isto implica a resolução de problemas de acessibilidade e segurança, através de intervenções a nível de regulamentação, de medidas de cibersegurança e de reforço das capacidades. A Equipa Europa deve **aumentar o apoio aos governos africanos para que apostem em infraestruturas de partilha de dados seguras e protegidas**. O desenvolvimento de um mercado de dados significativo em África exige investimentos para tornar os dados governamentais utilizáveis e partilháveis, uma vez que os governos continuam a ser os produtores de dados mais relevantes. Os investimentos devem facilitar a partilha segura dos dados dos cidadãos entre os departamentos governamentais e para além destes.

6.3.3. Casos de aplicação

No âmbito da ação em matéria de governação dos dados, a Equipa Europa apoia o desenvolvimento de casos de aplicação em África e visa ampliar as iniciativas locais. As principais ações incluem:

- **Partilha de experiências** sobre implementação de espaços de dados na UE, que podem servir de modelo para o desenvolvimento dos FDT noutras regiões e para progressos em iniciativas internacionais como o Data Free Flow with Trust.
- **Financiamento direcionado** para projetos específicos, como a digitalização dos Serviços Nacionais de Estatística para produzirem dados precisos, atualizados e fiáveis, e para financiar casos de criação de valor de dados, iniciativas de dados abertos e a criação e o funcionamento de Autoridades de Proteção de Dados e de gabinetes de IA nos países africanos.

Referências

- Abah, J., Baptista, K., MacKenzie, C., Varghese, A. 2022. *Putting People at the Centre of Digital Policy. Mechanisms for Citizen Engagement in Nigeria*. Chapter in Daniels, C., Erforth, B., & Teevan, C. (Ed.). *Africa–Europe Cooperation and Digital Transformation* (1ª ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003274322>.
- Abdulrauf, L. 2021. *Giving “teeth” to the African Union towards advancing compliance with data privacy norms*. Artigo, Departamento de Direito Público, Universidade de Ilorin, Nigéria e Institute for International and Comparative Law in Africa (ICLA), Faculdade de Direito, Universidade de Pretória, África do Sul.
- Abdulrauf, L. 2024. *African Approach(es) to Data Protection Law*. In R. Atuguba Akongburo, P. Boshe, S. Dei-Tutu & M. Hennemann (Ed.), *African Data Protection Laws: Regulation, Policy, and Practice* (pp. 31-54). Berlim, Boston: De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110797909-005>.
- Abdulrauf, L. e Abe, O. 2021. *The (Potential) Economic Impact of Data Localisation Policies on Nigeria’s Regional Trade Obligations*. Joanesburgo: Instituto Mandela.
- Abebe, R., Kingsley, S., Aruleba, K., Obaido, G., Sadagopan, S., Birhane, A., Remy, S. L. 2021. *Narratives and Counternarratives on Data Sharing in Africa*. FAcCT '21, 3–10 Março, Evento online, Canadá.
- Adeleke, F. 2021. *Exploring Policy Trade-Offs for Data Localisation In South Africa, Kenya And Nigeria*. Joanesburgo: Instituto Mandela.
- Akinyemi, A. 2020. *Nigeria’s census has always been tricky: why this must change*. The Conversation.
- Arnold, S. 2024. *Africa needs China for its digital development – but at what price?* Artigo, The Conversation.
- Atuguba Akongburo, R., Boshe, P., Dei-Tutu, S. e Hennemann, M. 2024. *African Data Protection Laws: Regulation, Policy, and Practice*. Berlim, Boston: De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110797909>.
- Augustine, A. 2022. *The Next Wave: A data centre roadmap for Africa*, Artigo, Techcabal.
- Ayalew, Y. E. 2022. *The African Union’s Malabo Convention on Cyber Security and Personal Data Protection enters into force nearly after a decade. What does it mean for Data Privacy in Africa or beyond?* Blogue do European Journal of International Law, EJIL Talk.
- Banco Mundial. 2022. *A Digital Stack For Transforming Service Delivery: ID, Payments, and Data Sharing. Practitioner’s note, ID4D AND G2PX*, Washington, DC: Banco Mundial.
- Beyleveld, A. 2021. *Data Localisation In Kenya, Nigeria And South Africa: Regulatory Frameworks, Economic Implications And Foreign Direct Investment*. Policy Brief 07, Joanesburgo: Instituto Mandela.
- Beyleveld, A. e Sucker, F. 2022. *Cross-Border Data Flows in Africa: Policy Considerations for the AFCFTA Protocol on Digital Trade. Relatório*, Joanesburgo: Instituto Mandela.

-
- Beyleveld, A. e Sucker, F. 2024. *African rules on cross-border data flows: The significance of regulatory convergence and the AfCFTA Digital Trade Protocol's potential contribution*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4741632>.
- Bilal, S., Teevan, C. e Tilmes, K. 2024. *Financing inclusive digital transformation under the EU Global Gateway*. ECDPM Discussion Paper 370. Maastricht: ECDPM.
- Boateng, R. 2022. *Data-Driven Enterprises in Africa: An Evaluation of Winners and Losers*. Abuja: CSEA AFRICA - CENTRE FOR THE STUDY OF THE ECONOMIES OF AFRICA.
- Brand, D., Singh, J. A., McKay, A. G. N., Cengiz, N. e Moodley, K. 2022. *Data sharing governance in sub-Saharan Africa during public health emergencies: Gaps and guidance*. South African Journal of Science, 118(11-12), 1-6. <https://dx.doi.org/10.17159/sajs.2022/13892>.
- Byiers, B., Apiko, P. e Karkare, P. 2021. *The AfCFTA and industrialisation: from policy to practice*. ECDPM Discussion Paper 314. Maastricht: ECDPM.
- Carnegie. 2023. *Continental Cyber Security Policymaking: Implications of the Entry Into Force of the Malabo Convention for Digital Financial Systems in Africa*. Evento, Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- CE. s.d. *Estratégia Europeia para os Dados. Fazer da UE um modelo de sociedade capacitada pelos dados*. Comissão Europeia.
- CE. 2020. *Uma estratégia europeia para os dados*. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. COM/2020/66 final, Comissão Europeia.
- CE. 2024. *Shaping Europe's digital future*.
- Chege, Z. M. e Wanjohi, P. M. 2023. *A Value Chain Approach to Data Production, Use, and Governance for Sound Policymaking in Africa*. Capítulo 3, B. Ndemo et al. (ed.), *Data Governance and Policy in Africa, Information Technology and Global Governance*, https://doi.org/10.1007/978-3-031-24498-8_3.
- Chevalier & Sciales. 2023. *EU updates AML/CFT blacklist and adds five countries*. Artigo, Luxemburgo: Chevalier & Sciales.
- CIPIT. 2024. *Commentary on the AfCFTA Digital Trade Protocol*. Vídeo Youtube, Centre for Intellectual Property and Information Technology Law.
- CSEA. 2021. *Strengthening Data Governance In Africa*. Project Inception Report, Abuja: Centre for the Study of the Economies of Africa.
- D4DHub. n. d. *Data Governance in Africa*. Página Web.
- Diorio-Toth, H. 2023. *Five unique cybersecurity challenges in Africa*. Artigo, Kigali: Carnegie Mellon University Africa.
- du Couëdic, T. 2014. *Djibouti wants to be a global digital hub*_Artigo, African Business.
- Endeavor Nigeria. 2022. *The Inflection Point: Africa's Digital Economy is Poised to Take Off*. Blogue.
- Eromosele, F. 2023. *It's disappointing Nigeria hasn't conducted census in 17 years — Sen Ningi*. Vanguard
- Fidler, M. 2024. *African Data Protection Laws: Politics, But as Usual*. In R. Atuguba Akongburo, P. Boshe, S. Dei-Tutu & M. Hennemann (Ed.), *African Data Protection Laws: Regulation, Policy,*

-
- and Practice (pp. 55–74). Berlin, Boston: De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110797909-006>.
- Gathii, J. T. 2024. *The AfCFTA's Digital Trade Rules are Not Fit for Africa*. Análise, Afronomicslaw.org.
- Glassman, A. e Ezeh, A. 2014. *Delivering on a Data Revolution in Sub-Saharan Africa*. Brief, Washington, DC: Center for Global Development.
- GPAI. 2023. *The Role of Government as a Provider of Data for Artificial Intelligence: Interim Report*. Novembro de 2023, Parceria Global sobre IA.
- GSMA. 2021. *Cross-Border Data Flows The impact of data localisation on IoT*. Relatório, Londres: GSMA.
- Houeto, C. 2023. *Protection des données et transparence: Le Sénégal lance sa Stratégie nationale des données*. Artigo, Africa Cybersecurity Magazine.
- Ifeanyi-Ajufo, N. s.d. *"The current state of cybersecurity in Africa is the tendency towards a cyber-militarisation approach"*. Entrevista, Oxford: Global Economic Governance Programme, Blavatnik School of Government.
- Ifeanyi-Ajufo, N. 2023. *Africa's Cybersecurity Treaty enters into force*. Comentário, Directions.
- Ifeanyi-Ajufo, N. 2024. *The AU took important action on cybersecurity at its 2024 summit – but more is needed*. Artigo, Chatham House.
- Jaïdi, L., Byiers, B. e El Yamani, S. 2024. *Fostering investment and inclusivity in the African Continental Free Trade Area*. ECDPM Briefing Note 182. Maastricht: ECDPM.
- Kilic, B. 2024. *AfCFTA and digital governance*. Centre for International Governance Innovation.
- King'ori, M. 2024. *RECs: Towards a Continental Approach to Data Protection in Africa Perspectives from Privacy and Data Protection Harmonization Efforts in Africa*. Relatório Global, Washington, DC: Future of Privacy Forum.
- King'ori, M. e Dorwart, H. 2022. *A Look into DPA Strategies in the African Continent*. Washington, DC: The Future of Privacy Forum (FPF).
- Koch, T. 2022. *Better data is the key to unlocking major investment in Africa*. Artigo, Atlantic Council's Africa Center.
- Lämmerhirt, D. 2019. *How open is government data in Africa?* Blogue, Open Knowledge.
- Miyandazi, L. 2020. *The African Union should work on policy implementation to realise its ambitions*. Blogue, Londres: LSE.
- Musoni, M. 2022a. *Eswatini: An overview of the Data Protection Act*. Artigo, OneTrust DataGuidance.
- Musoni, M. 2022b. *Africa: The state of cross-border transfer of personal data in the SADC region*. Artigo, OneTrust DataGuidance.
- Musoni, M. 2024. *The Role of Data Localisation in Cybercrime Investigations*. In R. Atuguba Akongburo, P. Boshe, S. Dei-Tutu e M. Hennemann (Ed.), *African Data Protection Laws: Regulation, Policy, and Practice* (pp. 177–202). Berlin, Boston: De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110797909-011>.

-
- Musoni, M., Domingo, E. e Ogah, E. 2023. *Digital ID systems in Africa: Challenges, risks and opportunities*. ECDPM Discussion Paper 360. Maastricht: ECDPM.
- Musoni, M., Karkare, P., Teevan, C. e Domingo, E. 2023. *Global approaches to digital sovereignty: Competing definitions and contrasting policy*. ECDPM Discussion Paper 344. Maastricht: ECDPM.
- Mwaya, J. 2022. *Dare to Share: Unleashing the Power of Data in Africa*. Comentário, Tony Blair Institute for Global Change.
- Naidoo, R. 2020. *Building a vibrant data economy in Africa*. Artigo, ITWeb.
- Ndemo, B., Ndung'u, N., Odhiambo, S., Shimeles, A. 2023. *Data Governance and Policy in Africa*. Information Technology and Global Governance.
- OCDE. 2019. *Enhancing Access to and Sharing of Data: Reconciling Risks and Benefits for Data Re-use across Societies*. Paris: Publicações OCDE. <https://doi.org/10.1787/276aaca8-en>.
- Oloni, V. 2024. *Cross-Border Data Flows: Oiling the Wheel of the African Digital Economy*. In R. Atuguba Akongburo, P. Boshe, S. Dei-Tutu e M. Hennemann (Ed.), *African Data Protection Laws: Regulation, Policy, and Practice* (pp. 157-176). Berlim, Boston: De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110797909-010>.
- Olorunju, N. e Adams, R. 2022. *Research ICT Africa (RIA) Working Paper: African Data Trusts: New Tools Towards Collective Data Governance?* Research ICT Africa.
- Pritchett, L. 2019. *The Big Stuck in State Capability and Premature Load Bearing, Some New Evidence*. Artigo, Cambridge: Harvard Kennedy School.
- Sampath, P. e Tregenna, F. 2022. *Digital Sovereignty: African Perspectives*. Joanesburgo: DSI/NRF Cátedra de Investigação em Desenvolvimento Industrial. DOI: 10.5281/zenodo.5851685.
- Saturday, B. e Nyamwire, B., 2023. *Towards Effective Data Governance in Africa: Progress, Initiatives and Challenges*.
- Shahin, J., Hoogenboom, S., Morais, C., e Santaniello, M. 2024. *Capítulo 4: Regional digital governance*. In *Handbook of Regional Cooperation and Integration*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing. Consultado a 5 de Julho de 2024, em: <https://doi.org/10.4337/9781800373747.00012>.
- Stuart, J. 2024a. *The Digital Trade Protocol of the AfCFTA and Digitally-Driven Development in Africa*. Blogue, Tralac.
- Stuart, J. 2024b. *The AfCFTA Digital Trade Protocol – clarification of key issues*. Blogue, Tralac.
- Soule, F. 2023. *Mandira Bagwandeem: The domination of foreign companies in Africa's digital landscape could impact a country's digital sovereignty*. Negotiating Africa's digital partnerships: interview series.
- Soule, F. 2024. *Digital Sovereignty in Africa: moving beyond local data ownership*. CIGI Policy Brief no. 185.
- Teevan, C. 2023. *Building a digital single market: From the EU to Africa*. ECDPM Briefing note 155. Maastricht: ECDPM.
- The Economist. 2018. *How regulators can prevent excessive concentration online*. Relatório especial, The Economist.

-
- Tshuma, B. 2024. *Data Imaginaries and the Emergence of Data Institutions in sub-Saharan Africa*. In R. Atuguba Akongburo, P. Boshe, S. Dei-Tutu & M. Hennemann (Ed.), *African Data Protection Laws: Regulation, Policy, and Practice* (pp. 205-214). Berlin, Boston: De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110797909-012>.
- UE. 2022. *Regulamento(UE) 2022/868 do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de maio de 2022* relativo à governação europeia de dados e que altera o Regulamento (UE) 2018/1724 (Regulamento Governação de Dados). *Jornal Oficial da União Europeia*
- UE. 2023. *Regulamento(UE) 2023/2854 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de dezembro de 2023* relativo a regras harmonizadas sobre o acesso equitativo aos dados e a sua utilização e que altera o Regulamento (UE) 2017/2394 e a Diretiva (UE) 2020/1828 (Regulamento dos Dados). *Jornal Oficial da União Europeia*
- Vanheukelom, J., Byiers, B., Bilal, S. e Woolfrey, S. 2016. *Political Economy of Regional Integration in Africa. What Drives and Constrains Regional Organisations?* Relatório de Síntese ECDPM, Maastricht: ECDPM.
- Waruru, M. 2023. 'Culture of secrecy' thwarting data sharing in Africa. *SciDev.Net, PsyhOrg*.
- Whittle, D. 2024. *Digital: Some Initial Thoughts on AfCFTA's Leaked Digital Trade Protocol*. *Blogue, Trade Notes*.

Sobre o ECDPM

ECDPM é um centro independente de reflexão et ação que trabalha no domínio da cooperação internacional e da política de desenvolvimento.

Desde 1986, os membros da nossa equipa fornecem investigação e análise, aconselhamento e apoio prático aos decisores políticos e técnicos em Europa e África- para que as políticas contribuam ao desenvolvimento global sustentável e inclusivo.

As nossas principais áreas de trabalho incluem:

- Política externa e de desenvolvimento da União Europeia
- Migração e mobilidade
- Economia digital e governação
- Relações União Africana-União Europeia
- Paz, segurança e resiliência
- Governação democrática
- Recuperação e transformação económica
- Alterações climáticas e transição verde
- Integração económica africana
- Sistemas alimentares sustentáveis

Para mais informação, consulte www.ecdpm.org

Este documento foi produzido com o apoio financeiro da União Europeia.

O conteúdo deste documento é da exclusiva responsabilidade dos autores e não pode, em circunstância alguma, ser considerado como reflectindo a posição da União Europeia. Esta publicação beneficia igualmente do apoio estrutural de parceiros institucionais do ECDPM: Áustria, Bélgica, Dinamarca, Estónia, Finlândia, Irlanda, Luxemburgo, Países Baixos e Suécia.

ISSN1571-7577