

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO
2019/2020**



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

**A AGÊNCIA EUROPEIA DA GUARDA DE FRONTEIRAS E COSTEIRA -
IMPLICAÇÕES PARA PORTUGAL**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA.**

**Ana Patrícia Cardoso Lopes
MAJ INF GNR**



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**A AGÊNCIA EUROPEIA DA GUARDA DE FRONTEIRAS
E COSTEIRA - IMPLICAÇÕES PARA PORTUGAL**

MAJ INF GNR Ana Patrícia Cardoso Lopes

Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2019/2020

Pedrouços 2020



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**A AGÊNCIA EUROPEIA DA GUARDA DE FRONTEIRAS
E COSTEIRA - IMPLICAÇÕES PARA PORTUGAL**

MAJ INF GNR Ana Patrícia Cardoso Lopes

Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2019/2020

Orientador: TCOR INF GNR João Rafael Lavado Eufrázio

Coorientador: TCOR INF GNR António Manuel Barradas Ludovino

Pedrouços 2020



Declaração de compromisso Antiplágio

Eu, **Ana Patrícia Cardoso Lopes**, declaro por minha honra que o documento intitulado “**A Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira – Implicações para Portugal**” corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditora do **CEMC 2019/2020** no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, **08 de maio de 2020**

Ana Patrícia Cardoso Lopes
MAJ INF GNR



Agradecimentos

Trilhar este percurso, normalmente longo e solitário, não seria possível sem o apoio, força e energia de diversas pessoas, a quem devo, de inteira justiça, o meu singelo e sincero reconhecimento.

Deste modo, manifesto o meu agradecimento a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho de investigação.

Um agradecimento especial ao meu orientador, Tenente-Coronel João Rafael Lavado Eufrázio, pelo permanente acompanhamento e constantes orientações, bem como pela confiança e pela visão crítica e sustentada, alicerces da motivação com que enfrentei este desafio.

Ao meu coorientador, Tenente-Coronel António Manuel Barradas Ludovino, pela atenção e disponibilidade com que acompanhou este meu percurso.

Aos entrevistados, pela disponibilidade demonstrada num período atípico, marcante e emocionalmente perturbador, bem como pela qualidade diferenciada das suas respostas, suporte fundamental aos resultados alcançados.

Aos meus camaradas do Curso de Estado-Maior Conjunto 2019-2020, pela amizade e apoio evidenciados nas longas horas que juntos labutámos.

À Isabel, pela leitura crítica e revisão atenta deste trabalho, que em muito contribuiu para o seu sublime aperfeiçoamento, facto pelo qual lhe estou particularmente grata.

Por fim, um especial agradecimento à minha família, ao meu marido e aos nossos dois filhos, pilares sem os quais não teria sido possível a execução deste trabalho.

A todos, bem hajam.



Índice

Resumo	vi
<i>Abstract</i>	vii
Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos	viii
Introdução.....	1
1. Abordagem Metodológica	4
1.1. Revisão de literatura e abordagem concetual	4
1.2. Metodologia e modelo de análise	5
2. De agência de cooperação a corpo permanente de fronteira: a sua evolução.....	7
3. A aplicação do Regulamento GEFC2.0 no contexto europeu	11
3.1. Das implicações ao nível de recursos humanos.....	11
3.1.1. Categoria 1 – Pessoal Estatutário	12
3.1.2. Categoria 2 – Pessoal destacado por períodos de longa duração	13
3.1.3. Categoria 3 – Pessoal disponibilizado por períodos de curta duração	14
3.1.4. Categoria 4 – Pessoal que integra a reserva de reação rápida	14
3.2. Das implicações financeiras	14
3.3. Das implicações operacionais.....	17
4. Estudo de Caso: a adaptação das autoridades nacionais às premissas do regulamento GEFC2.0	20
4.1. Enquadramento da situação nacional.....	20
4.2. Apresentação e análise das entrevistas	21
4.3. Análise de resultados	32
Conclusões.....	36
Referências Bibliográficas.....	42



Índice de Apêndices

Apêndice A – Modelo de Análise.....	Apd A-1
Apêndice B – Carta de Apresentação e Guião da Entrevista.....	Apd B-1
Apêndice C – Análise de conteúdo das entrevistas	Apd C-1

Índice de Figuras

Figura 1 – Orçamento da Frontex.....	10
Figura 2 – Processo de recrutamento e seleção para o CP da GEFC	11

Índice de Quadros

Quadro 1 – Modalidades de pagamento aos EM.....	16
Quadro 2 – Entidades Portuguesas com funções de Guarda Costeira.....	20
Quadro 3 – Entidades e AN que integram a ENGIF	21
Quadro 4 – Identificação de Entrevistados.....	22
Quadro 5 – Excertos das respostas à Questão 1	22
Quadro 6 – Excertos das respostas à Questão 2	23
Quadro 7 – Excertos das respostas à Questão 3	24
Quadro 8 – Excertos das respostas à Questão 4	25
Quadro 9 – Excertos das respostas à Questão 5	25
Quadro 10 – Excertos das respostas à Questão 6	26
Quadro 11 – Excertos das respostas à Questão 7	27
Quadro 12 – Excertos das respostas à Questão 8	28
Quadro 13 – Excertos das respostas à Questão 9	29
Quadro 14 – Excertos das respostas à Questão 10	31



Resumo

A Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) viu as suas competências reforçadas, no final de 2019, com a publicação de um novo normativo legal, que impõe necessariamente um conjunto de adaptações por parte dos Estados-Membros, no sentido do cabal cumprimento das suas disposições.

Perante isto, definiu-se como objeto de estudo a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira e estabeleceu-se como objetivo de investigação a análise do impacto do novo regulamento no funcionamento e cooperação das autoridades nacionais com responsabilidade na gestão integrada de fronteiras, entre si e para com a União Europeia.

Assim, recorreu-se a uma estratégia de investigação qualitativa, assente na revisão de literatura e análise da evolução dos normativos legais subjacentes à Frontex, bem como na realização de entrevistas semiestruturadas aos peritos das instituições que poderão vir a ser influenciadas com a entrada em vigor do novo regulamento.

Os resultados obtidos demonstram que este regulamento tem implicações ao nível dos recursos humanos, financeiros e operacionais, que obrigam à adoção de medidas sectoriais por parte das autoridades nacionais. Concluiu-se que este regulamento tem um impacto reduzido no funcionamento das autoridades nacionais e poderá constituir-se como uma oportunidade no âmbito da coordenação e cooperação a nível nacional.

Palavras-chave

Regulamento da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira; Gestão Integrada de Fronteiras; Frontex; Autoridades Nacionais.



Abstract

The European Border and Coast Guard Agency (Frontex) has seen its powers strengthened at the end of 2019 with the publication of a new legal framework, which necessarily requires several adaptations by Member States to fully comply with their provisions.

In view of this, the European Border and Coast Guard was defined as the object of study and the research objective was to analyze the impact of the new Regulation on the functioning and cooperation of Portuguese national authorities with responsibility for integrated border management, with each other and with the European Union.

Thus, a qualitative research strategy was used, based on the literature review and analysis of the evolution of the legal regulations underlying Frontex, as well as on the conduct of semi-structured interviews with the experts of the institutions that may be influenced with the entry into force of the new regulation.

The results show that this Regulation has implications for human, financial and operational resources, which require the adoption of sectoral measures by national authorities. It was concluded that this Regulation has a small impact on the functioning of national authorities and could be an opportunity for coordination and cooperation at national level.

Keywords

European Border and Coast Guard Regulation; Integrated Border Management; Frontex; National Authorities.



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

A

AMN	Autoridade Marítima Nacional
AN	Autoridades Nacionais
ANC	Autoridade Nacional Central
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira

C

CE	Comissão Europeia
CNC	Centro Nacional de Coordenação
CP	Corpo Permanente

E

E	Entrevistado
ELSJ	Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça
EM	Estados-Membros
ENGIF	Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras
EUROPOL	Serviço Europeu de Polícia
EUROSUR	Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras

F

FA	Força Aérea
Frontex	Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira

G

GEFC	Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira
GEFC2.0	Regulamento (UE) 2019/1896
GIF	Gestão Integrada de Fronteiras
GNR	Guarda Nacional Republicana

I

IUM	Instituto Universitário Militar
-----	---------------------------------

M

MAR	Marinha
-----	---------



N

NFPOC *National Frontex Point of Contact*

O

OG Objetivo Geral

OE Objetivo Específico

P

PCSD Política Comum de Segurança e Defesa

PEC Parlamento Europeu e Conselho

PDC Plano de desenvolvimento de capacidades

PJ Polícia Judiciária

PM Polícia Marítima

PSP Polícia de Segurança Pública

Q

Q Questão

QC Questão Central

QD Questão Derivada

R

RCM Resolução do Conselho de Ministros

RH Recursos Humanos

S

SEF Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

T

TII Trabalho de Investigação Individual

U

UE União Europeia



Introdução

Desde 2004, a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas da União Europeia (UE), doravante designada por Frontex, foi implementando medidas que permitiram uma maior capacidade para enfrentar os desafios inerentes ao controlo das fronteiras externas dos Estados-Membros (EM) da UE. Contudo, não minimizando a importância dos regulamentos anteriores, o Regulamento (UE) 2019/1986, do Parlamento Europeu e do Conselho (PEC), de 13 de novembro de 2019¹, adiante denominado GEFC2.0, poderá alterar o paradigma do funcionamento da Frontex, pois reforça significativamente as competências existentes e procura colmatar as vulnerabilidades identificadas até à data. Assim, o regulamento GEFC2.0 surge como ferramenta capaz de reagir a situações de crise através de uma gestão coerente das fronteiras externas da UE, estabelecendo para isso um corpo permanente (CP), que será constituído por 10.000 elementos operacionais, provenientes da atual Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex²) e dos EM. Adicionalmente, ser-lhe-á conferido um mandato mais alargado, como base de apoio aos EM, no que respeita às matérias de controlo das fronteiras, regresso e cooperação com países terceiros (UE, 2019).

Ademais, a análise de risco realça que o número de travessias ilegais na fronteira atingiu o seu nível mais baixo desde 2013, contabilizando 141.846 migrantes irregulares, tendência que se verificou nos últimos anos no Mediterrâneo Central e Ocidental. Não obstante, o aumento da pressão migratória nas rotas orientais mantém-se (Frontex, 2020; Frontex, 2019a).

A UE enfrentou um enorme desafio quando, num espaço de dois anos, entre 2015 e 2016, cerca de dois milhões de migrantes chegaram às suas fronteiras em busca de refúgio ou melhores condições de vida. Todavia, a resposta foi sendo construída, e, se na altura não existia uma política comum em matéria de gestão de migração e de segurança das fronteiras externas, hoje pode-se observar que a ação da UE ajudou a salvar vidas, quase 760.000 salvamentos no mar desde 2015, demonstrando um apoio concreto e rápido aos EM que estão sob maior pressão de fluxos migratórios e com um orçamento substancialmente superior ao existente antes da crise. Contudo, os trabalhos devem prosseguir de forma a completar um sistema duradouro capaz de garantir uma gestão eficaz e humana das migrações, suficiente para ultrapassar os desafios futuros, o que exigirá esforços suplementares em todos os

¹ Regulamento (UE) 2019/1986, do PEC, de 13 de novembro de 2019, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que revoga os Regulamentos (UE) n.º 1052/2013 e (UE) 2016/1624.

² Apesar da alteração da designação da Agência, o acrónimo Frontex manteve-se.



domínios, sendo que a migração continuará a ocupar um lugar de destaque na agenda política nos próximos anos (CE, 2019).

Portugal tem assumido um compromisso político e operacional com a Frontex, tendo o Ministro da Administração Interna manifestado que o nosso país apoiaria a criação do novo modelo da Guarda de Fronteiras e Costeira, em “plena articulação com aquilo que são poderes de soberania, mas dentro daquilo que é uma responsabilidade partilhada” (Lusa, 2019).

Posto isto, julga-se pertinente investigar como as autoridades nacionais (AN) se vão adaptar para dar cumprimento ao regulamento GEFC2.0 recentemente aprovado, o qual implica significativas mudanças, ao nível dos recursos humanos (RH), formação e emprego operacional de forças, mas também alterações resultantes da integração do regulamento do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR).

Nesse pressuposto, definiu-se como objeto de investigação do estudo a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira (GEFC). Este objeto de estudo enquadra-se na área dos estudos de segurança interna e dos fenómenos criminais, no âmbito das ciências militares.

A investigação será delimitada, no conteúdo, à análise das implicações do regulamento GEFC2.0 para as AN com responsabilidade na gestão integrada das fronteiras (GIF). A delimitação no tempo centrar-se-á no período compreendido entre a criação da Frontex e a aprovação do novo normativo legal. No domínio do espaço, a investigação terá o seu foco nas fronteiras externas da UE, todavia, limitado à situação de Portugal e respetivos troços de fronteira.

O Objetivo Geral (OG) da investigação é analisar o impacto do regulamento GEFC2.0 no funcionamento e cooperação das AN com responsabilidade na GIF, entre si e para com a UE. Para se atingir o OG propõem-se os seguintes objetivos específicos (OE):

- OE1. Analisar a evolução da Frontex no contributo para a proteção das fronteiras externas da UE.
- OE2. Analisar o impacto da aprovação do regulamento GEFC2.0 no contexto da GIF europeia.
- OE3. Estimar as adaptações das autoridades nacionais à adoção do regulamento GEFC2.0 para Portugal.

Neste âmbito, o problema em investigação releva-se como elemento fundamental na definição deste percurso, dado que dele derivam a Questão Central (QC) e consequentes Questões Derivadas (QD) (Santos & Lima, (Coord.) 2019). Assim, como QC definiu-se a



seguinte: Qual o impacto da aprovação do regulamento GEFC2.0 no funcionamento e cooperação das AN com responsabilidade na GIF, entre si e para com a UE? Em sintonia com esta questão coligam-se as seguintes QD.

QD1. Que desenvolvimentos legislativos marcaram o contributo da Frontex para a coordenação e proteção das fronteiras externas da UE?

QD2. Quais as implicações da atualização do regulamento no funcionamento das guardas de fronteiras e costeiras no âmbito da GIF europeia?

QD3. Que adaptações as autoridades nacionais preveem como necessárias, para que Portugal venha a cumprir o regulamento GEFC2.0 na sua plenitude?

Nesta perspetiva, a investigação segue um posicionamento ontológico, construtivista, ao aceitar que “[...] não há lugar, nas relações sociais, para a existência de um conhecimento global, havendo apenas versões específicas, dependentes do indivíduo, do meio e do tempo” (Santos & Lima, (Coord.) 2019, p. 16). Do ponto de vista epistemológico a investigação segue o interpretativismo, na medida em que, procura compreender o processo específico do fenómeno em análise ao invés de o circunscrever a uma relação causa-efeito (Santos & Lima, (Coord.) 2019, p. 18).

A estrutura deste Trabalho de Investigação Individual (TII) foi dividida em quatro capítulos. No primeiro capítulo descrevem-se os aspetos metodológicos, evidenciando a linha de investigação conduzida no TII. O segundo capítulo aborda a evolução da Frontex, aludindo aos regulamentos e principais mandatos adotados. O terceiro capítulo desenvolve o quadro teórico explicativo da aplicação do novo regulamento em contexto europeu, servindo de impulsionador ao quarto capítulo onde, através de um estudo de caso às AN, se analisarão as implicações do mesmo para Portugal. Por último, finaliza-se com as conclusões, com as quais se pretende acrescentar valor científico, contribuindo com um conjunto de constatações que permitam às AN a adoção das medidas necessárias à aplicação do regulamento GEFC2.0 e, conseqüentemente, o aperfeiçoamento da coordenação e cooperação no âmbito da vigilância da fronteira externa de Portugal e da UE.



1. Abordagem Metodológica

A abordagem metodológica segue uma estratégica de investigação qualitativa, de natureza essencialmente descritiva e empírica, no atinente à identificação das adaptações que a aplicação do regulamento GEFC2.0 poderá impor às AN, sendo, portanto, o estudo de caso o desenho de pesquisa que mais se enquadra para atingir este desiderato (Santos & Lima, (Coord.) 2019).

1.1. Revisão de literatura e abordagem concetual

Desde a criação da Frontex, em 2004, vários estudos têm sido realizados sobre as suas competências, capacidades e fragilidades, na sua grande maioria associados à temática das migrações e seu impacto securitário na UE. Nesta perspetiva, salienta-se o trabalho de Álvarez (2018) focalizado no fenómeno das migrações sob o ponto de vista securitário e das políticas da UE, no qual expõe as mudanças necessárias para a resolução e contenção desta problemática.

Evidencia-se também o trabalho de Temporão (2017), ao estudar o papel das Forças Armadas e das Forças de Segurança no controlo das fronteiras externas no contexto europeu, concluindo que ambas podem contribuir para um modelo mais eficaz de gestão integrada de fronteira (GIF). Nesta linha merece destaque o contributo de Eufrázio (2017), ao identificar o impacto das funções de Guarda Costeira (GC) na vigilância da fronteira externa da UE, no qual infere a necessidade de adaptar a legislação nacional e implementar procedimentos de articulação operacionais em consonância com o regulamento EUROSUR.

O trabalho de Gomes (2019) complementa este assunto ao especificar a participação da Guarda Nacional Republicana (GNR) na redução das vulnerabilidades no âmbito da Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras (ENGIF).

No que concerne à análise do regulamento GEFC2.0, salienta-se o trabalho de Saquero (2019), que analisa as funções operacionais da nova Frontex, e de Sánchez (2019) ao relatar as alterações inerentes ao mesmo e as novas capacidades da Frontex.

Face ao exposto, dada a curta vigência do regulamento GEFC2.0, não foi até ao momento analisado o impacto do mesmo para Portugal.

Deste modo, a concretização deste estudo terá como base os regulamentos da Frontex, o Código de Fronteiras Schengen, o regulamento do EUROSUR e a Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 104/2017, de 17 de julho, que aprova a ENGIF.

O Acordo Schengen constituiu-se como convenção angular no que respeita à introdução de novos conceitos relacionados com as fronteiras. Assim, para este estudo,



importa definir o conceito de fronteiras externas, que se traduz nas “[...] fronteiras terrestres, inclusive as fronteiras fluviais e as lacustres, as fronteiras marítimas, bem como os aeroportos, portos fluviais, portos marítimos e portos lacustres dos Estados-Membros, desde que não sejam fronteiras internas” (PEC, 2016b, pp. L-77/6).

Dessarte, merece também realce o conceito de controlo fronteiriço, enquanto “[...] atividade exercida numa fronteira [...] unicamente com base na intenção ou no ato de passar essa fronteira, independentemente de qualquer outro motivo” (PEC, 2016b, pp. L-77/7).

Nesta aceção, releva-se a GIF que procura consolidar uma resposta ao problema da gestão de fronteiras externas da UE, contando para isso com os seus EM (Gomes, 2019).

O modelo de GIF, em uso pela UE, pretende assim um reforço conjunto da proteção das fronteiras, com base numa abordagem integrada do controlo fronteiriço, na análise de risco e nas operações de regresso (Eufrázio, 2017), garantindo um nível elevado e uniforme de controlo e vigilância das fronteiras, conforme aduzido na RCM n.º 104/2017, de 17 de julho.

Para melhor compreensão do presente estudo, alude-se ao disposto no artigo 4º do regulamento GEFC2.0, ao mencionar que a GEFC é composta “[...] pelas autoridades nacionais dos Estados-Membros responsáveis pela gestão das fronteiras, incluindo as guardas costeiras, na medida em que realizem controlos fronteiriços, pelas autoridades nacionais responsáveis pelos regressos e pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira” (PEC, 2019, pp. L-295/21).

Por sua vez, o guarda de fronteira será o agente investido, nos termos do direito nacional, em missões de controlo fronteiriço (PEC, 2016b).

1.2. Metodologia e modelo de análise

Para a concretização deste estudo serão percorridas as três fases da investigação metodológica: a exploratória, pela revisão de literatura e recolha de opiniões a peritos sobre esta temática, com vista a obter uma perspetiva global dos fenómenos, clarificando a problemática associada ao tema, o que permitiu a construção do modelo de análise (Apêndice A); a analítica, pela recolha e análise dos dados, obtidos durante o processo de revisão bibliográfica e durante a realização de entrevistas, de forma a concretizar a caracterização e interpretação dos dados obtidos; e a conclusiva, onde procurar-se-á apresentar as conclusões e implicações, bem assim como os contributos para o conhecimento, limitações e recomendações (Santos & Lima, (Coord.) 2019).



Os instrumentos metodológicos a utilizar baseiam-se na análise documental e inquérito por entrevista, por possibilitar a obtenção, de forma precisa, de dados não disponíveis noutras fontes e permitir que os mesmos sejam quantificados e tratados (Santos & Lima, (Coord.) 2019).

As entrevistas a efetuar serão do tipo semiestruturada e incidirão numa amostra selecionada de forma intencional e não probabilística (Santos & Lima, (Coord.) 2019), por atingir os peritos nacionais responsáveis por acompanhar os desenvolvimentos dos trabalhos que precederam a publicação do regulamento GEFC2.0, cujas Instituições pertencem à GIF nacional e exercem funções de GC, nomeadamente: GNR, Marinha (MAR), Polícia Marítima (PM), Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), Força Aérea (FA), Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), Polícia Judiciária (PJ) e Polícia de Segurança Pública (PSP).

Os dados resultantes das entrevistas serão observados através da análise de conteúdo, seguindo a tipologia temática ou categorial, do qual se pretende, para além de descrever as situações, interpretar o sentido do que foi dito (Santos & Lima, (Coord.) 2019).



2. De agência de cooperação a corpo permanente de fronteira: a sua evolução

A criação da Frontex, através da entrada em vigor do Regulamento (CE) N.º 2007/2004, de 26 de outubro de 2004, que enforma o seu primeiro mandato, ocorreu num quadro particular, caracterizado pelos alargamentos da UE levados a efeito em 2004 e pelas alterações na perceção securitária face à generalização de atividades ilegais e das ameaças terroristas do pós-11 de setembro de 2001 (Jorry, 2007), tendo como objetivo materializar uma GIF, assumindo um papel de facilitação e ajuda na aplicação das disposições comunitárias em matéria de fronteiras, mantendo-se a responsabilidade pela vigilância e controlo das mesmas a cargo dos EM (Conselho Europeu, 2004).

Instituída operacionalmente em 2005, na cidade de Varsóvia, contava apenas com 45 pessoas (60 % operacionais e 40% administrativos), recorrendo a um orçamento inicial de cerca de 6 milhões de Euros (Frontex, 2005; Benedicto & Brunet, 2018).

A primeira revisão a este mandato foi introduzida pelo Regulamento (CE) n.º 863/2007 do PEC, de 11 de julho de 2007, que criou o mecanismo que permitiu a possibilidade de os EM requisitarem o destacamento para o seu território de equipas de intervenção rápida nas fronteiras, guarnecidas por peritos de outros EM.

Este mandato seria novamente revisto com o Regulamento (UE) n.º 1168/2011 do PEC, de 25 de outubro de 2011, em parte como resultado do apelo do Programa de Estocolmo (Conselho Europeu, 2010; CE, 2010) em matéria de reforço da missão da Frontex, relevando uma vez mais a definição de um objetivo claro de “[...] contribuir para a criação de uma gestão integrada da cooperação operacional nas fronteiras externas [...]” dos EM da UE (PEC, 2011, p. L 304/4), e um reforço ao nível dos direitos fundamentais, fruto das críticas que lhe eram apontadas no contexto dos direitos humanos (Hermenegildo, 2018, p. 165). Esta alteração foi significativamente potenciada pela vaga de migrantes provenientes do Norte de África, na sequência do eclodir da “Primavera Árabe” no início de 2011, com especial incidência na rota do Mediterrâneo Central (Marcelino, 2012). Na vigência deste mandato, importa realçar ainda um conjunto de iniciativas legislativas complementares, das quais se releva a criação do EUROSUR, através da entrada em vigor do Regulamento (UE) n.º 1052/2013, do PEC, de 22 de outubro de 2013, que permitiu a adoção de um quadro comum para o intercâmbio de informações entre os EM e a Frontex, tendo em vista a melhoria do conhecimento situacional e o aumento das capacidades de reação junto das fronteiras externas da UE (PEC, 2013, p. L 295/4).



Acresce também o Regulamento (UE) n.º 656/2014, do PEC, de 15 de maio de 2014, referente ao estabelecimento das regras para a vigilância das fronteiras marítimas externas da UE, que abrangem cenários diferenciados no contexto da deteção, interceção, busca e salvamento, desembarques e reforço de mecanismos de solidariedade (PEC, 2014).

Ainda neste contexto legislativo, foi também aprovado um novo Código de Fronteiras Schengen, referente ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (PEC, 2016b)³.

Na sequência da crise migratória de 2015 surgiria novo mandato da Frontex, reforçado ao nível da securitização das fronteiras (Ferreira, 2016), sendo resultado de novos desafios securitários ao nível dos movimentos secundários⁴ e da criminalidade transnacional (CE, 2015, p. 2). A incapacidade da UE em suportar a pressão excessiva dos fluxos migratórios junto das fronteiras externas conduziu à proliferação de movimentos secundários de migrantes, colocando em causa as fragilidades do sistema supranacional Schengen (Maihold, 2018; Wagner, Perumadan, & Baumgartner, 2019). De notar ainda que o ano de 2015 foi avassalador para a UE no contexto do terrorismo, pois ao longo do mesmo foram registadas mais de duas centenas de ataques terroristas (EUROPOL, 2016; Crone & Falkentoft, 2017).

O segundo mandato resultou da proposta da Comissão Europeia⁵, apresentada em dezembro de 2015, para a criação de uma “Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia”, constituindo-se a mesma como o contributo político mais visível em resposta à crise dos migrantes, invocando o reforço das competências da Frontex, dos seus RH e equipamentos (Carrera & Hertog, 2016; CE, 2015). Esta proposta seria finalmente aprovada em setembro de 2016, com a adoção do Regulamento (UE) 2016/1624, do PEC, de 14 de setembro de 2016. Os argumentos deste mandato sintetizam-se na necessidade de eficiência ao nível da fiscalização das fronteiras externas, respondendo aos desafios migratórios e potenciais ameaças futuras junto das mesmas, bem assim como na preservação de um nível elevado de segurança interna dentro da UE, preservando o espaço Schengen e respeitando o princípio da solidariedade (PEC, 2016a, pp. L-251/2). Para tal, foram alargadas as atribuições anteriores, mantendo-se o acrónimo Frontex, mas passando a designar-se Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, que, juntamente com “as autoridades nacionais dos EM responsáveis pela gestão das fronteiras, incluindo as guardas costeiras na medida em que realizem controlo nas fronteiras”, constitui a GEFC (PEC, 2016a, pp. L-251/11). A GIF

³ Entretanto alterado ainda em 2016, 2017 e 2019 (Eur-Lex, 2020).

⁴ Deslocações efetuadas por cidadãos de países terceiros e apátridas, de um EM da UE, ou país associado a Schengen, para outro, sem consentimento prévio das AN (EUROPOL, 2019, p. 6; Colombo, 2019).

⁵ Proposta de Regulamento do PEC relativo à Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia (CE, 2015).



passa a estar melhor definida, nos termos das alíneas a) a k) do artigo 4º do regulamento de 2016, incluindo o controlo de fronteiras, operações de busca e salvamento de pessoas em perigo, cooperação entre EM e com países terceiros, análise de risco, cooperação interagências, sistemas de informação de grande escala, regresso de nacionais de países terceiros, entre outras (PEC, 2016a, pp. L-251/12).

Além do controlo de fronteiras, a Frontex passa a incluir na sua estrutura, e nas suas operações, novas competências de GC em áreas como a poluição marítima, o controlo de pescas, controlo alfandegário (cooperação), busca e salvamento e atividades de aplicação da lei de âmbito transnacional. É destacado também o desenvolvimento de operações polivalentes e a partilha de recursos sob recomendações do manual prático sobre a cooperação europeia no que respeita às funções de GC (PEC, 2016a, p. L 251/43).

Para a execução de operações conjuntas ou reações rápidas, a Frontex poderá destacar equipas, usufruindo para tal de uma reserva de reação rápida constituída por elementos dos diversos EM, num total de 1500, conforme distribuição aposta no Anexo I ao referido regulamento (Sánchez, 2016, p. 9; PEC, 2016a, p. L 251/25).

Nas operações de regresso produziram-se destacadas alterações, criando-se reservas de agentes de controlo de regressos forçados, de escoltas, de peritos em regresso e equipas europeias de intervenção para o regresso (Sánchez, 2016, p. 7; Tsourdi, 2020).

Este regulamento incorporou ainda, nos termos do seu artigo 34º, a garantia de proteção dos direitos fundamentais, bem como os mecanismos de proteção e controlo, dispostos nos artigos 71º e 72º, mas, não obstante esta evolução, a independência destes mecanismos e seus decisores continuaria a suscitar dúvidas e incertezas (Penco, 2018, p. 98; Carrera & Hertog, 2016, p. 15). Segundo Hermenegildo (2018, p. 170), as alterações que este mandato impôs transformaram-se no mais evidente instrumento político de integração europeia e do ELSJ, todavia o mesmo autor vislumbrava novos rumos para a Frontex, afirmando que a mesma poderia vir a assumir uma dimensão “mais supranacional”. Certo é que não tardariam novos desenvolvimentos, pois novo mandato entraria em vigor sem que algumas medidas do anterior chegassem a produzir efeitos (Bossong, 2019).

Em 2018 foram detetadas lacunas graves na atuação da Frontex, em especial no que respeita às contribuições dos EM, falta de RH para o estabelecimento do contingente de reação rápida e parco comprometimento no cumprimento das recomendações em matéria de avaliação de vulnerabilidades (Sánchez, 2019). Também Bossong (2019) aludia ao facto de vários EM não acatarem as recomendações, em especial as que respeitavam à realização de



controles independentes nas suas fronteiras externas, algo que não foi bem recebido, pois poderia colocar em causa a soberania dos EM.

O regulamento GEFC2.0 veio reforçar o mandato da Frontex, sendo a criação do CP a face mais visível desse reforço, pois será fundamental na execução da assistência técnica e operacional, sendo constituído por pessoal estatutário próprio, pronto a destacar para território de qualquer um dos EM ou país terceiro (Saquero, 2019; RSA, 2019).

O desafio será o de recrutar e formar estes novos funcionários, processo que se iniciou em outubro de 2019 com a abertura de convite para 700 guardas de fronteira, a ser recrutados diretamente pela Frontex, tendo em vista um objetivo de 1.500 até 2021 (Bossong, 2019).

Operacionalmente, a Frontex passa a poder criar antenas nas proximidades das suas atividades operacionais, enquanto as mesmas durarem, que funcionarão como *interfaces* com os EM ou país terceiro de acolhimento, sendo responsáveis pela coordenação, gestão logística e apoio, promovendo uma coordenação facilitada entre as partes envolvidas⁶.

No atual mandato identificam-se ainda outras alterações importantes, como o aumento da dotação financeira, que terá um crescimento exponencial até 2025 (conforme Figura 1), a integração do EUROSUR, melhor coordenação com os EM e com países terceiros, reforço da possibilidade de efetuar operações em países terceiros, aquisição de equipamento próprio, atribuições e poderes expandidos e um mandato mais forte ao nível das operações de regresso (Sánchez, 2019; CE, 2019), alterações que acarretam a necessidade de mudanças quer ao nível da Frontex quer dos EM, melhor abordadas no capítulo seguinte.

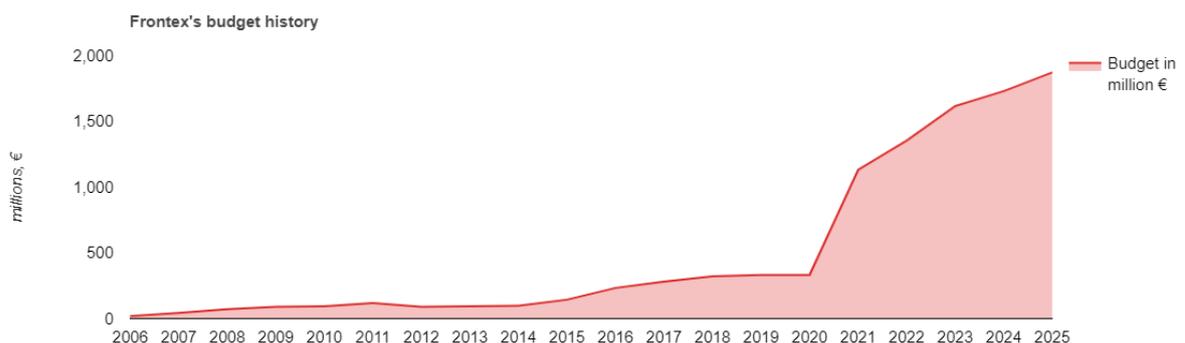


Figura 1 – Orçamento da Frontex

Fonte: *Refugee Support Aegean* (2019)

⁶ GEFC2.0, artigo 60º.

3. A aplicação do Regulamento GEFC2.0 no contexto europeu

A aplicação do regulamento GEFC2.0 no contexto europeu acarreta um conjunto de mudanças para a Frontex e para os EM, assumindo o CP papel de destaque.

Todavia, associado à sua implementação, emergem áreas como o recrutamento, seleção e formação, que evidenciam novas particularidades, bem assim como alterações ao nível financeiro, logístico, de pessoal e operacional, apresentados seguidamente.

3.1. Das implicações ao nível de recursos humanos

Ao nível do recrutamento e seleção de RH, a Frontex pretende atrair candidatos de qualidade e a manutenção de um equilíbrio geográfico (PEC, 2019).

Nos termos do artigo 55º do regulamento GEFC2.0, a seleção dos candidatos deve incidir naqueles que demonstrem alto nível de profissionalismo, evidenciem elevados valores éticos e tenham competências linguísticas apropriadas.

Após o processo de seleção, os candidatos serão submetidos a um período de formação (*vide* Figura 2) que se realizará com base no quadro de programas de formação específicos edificados pela Frontex e em acordos estabelecidos com alguns EM.

A responsabilidade da concretização da formação deverá cingir-se a instituições dos EM especializadas nestas matérias, sendo os custos inerentes suportados pela Frontex (PEC, 2019).

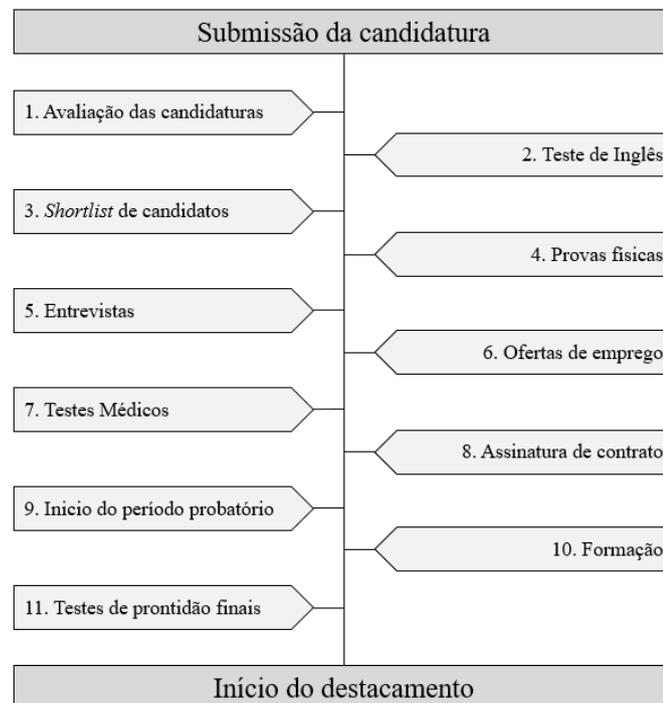


Figura 2 – Processo de recrutamento e seleção para o CP da GEFC

Fonte: adaptado de Frontex (2019b)



A criação do CP constitui um desafio para a Frontex, quer pelo receio de as condições estipuladas não serem suficientemente atrativas para angariar um número suficiente e qualificado de efetivos, quer pela possibilidade de não abranger uma equilibrada distribuição geográfica de selecionados, em virtude das diferenças salariais existentes na UE (Bossong, 2019). Contudo, revela-se desafiadora também para os EM que estão a perder flexibilidade na utilização dos seus RH, no que concerne à segurança das suas fronteiras, numa conjuntura cada vez mais complexa em que há falta destes recursos mas, em contrapartida, aumentam as tarefas no âmbito da segurança interna (Bossong, 2019).

Para a constituição do CP foram definidas quatro categorias de pessoal operacional, melhor descritas nos pontos seguintes.

3.1.1. Categoria 1 – Pessoal Estatutário

No pressuposto do artigo 2º do regulamento GEFC 2.0, compõem esta categoria o “pessoal empregado pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira”, em conformidade com o Estatuto da UE e o Regime aplicável aos outros Agentes da UE, e, por isso, obedecem disciplinarmente a estes normativos.

Em concreto, aludindo ao artigo 54º do mesmo diploma, o pessoal estatutário corresponde ao pessoal com funções na unidade central do *European Travel Information and Authorisation System* e ao pessoal destacado como membros das equipas em zonas operacionais, munidos de poderes executivos para o exercício de funções relacionadas com controlos fronteiriços e operações de regresso, particularmente: (i) verificação da identidade e da nacionalidade; (ii) autorização ou recusa de entrada; (iii) emissão ou recusa de vistos na fronteira; (iv) vigilância e patrulhamento das fronteiras; (v) registo das impressões digitais de detidos; (vi) cooperação com países terceiros; e (vii) escoltas em situações de regresso forçado⁷ (PEC, 2019). A Frontex oferece ao pessoal estatutário um contrato de trabalho por cinco anos com um período de estágio de nove meses (Frontex, 2019). Este contrato pode ser renovado apenas uma vez por um período máximo de cinco anos⁸ (PEC, 2019).

Para Fernandez-Rojo (2019), a principal novidade do regulamento assenta essencialmente na atribuição de poderes executivos ao pessoal estatutário, cientes, como salientava Hruschka (2020), que os mesmos serão também o foco das preocupações relacionadas com os direitos fundamentais.

⁷ GEFC2.0, artigo 82º.

⁸ *Ibidem*, artigo 95º.



Como membros das equipas e durante o tempo de desempenho das suas funções, deverão envergar uniforme do CP⁹. O pessoal estatutário pode ainda ser nomeado agente de coordenação nas operações conjuntas ou de intervenção rápida nas fronteiras¹⁰ e agentes de ligação em países terceiros¹¹. No cumprimento das suas funções podem fazer uso e porte de arma¹², sujeito a aprovação da Frontex.

Realça-se ainda uma novidade trazida pelo regulamento GEFC2.0 ao definir, no seu Anexo V, as normas relativas ao uso da força, das quais decorrem as regras de empenhamento, que tradicionalmente não são disposições públicas (Sánchez, 2019).

Dessarte, o uso da força deve ser exercido em harmonia com a legislação nacional do EM de acolhimento, na presença dos guardas de fronteira desse país e respeitando os princípios da necessidade, proporcionalidade e dever de precaução (Sánchez, 2019).

Em 2021 a capacidade de pessoal estatutário do CP será de 1000 efetivos, número que, de forma progressiva, vai aumentando ao longo dos anos até alcançar os 3000 efetivos a partir de 2027 (PEC, 2019).

3.1.2. Categoria 2 – Pessoal destacado por períodos de longa duração

Nesta categoria insere-se o pessoal operacional destacado pelos EM na qualidade de membros das equipas por períodos de longa duração (24 meses). Este destacamento pode ser prorrogado apenas uma vez, por mais 12 ou 24 meses¹³. Sendo considerados membros das equipas, partilham as funções e os poderes do pessoal estatutário¹⁴. No entanto, fazem uso do uniforme próprio da sua Instituição¹⁵ (PEC, 2019).

Os EM são responsáveis por contribuir com pessoal operacional da categoria 2, de forma contínua, em quantitativos previstos no Anexo II ao regulamento GEFC2.0. Constitui também responsabilidade do EM indicar à Frontex os candidatos para esta categoria atendendo aos perfis específicos previamente acordados. Não obstante esta indicação, compete à Frontex apreciar a viabilidade deste destacamento, nomeadamente pela verificação das competências linguísticas necessárias, assim como a observação de maus comportamentos em operações anteriores¹⁶ (PEC, 2019).

⁹ GEFC2.0, artigo 82º, n.º 6.

¹⁰ *Ibidem*, artigo 44º.

¹¹ *Ibidem*, artigo 77º.

¹² *Ibidem*, artigo 82º, n.º 8.

¹³ *Ibidem*, artigo 56º, n.º 1.

¹⁴ *Ibidem*, artigo 56º, n.º 3.

¹⁵ *Ibidem*, artigo 82º, n.º 6.

¹⁶ *Ibidem*, artigo 56º, n.º 4.



3.1.3. Categoria 3 – Pessoal disponibilizado por períodos de curta duração

Integra esta categoria o pessoal operacional enviado pelos EM para destacamentos de curta duração, respeitando as contribuições previstas no Anexo III ao regulamento GEFC2.0, previamente acordadas e de acordo com os perfis definidos (PEC, 2019).

Assim, cada EM ficará incumbido de disponibilizar o pessoal por um período de até quatro meses, por ano civil, podendo ser excedido mediante concordância do EM. Apesar de ser o EM a indicar os efetivos a destacar, também aqui a Frontex tem a competência de recusar quem não cumpra os requisitos necessários para o cumprimento das funções estabelecidas no artigo 82º do regulamento GEFC2.0 (PEC, 2019).

3.1.4. Categoria 4 – Pessoal que integra a reserva de reação rápida

Como mecanismo capaz de responder a desafios específicos e desproporcionados, decorrentes de elevadas pressões migratórias nas fronteiras externas da UE, quando acionada, esta categoria permite reforçar a capacidade da Frontex na gestão das suas fronteiras através de intervenções rápidas¹⁷. Para isso, os EM contribuem com pessoal operacional, conforme o Anexo IV e perfis definidos (PEC, 2019).

O pessoal desta categoria será utilizado quando o das categorias anteriores já tiver sido destacado para a mesma intervenção rápida¹⁸, não devendo o seu período de permanência na operação exceder os quatro meses por ano civil¹⁹ (PEC, 2019).

Um das implicações do destacamento de pessoal para o CP revela-se bastante importante na medida em que o pessoal estatutário e o de longa duração respondem apenas à Frontex, enquanto que os restantes, curta duração e a reserva rápida, continuam a ter uma dualidade de dependência, ao EM de que são provenientes e à Frontex, à semelhança do regulamento anterior (Vít & Kemeny, 2020).

3.2. Das implicações financeiras

Para Sánchez (2019), uma menção interessante do regulamento é a associação do artigo 8º - “Ciclo estratégico plurianual de políticas para a gestão europeia integrada de fronteiras”, assegurado pela Comissão e pela Frontex, com o artigo 9º - “Planeamento integrado”, garantido pela Frontex e EM. O ciclo estratégico plurianual deverá funcionar de forma coerente, integrada e sistemática, com o propósito de debelar os desafios inerentes à gestão das fronteiras externas. Deste ciclo resultarão as prioridades políticas e as orientações estratégicas, para cinco anos, relativamente ao controlo fronteiriço, operações de busca e

¹⁷ GEFC2.0, artigo 37º.

¹⁸ *Ibidem*, artigo 58º, n.º 1.

¹⁹ *Ibidem*, artigo 58º, n.º 2.



salvamento, análise de risco, intercâmbio de informações e cooperação com os EM, cooperação inter-serviços entre as AN dos EM, entre outros elementos que compõem a GIF²⁰ (PEC, 2019).

Tendo por base este ciclo, a Frontex estabelece um processo de planeamento integrado, que abrange a GIF e o regresso, incluindo: os processos intrínsecos ao planeamento operacional, dedicados aos troços de fronteira dos EM com níveis de impacto elevados e críticos; o planeamento de medidas de contingência, onde os EM especificam as medidas e recursos essenciais a um eventual reforço; e os planos de desenvolvimento de capacidades (PDC) nos quais cada EM descreverá a evolução a médio e longo prazo das capacidades nacionais em harmonia com as respetivas estratégias nacionais²¹ (PEC, 2019).

Contudo, estes últimos deverão dar especial ênfase às políticas de recrutamento e de formação dos guardas de fronteira, à aquisição e manutenção de equipamento, às atividades de investigação e desenvolvimento, assim como às exigências e fontes de financiamento associadas²² (UE, 2019; PEC, 2019).

Como salientava Sánchez (2019), a concretização destes objetivos é necessária uma confiança e cooperação plena entre Frontex e EM. O mesmo autor refere que os PDC estão alinhados com os PDC da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da UE, situação que permitirá uma melhoria dos procedimentos relativos à segurança interna e externa.

Noutra vertente, Jean-Claude Juncker, em 2018, afirmou a sua vontade de criação de uma autêntica e eficiente GC da UE, sendo para tal necessário levar em consideração as questões de equipamento, salientado a necessidade de mais aviões, navios e veículos (CE, 2018).

Esta constatação denotava a preocupação da Comissão nas fragilidades que a Frontex possuía relativamente ao emprego dos seus equipamentos. Assim, a almejada intenção da Frontex em possuir equipamentos próprios manteve-se do regulamento anterior. Ciente de que esta tarefa possa ser um processo bastante moroso, não deixa de referir que a aquisição de equipamento próprio será “a espinha dorsal dos destacamentos operacionais, complementado, em circunstâncias excecionais, pelo recurso a contribuições adicionais dos Estados-Membros” (PEC, 2019, pp. L-295/10).

²⁰ GEFC2.0, artigos 3º e 8º.

²¹ *Ibidem*, artigo 9º.

²² *Idem*.



A aquisição ou locação dos equipamentos pela Frontex pode ser realizada de forma autónoma ou em copropriedade com um EM²³. Para isso, deverá elaborar uma síntese dos PDC nacionais dos EM e uma estratégia plurianual²⁴.

Outra novidade prende-se com a existência de uma compensação financeira aos EM que contribuam com pessoal para a constituição do CP, conforme estipulado no artigo 61º do citado regulamento. Este apoio financeiro “deverá permitir aos Estados-Membros, contratar e formar pessoal suplementar, proporcionando-lhes a flexibilidade de que necessitam para respeitar as contribuições obrigatórias para o CP” (PEC, 2019, pp. L-295/9).

Dessarte, a Comissão pretende que os EM reforcem as suas capacidades de RH na vigilância de fronteiras, oferecendo uma compensação pelos elementos que venham a ser destacados (GNR, 2020).

O novo sistema financeiro deverá ser simples e claro, permitindo reduzir os encargos administrativos para os EM e a Frontex, mas também célere, eficaz, eficiente e justo para todos os EM. Relativamente ao montante desse financiamento o mesmo será calculado através de um valor de referência que tem por base o vencimento anual de um agente contratual do “grupo de funções III, grau 8, escalão 1” da UE, o que equivale a 32.000€²⁵, bem como o número de anos e pessoal destacado. Todavia, este valor é ajustado por um coeficiente corretor por EM, num pressuposto basilar concordante com o princípio da boa gestão financeira e da igualdade de tratamento (PEC, 2019).

Desta forma, as modalidades de pagamento nas quatro categorias serão conforme o seguinte quadro:

Quadro 1 – Modalidades de pagamento aos EM

<i>Modalidades</i>	Categoria 1	Categoria 2	Categorias 3 e 4
<i>Fórmulas de cálculo</i>	Pagamento único de 50% do montante de referência multiplicado pelo número de funcionários operacionais recrutados pela Agência como pessoal estatutário	100% do montante de referência multiplicado pelo número de pessoal operacional indicado para o ano N + 2	37% do montante de referência multiplicado pelo número de elementos operacionais empenhados nos termos do artigo 57º e 58º
<i>Condições a serem verificadas</i>	Um único pagamento ao pessoal com menos de 15 anos de serviço que sai dos serviços nacionais	Aumento global (cumulativo) das autoridades nacionais através do recrutamento de novos elementos no período em causa	Destacamento efetivo de elementos durante as atividades operacionais da Agência para um período consecutivo ou não consecutivo de pelo menos quatro meses

²³ GEFC2.0, artigo 63º.

²⁴ *Ibidem*, artigo 9º, n.º 7.

²⁵ *Ibidem*, artigo 61º.



<i>Pagamento antecipado</i>	N/A	Anexo a ser preenchido e enviado à autoridade nacional	Informações da Agência no âmbito dos destacamentos
<i>Pagamento anual</i>	Depende das informações da Agência no âmbito do recrutamento	Anexo a ser preenchido e enviado à autoridade nacional após avaliação de vulnerabilidades no ano N + 1	Informações da Agência no âmbito dos destacamentos

Fonte: GNR (2020)

De acordo com o artigo 61º do GEFC2.0, a gestão do apoio financeiro de cada EM será realizada por uma Autoridade Nacional Central (ANC). Esta deverá ser responsável por fazer a ligação do EM com a Frontex no acompanhamento das condições aplicáveis conforme o n.º 3 e 4 do mesmo artigo; prestar todas as informações relevantes à Frontex para a gestão do apoio financeiro a ser concedido; gerir todas as matérias relacionadas com o pagamento do apoio financeiro, o que abrange as solicitações e recebimento de pagamentos; e garantir que as AN contribuem para as diferentes categorias do CP, conforme o acordado com a Frontex (GNR, 2020).

3.3. Das implicações operacionais

De uma forma geral as operações conjuntas e intervenções rápidas nas fronteiras externas da UE são realizadas após o pedido de apoio de determinado EM à Frontex, assente em ameaças em matéria de imigração ilegal, criminalidade transfronteiriça ou somente para prestar assistência técnica e operacional, no cumprimento das suas obrigações relativas ao controlo das fronteiras externas²⁶.

No entanto, numa tentativa de colmatar vulnerabilidades dos mandatos anteriores foi incluído no regulamento GEFC2.0 uma norma que confere maior proatividade à Frontex, que resulta num mecanismo claramente coercitivo, através do artigo 42º, onde vem especificado o contexto da atuação da Frontex e do EM (Saquero, 2019).

Tal como evidenciava Fernandez-Rojo (2019), o regulamento menciona que se o controlo das fronteiras externas for ineficaz de tal forma que coloque em risco o funcionamento do espaço Schengen motivado por “[...] um EM não executar as medidas necessárias” ou perante “[...] desafios específicos e desproporcionados nas fronteiras externas não ter solicitado à Frontex apoio suficiente [...], ou não ter tomado as medidas necessárias [...]”, o Conselho, com base numa proposta da Comissão, pode adotar imediatamente uma decisão mediante um ato de execução, que identifique as medidas

²⁶ GEFC2.0, artigo 37º e 39º.



suscetíveis de atenuar esse risco, a aplicar pela Frontex e que obrigue o Estado-Membro em causa a cooperar com a Frontex na execução dessas medidas²⁷.

Para colocar em prática esta decisão, o Diretor-executivo da Frontex e o EM deverão acordar um plano operacional, no prazo de três dias²⁸. Assim, pode-se verificar que existe uma decisão vinculativa para o EM que é obrigado a cooperar com a Frontex, facultando os recursos necessários. Contudo, se o EM não cumprir a decisão do Conselho no prazo de 30 dias e não cooperar com a Frontex, conforme mencionado, a Comissão pode iniciar o procedimento de restabelecimento de controlo nas fronteiras internas da UE (Saquero, 2019).

Perante a concordância da decisão do Conselho, e em obediência ao plano operacional acordado, será o EM de acolhimento a dar instruções aos membros das equipas do CP, cabendo ao agente de coordenação, nomeado pela Frontex, supervisionar o seu cumprimento²⁹. Ressalvando-se ainda que os membros das equipas só podem atuar sob as instruções dos guardas de fronteira ou pessoal do EM de acolhimento e, regra geral, na presença deles (Saquero, 2019).

No intuito de melhorar o funcionamento do EUROSUR, este foi incorporado no próprio regulamento GEFC2.0. A sua relevância é visível pela forma como abrange todos os elementos de GIF, melhorando o seu funcionamento e atuação, contribuindo ainda para uma cooperação operacional e troca de informações mais eficiente e eficaz (Sánchez, 2019). A importância da troca de informação é ainda mais visível, nomeadamente na obrigatoriedade de comunicação dos eventos ocorridos nos pontos de passagem de fronteiras e na vigilância aérea.

O regulamento GEFC2.0 é explícito que o EUROSUR é indispensável para a promover o intercâmbio de informações e para a cooperação operacional entre as AN de cada EM e a Frontex, devendo este sistema propiciar a ambas as partes as infraestruturas e os instrumentos essenciais para melhorar o conhecimento situacional e aumentar a capacidade de reação nas fronteiras externas da UE (PEC, 2019).

Para a concretização deste desiderato, os EM e a Frontex utilizam-se dos componentes do EUROSUR, nomeadamente os centros nacionais de coordenação (CNC), os quadros de situação nacionais, o quadro de situação europeu, quadros de situação específicos, serviços

²⁷GEFC2.0, artigo 42º, n.º 1.

²⁸*Ibidem*, artigo 42º, n.º 5.

²⁹*Ibidem*, artigo 43º.



de fusão e o planeamento integrado³⁰. Destaca-se ainda que, com exceção dos pontos de contacto nacionais, os CNC continuam a ser o único ponto de contacto para o intercâmbio de informações e a cooperação com os outros CNC e a Frontex³¹.

Associado ao EUROSUR surge agora a imposição da comunicação de eventos nos Pontos de Passagem de Fronteiras e de informação sobre os movimentos secundários não autorizados, o que permitirá à Frontex ter uma visão completa do conhecimento situacional nas fronteiras, bem como acompanhar os fluxos migratórios na UE (PEC, 2019).

No que concerne ao empenhamento operacional, o regulamento GEFC2.0 veio consolidar de forma explícita a possibilidade da Frontex operar no território de qualquer país terceiro, não obstante essa possibilidade já estar inserida no mandato anterior, mas de forma mais limitada e em especial nos países vizinhos³² (Coman-Kund, 2020).

³⁰ GEFC2.0, artigo 20º.

³¹ *Ibidem*, artigo 21º.

³² A primeira missão da Frontex fora das suas fronteiras externas foi lançada em maio de 2019 na Albânia, seguindo-se a, Sérvia e Montenegro, aguardando ainda assinatura de acordos a Bósnia Herzegovina e a Macedónia do Norte (Coman-Kund, 2020; CE, 2019).



4. Estudo de Caso: a adaptação das autoridades nacionais às premissas do regulamento GEFC2.0

Neste capítulo pretende-se acrescentar uma componente prática ao suporte teórico acima descrito. Para isso, realizaram-se um conjunto de entrevistas a peritos das AN que poderão ter de implementar algumas medidas para cumprir o estabelecido no regulamento GEF 2.0.

4.1. Enquadramento da situação nacional

A análise do regulamento GEFC2.0 permite verificar que as AN que compõem a GEFC são aquelas que possuem responsabilidades de gestão de fronteiras, incluindo as GC, desde que realizem controlos fronteiriços, e as responsáveis pelos regressos³³. Relativamente à situação nacional, em Portugal não existe um corpo de GC, sendo estas funções exercidas por diversas entidades, conforme se verifica no quadro seguinte (Eufrázio, 2017). Ainda no âmbito do EUROSUR, a gestão do CNC-EUROSUR está atribuída à GNR e o *National Frontex Point of Contact* (NFPOC) atribuído ao SEF.

Quadro 2 – Entidades Portuguesas com funções de Guarda Costeira

ENTIDADES NACIONAIS FUNÇÕES GUARDA COSTEIRA	MAI			MD			MM		MF	MJ
	GNR	SEF	PSP	DGAM/ PM	MP	FAP	DGRM	AP	AT	PJ
<i>Segurança e controlo da navegação marítima, incluindo a gestão de tráfego marítimo</i>	C			P	C		P	P		
<i>Proteção portuária, naval e marítima</i>	C	C	C	P				P	C	
<i>Atividades tributárias e aduaneiras via marítima</i>	P								P	
<i>Prevenção e combate ao tráfico e contrabando, e imposição da lei marítima associada</i>	P	C	C	P	P				P	P
<i>Controlo fronteiriço marítimo</i>	P	P		P	C	C				
<i>Vigilância e monitorização marítima</i>	P	C		P	P	P	C			
<i>Preservação e proteção do meio marinho e dos recursos naturais, e prevenção e combate à poluição marítima</i>	C			C	P	C	P			
<i>Busca e salvamento marítimo</i>	C			C	P	P	C			
<i>Serviço de assistência marítima (incidentes/acidentes no mar)</i>				P	P			P		
<i>Inspeção e Controlo das Pescas</i>	P			P	P	P	P			
<i>Acidentes marítimos e respostas a catástrofes (proteção civil)</i>	P		P	P	P		P	P		

Legenda: P – atividade primária; C – atividade complementar.

Fonte: Eufrázio (2017)

³³ GEFC2.0, artigo 4º.



Não obstante, em 2017, através da RCM n.º 104/2017, de 17 de julho (2017) foi aprovada a ENGIF. Neste documento, ficou estabelecido: a política e as medidas de relativas ao controlo e vigilância das fronteiras; os domínios associados da análise de risco e do asilo; o quadro para harmonização e sincronização de todos os sectores envolvidos nesta matéria; a definição das competências e responsabilidades das autoridades e entidades nacionais com responsabilidades neste âmbito, bem como as linhas gerais de cooperação e coordenação entre elas. No mesmo diploma legal, emerge ainda o conjunto de autoridades e entidades com responsabilidades de gestão de fronteiras, em Portugal, conforme Quadro 3.

Quadro 3 – Entidades e AN que integram a ENGIF

Entidades e Autoridades Nacionais com competências e responsabilidades em matéria de gestão de fronteiras	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
	Guarda Nacional Republicana
	Polícia de Segurança Pública
	Polícia Judiciária
	Autoridade Tributária e Aduaneira
	Polícia Marítima
	Autoridade Aeronáutica Nacional/Força Aérea
	Autoridade Nacional de Aviação Civil
	Direção-Geral da Política de Defesa Nacional
	Direção-Geral da Autoridade Marítima
	Direção-Geral de Política de Justiça
	Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos
	Sistema de Segurança Interna
	Secretaria-Geral da Administração Interna

Fonte: Autor (2020)

4.2. Apresentação e análise das entrevistas

A abordagem metodológica estabelecida no nosso processo de investigação baseia-se na realização de entrevistas a peritos nacionais que, juntamente com a Frontex e a CE, desenvolveram e acompanharam os trabalhos necessários à publicação do regulamento GEFC2.0, conforme se verifica no Quadro 4.

**Quadro 4 – Identificação de Entrevistados**

Entrevista	Entrevistado	Entidade	Função	Data
E1	Capitão-de-fragata Carlos Alberto José Isabel	PM	Chefe da Divisão de Planeamento e Operações	07/04/2020
E2	Capitão-de-fragata José Romão Neto	MAR	Divisão de Operações/Núcleo de Integração	07/04/2020
E3	Coordenador de Investigação Criminal António José Simões Morais	PJ	Coordenador de Gabinete no PUC/CPI	09/04/2020
E4	Major Adérito Rodrigues	GNR	Chefe da Repartição de Estudos e Prospetiva	15/04/2020
E5	Inspetora Coordenadora Superior Fátima Teixeira	SEF	Gabinete Técnico de Fronteiras	22/04/2020
E6	Comissário Carlos Pereira	PSP	Departamento de Operações	24/04/2020
E7	Tenente-Coronel Marco Carvalho	FA	Repartição de Operações, EMFA/DIVOPS	01/05/2020
E8	Dra. Paula Bento Pinto	AT	Diretora dos Serviços Antifraude Aduaneira	Não respondeu

Fonte: Autor (2020)

Considerando o estado de emergência decretado em razão da pandemia Covid-19, todas as entrevistas foram realizadas através de correio eletrónico.

Assim, em face à amostra total de oito entidades, receberam-se sete com sucesso. O E8 não respondeu à entrevista, mesmo após diversas insistências.

As entrevistas semiestruturadas seguiram o guião previamente construído (Apêndice B), em harmonia com o modelo de análise (Apêndice A), no intuito de garantir a coerência da entrevista, uma melhor compreensão dos temas em análise e a obtenção da informação pretendida.

Quadro 5 – Excertos das respostas à Q1

Questão 1: A Frontex lançou no final do ano passado o concurso para constituição do Corpo Permanente. Tem conhecimento dos efetivos que a sua Instituição poderá perder, no âmbito das categorias 1 e 2, nos próximos anos?	
Identificação	Excertos das entrevistas
E1 PM	[...] pelo menos 12 (doze) elementos manifestaram interesse em se candidatarem a este curso no âmbito da incorporação estatutária! Mas, outros os elementos da Polícia Marítima (PM) poderão ter concorrido, sem darem conhecimento a este Comando-Geral.
E2 MAR	[...] Nesta primeira fase da constituição do corpo permanente, relativamente ao pessoal em regime de contrato avalia-se como baixo e relativamente ao pessoal do quadro permanente avalia-se como muito baixo. Numa fase subsequente se e quando forem pedidos perfis técnicos mais adequados ao pessoal operacional embarcado, o impacto poderá ser maior.
E3 PJ	[...] é de prever que não exista qualquer candidato para as categorias indicadas, até porque o que move as candidaturas de elementos das FSS, provavelmente em 99% dos casos é o fator monetário, o que com os valores que a Frontex apresenta não são apelativos.



E4 GNR	[...] No âmbito da quota para a Categoria 2 que Portugal terá que fornecer em 2021, poderão ser empenhados dois militares. No que respeita à Categoria 1, até à presente data a FRONTEX não divulgou o número de candidatos por Instituição, desconhecendo-se o número exato de efetivos que poderão ingressar na Categoria 1 do Corpo Permanente da FRONTEX [...]
E5 SEF	Temos conhecimento do número aproximado, considerando que a fase de seleção ainda está em curso.
E6 PSP	Não. A PSP, optou por não divulgar internamente o concurso lançado pela FRONTEX, por este ser um concurso externo, [...] Nesta senda, informalmente temos conhecimento que alguns dos nossos profissionais concorreram por sua iniciativa, contudo, não nos é possível contabilizá-los.
E7 FA	[...] a Força Aérea (FA) formalizou a disponibilidade de recursos humanos (RH) habilitados para assumir o Perfil FRONTEX <i>Tactical Support Officer</i> (FTSO) na Categoria 3.

Fonte: Entrevistados (2020)

Quanto aos efetivos que estas entidades estimam perder no âmbito das categorias 1 e 2, em resposta à Q1, verificamos que a maioria não sabe o número concreto (E2, E3, E4, E6 e E7), sendo que apenas o E1 e E2 tem conhecimento do número aproximado. Esta situação é justificada pelo facto de o concurso ser externo aos serviços (E6), ainda estar em curso a fase de seleção (E5) e a Frontex não ter disponibilizado os dados (E4).

Quadro 6 – Excertos das respostas à Q2

Questão 2: Que impacto poderá ter a saída desses efetivos relativamente à atividade operacional que desenvolve no país?	
E1 PM	[...] o quadro da PM é escasso, mas com uma elevada capacidade operacional [...], tendo a esses poucos recursos da PM, e sua distribuição ao longo do litoral, do continente e ilhas, qualquer que seja a redução, esta será sentida.
E2 MAR	Atenta a avaliação do nível de impacto mencionada na resposta anterior, nenhuma. [...]
E3 PJ	Considerando a resposta anterior, na minha Instituição não haverá impacto.
E4 GNR	[...] a perda de militares qualificados e especializados em variadas matérias durante longos períodos de tempo. Nesta fase ainda é difícil ter uma real perceção, principalmente para a categoria 1, pois é um processo de seleção alheio à Guarda. Quanto à categoria 2, se mantivermos o empenhamento nos 2/3 militares não terá qualquer impacto, (...) especialmente da categoria de Sargentos ou Guardas. Nas restantes categorias, podemos até assistir ao inverso de termos menos empenhamento do que temos vindo a ter nos últimos anos. [...]
E5 SEF	O impacto será reduzido por medidas previstas pela Gestão do Serviço.
E6 PSP	[...] Sabe-se que terão concorrido 650 portugueses dos mais variados quadrantes, no entanto, a PSP desconhece quantos dos seus quadros terão concorrido. [...] a PSP vai aguardar serenamente a entrada nos serviços competentes, dos pedidos de Licença para o exercício de funções em quadro de organismo internacional e, nessa altura, analisará os impactos e, certamente, esta matéria será alvo de negociação com a Tutela, no sentido de ajustar a posição da PSP à estratégia nacional.
E7 FA	[...] não se vislumbram grandes impactos para a Instituição.

Fonte: Entrevistados (2020)

Relativamente à Q2, e tendo por base a resposta anterior, a maioria afirma que se prevê impacto reduzido ou nulo na atividade operacional da sua Instituição (E2, E3, E5 e E7). No entanto, o E5 justifica este diminuto impacto pela introdução de medidas internas. O E2, embora refira a não existência de impacto, afirma também que esta situação poderá alterar-se numa segunda fase quando forem solicitados perfis técnicos compatíveis com a sua missão específica. O E3 fundamenta o pouco impacto na sua Instituição motivado pelo fator financeiro ser pouco apelativo. O E6 desconhece o impacto que poderá causar, uma vez que



não conhece o número exato de efetivos que poderão sair. Todavia, salienta que em Portugal concorreram 650 pessoas. O E4 reconhece também um impacto reduzido, mas apenas no âmbito da categoria 2, sublinhando ainda que o maior impacto será na perda de efetivos qualificados e especializados, em diversas matérias e por longos períodos de tempo. Destaca também, que no âmbito das categorias 3 e 4 os efetivos a disponibilizar por Portugal constam em diploma legal, mas desconhece-se ainda os quantitativos a empenhar por entidade.

Um impacto mais significativo é apontado pelo E1 pois, devido aos poucos recursos do quadro de pessoal, elevado empenhamento operacional e distribuição geográfica, qualquer redução traz inevitavelmente implicações na atividade operacional.

Quadro 7 – Excertos das respostas à Q3

Questão 3: Decorrente do facto de no âmbito da categoria 3 ocorrer a possibilidade de, em determinado ano, a sua Instituição não participar em nenhuma missão Frontex, pela eventualidade de somente serem acionados os elementos do corpo permanente, que consequências prevê ao nível estratégico para a mesma?	
E1 PM	[...] no âmbito da CAT 3, [...] esta não terá qualquer impacto, em virtude de Portugal terá apenas de disponibilizar 72 elementos em 2021, onde a PM terá de contribuir com 5 (cinco) <i>Boarder Guard Officer</i> . No futuro, vamos ver como é que a Agência se adapta a esta nova realidade [...]
E2 MAR	A participação da Marinha em operações da FRONTEX consubstancia-se principalmente pela atribuição temporária de meios técnicos (navios). [...] A estratégia da Marinha não assenta na participação nas operações da FRONTEX. A participação [...] visa aumentar o nível de participação de Portugal neste âmbito. Se não for possível participar com elementos nas operações da FRONTEX, não é relevante, [...]
E3 PJ	[...] não sendo um problema para a minha Instituição, considero que poderá ser um problema relevante para Portugal, pois se estas estratégias de atuação não estiverem muito bem delineadas, haverá sempre um perigo de interferência nas questões de soberania e de comando/decisão, que podem vir a criar problemas ao nível diplomático e político.
E4 GNR	No que respeita à Categoria 3, Portugal terá que fornecer elementos a partir de 2001 até 2027, pelo que não se prevê que a Guarda não venha a participar nessa categoria ao longo dos próximos anos. Mas em última instância, pode acontecer de facto que a GEFC empenhe unicamente os recursos da categoria 1 e 2, não necessitando do empenhamento da Guarda. [...] não vir a projetar meios e peritos como o faz atualmente e aí estaríamos a deixar de projetar internacionalmente a Guarda, mas mais importante o país.
E5 SEF	As funções de especialidade desempenhadas pelos Inspectores do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras não fazem prever consequências ao nível estratégico em caso de não participação.
E6 PSP	[...] embora o “core business” da PSP não seja a guarda de fronteiras, a PSP decidiu abraçar a estratégia nacional de participação na segurança das fronteiras externas, contribuindo com “experts” para perfis específicos [...]. Assim, reiterando que a PSP coordena as suas participações com a estratégia nacional, se a FRONTEX não necessitar dos <i>experts</i> da PSP, restam outros organismos internacionais [...]. A estratégia da PSP estará sempre em sintonia com a estratégia da Tutela.
E7 FA	[...] não se antevê impacto ou consequências. [...] para os Meios Técnicos e respetivas Guarnições/Tripulações a Agência a curto prazo irá optar por utilizar os meios disponibilizados pelas nações, contudo antevê-se que no futuro irá constituir os seus próprios meios [...].

Fonte: Entrevistados (2020)

No referente à Q3 há uma distribuição equitativa das respostas, sendo que parte dos entrevistados afirmam não existirem consequências para as suas Instituições (E1, E2, E3, E5 e E7). Contudo, preveem consequências ao nível estratégico para Portugal (E2, E3, E4 e E6).

O E4 sublinha que se a Frontex empenha apenas agentes das categorias 1 e 2 não necessita do empenhamento dos EM através da categoria 3, o que se revelaria com impacto para a Instituição, mas fundamentalmente para o país. Ressalva ainda que este impacto será



maior no emprego de meios terrestres e menos técnicos, pois relativamente a embarcações e aeronaves esta situação não se prevê acontecer.

Quadro 8 – Excertos das respostas à Q4

Questão 4: Que medidas estão a ser tomadas pela sua Instituição para mitigar esta problemática relacionada com os recursos humanos? Estão a planejar medidas de recrutamento ou formação para colmatar uma eventual saída de efetivos essenciais para os vossos serviços?	
E1 PM	O CGPM apesar da preocupação e encontrar-se em permanente acompanhamento da evolução, continua com a sua política de recrutamento e formação, de acordo com as orientações / aprovação da Tutela.
E2 MAR	A problemática dos recursos humanos nas FFAA não é resolúvel ao nível da instituição. Terá de existir intervenção da tutela. Como não é crível que o êxodo provocado pela admissão de pessoal para o corpo permanente da FRONTEX seja relevante, [...] não se prevê a realização de medidas excecionais. [...]
E3 PJ	Realidade não aplicável, pelo menos por ora, à Polícia Judiciária.
E4 GNR	A área dos Recursos Humanos do CARI e o próprio CDF têm sido envolvidos nesta área, a fim de planejar e fazer estudos para o futuro. Esta problemática terá de ser mitigada através do recrutamento de mais militares para as Unidades que desempenham funções no âmbito da vigilância de fronteiras, devendo também existir formação específica para estes militares, situações que se encontram a ser ponderadas. Encontra-se também em desenvolvimento um curso de vigilância e controlo de fronteiras, em linha com o <i>Common Core Curriculum</i> da Frontex, para que se venham a certificar mais Guardas para esta área, além das poucas certificações que a Frontex já tem vindo a dar nalgumas formações avulso.
E5 SEF	Sim.
E6 PSP	[...] estamos numa fase muito prematura para responder a esta pergunta. [...] a seu tempo, esta matéria será discutida com a Tutela para se encontrar uma solução, caso surja um problema, o qual, nesta fase, não sabemos se efetivamente iremos ter um problema.
E7 FA	[...] não está a ser necessário a FA aumentar o recrutamento específico para esta problemática.

Fonte: Entrevistados (2020)

A Q4 surge como um resumo da temática dos RH e concretiza as medidas que as Instituições planeiam executar para colmatar possíveis saídas de efetivos. Deste modo, apenas o E4 e E5 afirmam estar a planejar medidas ao nível do recrutamento e formação. Sendo que o E4 menciona o desenvolvimento do curso de vigilância e controlo de fronteiras, em consonância com o *Common Core Curriculum* da Frontex, para a obtenção de mais pessoal certificado na área de vigilância das fronteiras externas. Por outro lado, o E1, E2, E6 e E7 informam não terem adotado qualquer medida específica, remetendo a problemática para a respetiva tutela (E2 e E6).

Quadro 9 – Excertos das respostas à Q5

Questão 5: A sua Instituição prevê contribuir na formação e treino dos novos elementos do Corpo Permanente da Frontex? Se sim, em que moldes e que vantagens e/ou desvantagens verifica desse facto?	
E1 PM	O CGPM neste momento, não prevê [...] mas, continua sempre disponível em participar ou contribuir em qualquer ação de formação e treino dos novos elementos do Corpo Permanente da Agência.
E2 MAR	Não está previsto participar na 1ª fase da formação e treino [...]. Numa segunda fase, em que a formação possa incidir em aspetos mais técnicos no âmbito naval e das funções de guarda-costeira, será avaliado. As vantagens são as de estar dentro processo, acompanhar o desenvolvimento da agência, dar um contributo nacional num campo de ação onde a Marinha, em Portugal, tem valências muito específicas e exclusivas. Não se avaliam desvantagens imediatas, para além do esforço adicional que teria de ser pedido à organização.
E3 PJ	Apesar de haver essa disponibilidade pelo novo Instituto de formação da Polícia Judiciária, apenas a existir, serão formação pontuais ou em colaboração com outras FSS e ainda não planeadas.



E4 GNR	A Guarda tem vindo a apoiar a FRONTEX no desenvolvimento de áreas específicas de formação [...] é algo de muito positivo, pois permite a troca de conhecimentos e será um fator importante para o reforço da boa imagem que a GNR já tem junto da FRONTEX, [...] reconhecimento do trabalho que os nossos militares têm vindo enquanto formadores nos cursos ministrados pela Frontex. [...] peritos qualificados não são assim tantos e enquanto estão empenhados em formações para a Frontex, não estão disponíveis para a Guarda, o que nalguns casos em que não são exclusivamente formadores, poderá trazer um esforço adicional à Unidade [...].
E5 SEF	Sim o SEF contribui com formadores nos moldes previstos pela Frontex, facto que é encarado sempre como um reconhecimento pela qualidade do serviço prestado.
E6 PSP	Sim. A PSP, a solicitação da FRONTEX, ofereceu alguns formadores em áreas do saber definidas pela agência e, nas quais a PSP pode, face ao <i>know how</i> acumulado ao longo de décadas, ser uma mais valia para a formação dos futuros membros do <i>Standing Corps</i> . [...] veremos isso como uma vantagem, uma vez que a PSP desde 1985, é autónoma na formação dos seus quadros profissionais. Será gratificante para a PSP partilhar os seus conhecimentos com os futuros agentes europeus.
E7 FA	A quando da visita da Diretora de Operações da FRONTEX [...] o EMFA apresentou um briefing sobre as operações de Vigilância, Reconhecimento e Patrulhamento nas ZEE Portuguesas, [...] e sobre a possibilidade de colaboração da FA com a FRONTEX para formação de tripulantes e modernização das Aeronaves ISR da Frota C-295 tendo em vista o aumento da capacidade operacional da FRONTEX. [...] nos termos regulamentados no artigo 9º da Agência:

Fonte: Entrevistados (2020)

Relativamente à participação das instituições na formação e treino dos novos elementos do CP, observamos que três delas não preveem contribuir nesta área, embora seja unânime que existe disponibilidade para tal (E1, E2 e E3). Não obstante, o E2 realça que numa segunda fase poderá existir participação na formação de índole mais técnica.

Em contrapartida, o E4, E5, E6 e E7 afirmam que existe previsão de contribuírem para a formação e treino. Como mais-valias desta participação elencam a partilha do conhecimento e experiência (E2, E4 e E6), reforço da imagem da Instituição junto da Frontex (E4), reconhecimento do serviço prestado (E4, E5 e E6), aumento da capacidade operacional da Frontex (E7), estar dentro do processo e acompanhamento dos desenvolvimentos (E2). No que toca a desvantagens, apenas o E2 e E4 assumem existir um esforço adicional da Instituição, em virtude de existirem poucos efetivos qualificados para dar formação e, em alguns casos, acontecer em acumulação com outras funções.

Quadro 10 – Excertos das respostas à Q6

Questão 6: O novo regulamento prevê o apoio financeiro aos Estados-Membros, através de subvenções, de forma a poderem contratar e formar pessoal suplementar. A compensação financeira atribuída pela Frontex compensa a saída dos efetivos ao abrigo das categorias 1 e 2? Estão a ser pensadas medidas para que esta compensação financeira seja revertida para colmatar as ausências dos efetivos?	
E1 PM	Qualquer que seja o apoio financeiro aos EM, haverá sempre contrapartidas favoráveis para a Agência. Fico apreensivo com estas compensações, ou apoios financeiros!
E2 MAR	[...] Ainda não foram pensadas medidas para que esta compensação financeira, que se avalia poderia ser muito residual, fosse revertida para colmatar as ausências dos efetivos.
E3 PJ	Nesta temática tenho muitas dúvidas da intenção política expressa pelos responsáveis europeus, considerando eu que a criação de um super corpo de polícia de fronteiras, não é o mais correto, até porque envolve muitas questões de compatibilidade [...].
E4 GNR	Esta situação encontra-se a ser ponderada [...] a compensação financeira servirá como um incentivo para que os Estados-Membros contribuam com elementos. [...] essa compensação financeira não substitui a perda de conhecimento e do elemento qualificado, servindo eventualmente para apoiar a formação de novos elementos.



E5 SEF	Já respondido anteriormente.
E6 PSP	[...] estamos numa fase muito prematura para responder a esta pergunta. No entanto, como referi, a seu tempo, esta matéria será analisada.
E7 FA	Não aplicável pelas razões referidas anteriores.

Fonte: Entrevistados (2020)

Na Q6 merecem destaque as respostas associadas a uma elevada apreensão relativamente ao modelo compensatório (E1 e E3), assim como a afirmação do E4 ao sublinhar que a compensação financeira não substitui a perda do conhecimento e do elemento qualificado. Em relação ao planeamento de medidas, apenas o E5 afirma que estão a ser tomadas, enquanto que o E4 avança que a situação ainda está em análise.

Por outro lado, a maioria não está a planear medidas (E1, E2, E3, E6 e E7), uma vez que a previsão do impacto de saídas de efetivos é reduzida ou desconhecida (E2, E3, E6 e E7).

Quadro 11 – Excertos das respostas à Q7

Questão 7: Com base no ciclo estratégico plurianual de políticas para a gestão europeia integrada de fronteiras, a Frontex estabelece um processo de planeamento integrado que inclui os planos nacionais de desenvolvimento de capacidades. Que alterações a sua Instituição prevê realizar para cumprir estes planos, conforme estipulado no art.º 9 do Regulamento?	
E1 PM	A PM como entidade colaboradora na Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras, estará sempre disponível em cooperar com as entidades com competências próprias nesta matéria a fim de salvaguardar a segurança interna em prol da salvaguarda do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da UE [...]
E2 MAR	Num país com forte liderança e onde os recursos públicos são geridos de uma forma global este artigo é olhado, analisado, interpretado e executado de uma forma holística e sem azos a espartilhos por entidades. Ou seja, existe uma estratégia nacional, para a qual as diversas entidades, devem no seu âmbito ser chamadas a contribuir [...]. Não se perspectivam mudanças substanciais na Marinha [...]. O recrutamento e seleção manterão os padrões que já detêm. Poderão [...] ser inseridos módulos de formação e treino para ir ao encontro da Agência e relativamente às capacidades ainda não foi equacionada nenhuma alteração estrutural [...].
E3 PJ	Em termos de Polícia Judiciária, estas alterações serão mínimas e pontuais.
E4 GNR	[...] ainda não existem critérios definidos. Mas é importante referir que um plano de desenvolvimento de capacidades terá de ser um plano que irá envolver diversas áreas e entidades, nomeadamente na parte respeitante ao ciclo de fundos comunitários, neste caso Fundo de Segurança Interna para a Gestão das Fronteiras. Ora, plano só fará sentido se tiver alinhado com os objetivos do Governo e da União Europeia, para esta área. E aqui sim, devemos-nos adaptar para ter um plano nacional síncrono com os fundos europeus.
E5 SEF	Com base nas avaliações resultantes da análise de risco são progressivamente introduzidas alterações de forma a cumprir com o estipulado.
E6 PSP	[...] a PSP não adotará qualquer medida de uma forma isolada, fazendo-o numa perspetiva conjunta norteada por uma estratégia nacional. Nesta senda, os planos da PSP serão aqueles que, os Grupos de Trabalho constituídos, coordenados pelo POC nacional [...]. As medidas a adotar pela PSP serão aquelas decididas por esse Grupo de Trabalho, que deverá integrar representantes de todas as instituições nacionais.
E7 FA	A metodologia apresentada no “ <i>Capability Development Planning - Proposal for Process, Methodology and Procedure</i> ” de 31JAN20, [...] necessita de ser ajustado/validado nos próximos dois anos pela Agência e pelas nações. Como tal, a FA irá estar disponível para desenvolver capacidades, enquadradas em sede de Lei Programação Militar, que enquadradas numa perspetiva nacional, concorram para NCDP Português.

Fonte: Entrevistados (2020)



Relativamente à Q7, o E1, E2 e E6, identificaram que o seu contributo para os PDC nacionais seriam no âmbito da cooperação e contribuição em concordância com a ENGIF, realçando a necessidade de tratar este assunto de forma holística e não espartilhada pelas diferentes entidades (E2). Desta forma, o E2 e E3 verificam alterações mínimas, enquanto que para o E5 as mudanças serão progressivas e resultantes da análise de risco. Para o E4 existe alguma dificuldade em responder a esta questão por o assunto ser uma novidade e por não existirem critérios definidos. Porém, destaca que o PDC deverá envolver diversas áreas e entidades, que deverá existir um alinhamento entre o plano, os objetivos do governo e da UE, assim como a necessidade de se concretizarem as adaptações necessárias para a obtenção de um plano nacional síncrono com os fundos europeus. O E7 acrescenta que será necessário ajustar/validar o “*Capability Development Planning - Proposal for Process, Methodology and Procedure*” de 31 de janeiro de 2020, e desenvolver capacidades, enquadradas com a Lei de Programação Militar, numa perspetiva nacional.

Quadro 12 – Excertos das respostas à Q8

Questão 8: Uma das ambições da Frontex é possuir equipamento próprio, afirmando mesmo que deverá tornar-se "a espinha dorsal" dos destacamentos operacionais, complementado em circunstâncias excecionais, pelo recurso a contribuições adicionais dos Estados-Membros. Neste pressuposto, que vantagens e desvantagens verifica da aquisição de meios pela Frontex, deixando de utilizar os meios nacionais, atendendo ainda a que com o emprego operacional dos meios nacionais era possível garantir financiamento em várias áreas, como a manutenção?	
E1 PM	[...] tenho dúvidas, ou reservas [...]. Os EM ficaram reféns operacionalmente do emprego dos meios cofinanciados! Relativamente ao equipamento próprio, acredito que a Agência, consiga ao nível dos meios terrestres uma rápida capacitação, mas tenho muitas reservas aquando da capacitação dos meios náuticos, ou mesmo navais, e aeronáuticos. Estas duas últimas capacidades, demorará anos, até ficarem totalmente autónomas e capacitados.
E2 MAR	O financiamento que a Marinha obtém pela participação dos seus meios nas operações da FRONTEX é relativamente reduzido [...]. A intenção da Agência [...] só é concretizável a longo prazo e mesmo essa intenção ainda não está bem definida, existindo inúmeros aspetos que necessitam de ser concretizados. [...]
E3 PJ	[...] considero esta atitude de auto suficiência errada, considerando que deveriam ser os países a terem os meios e a sua utilização ser então coordenada pela Frontex, quando em operação internacional.
E4 GNR	[...] poderá representar um problema no futuro, pois as Instituições terão menos oportunidades de conseguirem financiamento comunitário através de projetos, para promoverem a aquisição de novos equipamentos técnicos, bem como para a manutenção dos já existentes. [...] a aquisição de equipamentos técnicos mais específicos, por exemplo as embarcações ou helicópteros, implicam a existência de verbas muito grandes para que os mesmos sejam adquiridos pela Agência, pelo que prevejo que futuramente os Estados-Membros poderão vir a continuar a fornecer os seus equipamentos e respetivas guarnições, bem como a recorrer ao financiamento comunitário para a aquisição de equipamentos técnicos. No entanto, este modelo de aquisição necessita de maior clarificação.
E5 SEF	A questão não se aplica ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, pois este Serviço contribui com peritos e não com equipamento.
E6 PSP	A PSP, ao contrário de outras instituições nacionais, não contribui com equipamento próprio, uma vez que os perfis em que participa, não contemplam meios nacionais, tendo a PSP optado pelo aluguer de viaturas.



<p>E7 FA</p>	<p>A aquisição de meios “pesados” [...] acarreta uma série de dificuldades que não vão ser fáceis de dirimir nos próximos anos, a saber: [...] o preço de aquisição de meios aéreos é exorbitante [...]; Outra dificuldade identificada está relacionada com o registo das aeronaves e as regras de operação sob as quais a sua operação estará sujeita; A definição de bases (aeródromos) estabelecidos de operação, com todos os encargos que daí advêm: infraestruturas, recursos humanos, serviços associados, entre muitos outros. [...] a operação destes meios requer elevada formação e experiência. Caso a Agência FRONTEX opte pela aquisição de meios técnicos para serem operados por RH recrutados terá vantagens a longo prazo (10-15anos) mas, garantidamente, muitas desvantagens face aos meios altamente qualificados disponíveis através das nações [...]</p>
------------------	--

Fonte: Entrevistados (2020)

Em resposta à Q8, importa salientar a apreensão relativamente a este modelo de aquisição dos meios (E1 e E3), sendo que para o E1 os EM ficarão reféns do emprego operacional dos meios nas situações de copropriedade e para o E3 a autossuficiência é um erro, por considerar que os meios deveriam ser coordenados pela Frontex aquando em operação internacional, mas permanecerem na dependência dos EM.

Apesar do objetivo de aquisição de meios, o E1, E2, E4 e E7 vislumbram dificuldades no que concerne aos meios navais e aéreos, pelo que preveem que os EM vão continuar no imediato a contribuir com estes. As razões desta dificuldade são: o preço elevado dos meios navais e aéreos (E4 e E7); encargos com infraestruturas de suporte, a exigência de formação e experiência para operar com os meios, a dificuldade no registo das aeronaves e as regras de operação sob as quais o seu emprego está sujeito (E7). Assim, concluem que nestes casos apenas a longo prazo esta intenção será materializada (E1, E2, E4 e E7).

Importa ainda constatar o referido por E4 ao indicar que as Instituições terão menos oportunidades para obterem financiamento comunitário através de projetos, o que poderá representar um problema, particularmente para aquelas que contribuem com meios terrestres.

Adicionalmente, o E7 considera que se Frontex optar pela aquisição de meios técnicos, operados por RH recrutados, só alcançará vantagens a longo prazo (10-15 anos), mas, muitas desvantagens face aos meios qualificados disponíveis através dos EM.

Posto isto, concluem que este formato aquisitivo necessita ser clarificado (E2 e E4).

Quadro 13 – Excertos das respostas à Q9

<p>Questão 9: A aplicação deste regulamento permite à Frontex intervir operacionalmente num país sem pedido prévio do EM, nomeadamente nas situações consideradas de ação urgente, conforme estipulado no art.º 42. Assim, embora esta intervenção seja seguida de um acordo entre a Frontex e o EM na elaboração do plano operacional, como observa esta possibilidade, em concreto no que respeita à soberania do próprio país?</p>	
<p>E1 PM</p>	<p>[...] Observando e conhecendo a ação da FRONTEX na Grécia, e em Espanha, julgo que as Forças e Serviços de Segurança conseguiriam manter a nossa Soberania, implementando o estipulado na Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras. A FRONTEX, ainda não tem o conhecimento e a experiência suficiente para o exercício de uma intervenção musculada, porque os seus recursos operacionais estão baseados em civis pouco qualificados [...]</p>



E2 MAR	[...] a tendência futura será o da federalização do mar e que, decorrente das evoluções que as Agências Europeias têm sofrido (não é apenas a FRONTEX), existe já, nalgumas áreas, alguma partilha de soberania entre os EM e a UE. [...] Tudo o que são partilhas de soberania deverão ser avaliadas com o cuidado estratégico que o apetite pelo valor, que o País detém em exclusividade, possa provocar noutros EM. [...]
E3 PJ	Considero que estamos perante um erro colossal que, caso venha a ser aplicado conduzirá ao fim da Agência Frontex. A soberania é algo muito próprio das identidades e culturas europeias. [...]
E4 GNR	É uma questão delicada, pois acho que a intervenção da FRONTEX à luz do art.º 42.º só será possível através do mútuo acordo entre a Agência e o Estado-Membro. [...] a Agência tem estabelecido um conjunto de boas práticas e de diálogo com os Estados-Membros, sendo esta a forma mais viável, através do consenso entre as partes. [...] Até porque houve bastante cuidado na negociação desde artigo, remetendo primariamente para o estabelecimento de um “plano operacional”, em que os EM têm uma palavra a dizer sobre a implementação da Operação.
E5 SEF	A intervenção visa o cumprimento de determinados procedimentos nas fronteiras que ao abrigo do Acordo de Schengen são mais do que fronteiras nacionais, são fronteiras comuns de todos os Estados Membros e signatários do acordo, não resultando no meu entender qualquer perigo ou ataque à soberania dos respetivos países.
E6 PSP	Os Estados Membros, a partir do momento em que aderiram à União Europeia, sabiam que de uma forma indireta teriam de prescindir de alguma soberania. [...] o que acontece num EM afeta diretamente a UE. Se um EM não consegue suste e/ou anular determinada ameaça e se os impactos da concretização dessa ameaça forem suscetíveis de afetar toda ou parte da União Europeia, é perfeitamente legítimo e compreensível que a FRONTEX seja legalmente legitimada a intervir por forma a neutralizar a aludida ameaça.
E7 FA	Esta é uma questão de base jurídico-legal que seguramente obedecerá a um processo que envolve as instâncias competentes da UE ao mais alto nível. [...]

Fonte: Entrevistados (2020)

Quanto à Q9, embora alguns entrevistados considerem não existir ataques à soberania do EM (E1, E4 e E5), a questão está longe de ser unânime. Para o E1 a soberania não estaria em causa por que a Frontex não tem conhecimento nem experiência para assumir uma intervenção operacional mais musculada, ficando essa atribuição para as FSS em harmonia com a ENGIF. O E4, embora afirme ser uma questão delicada, identifica a postura dialogante da Frontex e participação do EM no plano operacional como determinante para que a soberania seja mantida. O E5 indica que esta intervenção tem como objetivo o cumprimento de alguns procedimentos nas fronteiras, que conforme Acordo Schengen são mais do que fronteiras nacionais, pois são fronteiras comuns a todos os EM e signatários deste acordo e, por isso, não interfere com a soberania.

Por outro lado, o E2 e E6 consideram estarmos perante uma situação de partilha ou cedência de soberania entre EM e a UE própria da adesão à UE, ressalvando que esta situação tem sido uma tendência. Todavia merece uma avaliação estratégica cuidada (E2). Enquanto que o E6, em situações de ação urgente, advoga legitimidade na intervenção da Frontex como forma de neutralizar a ameaça.

De forma mais drástica, o E3 observa esta possibilidade como um erro colossal que a acontecer poderá levar ao fim da Frontex. Enquanto que o E7 a assume como uma questão de base jurídico-legal que envolve as instâncias competentes da UE.



Quadro 14 – Excertos das respostas à Q10

Questão 10: Se ao dia de hoje a Frontex lançasse uma operação no nosso país, que adaptações julga que seriam necessárias para a concretizar, nomeadamente no que concerne a infraestruturas e meios a utilizar, bem como na articulação e coordenação das várias entidades, face às exigências do novo regulamento?	
E1 PM	A PM, iria cooperar de acordo com Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras, de 2017, com o SEF que detém a coordenação da gestão de informação com a Agência, articulando com as restantes entidades internacionais e nacionais, a fim empenhar com eficácia todos os meios, tanto da GNR, do SEF, da Marinha, da AMN/PM, da PSP e da Proteção Civil, bem como meios aéreos da FAP.
E2 MAR	[...] Portugal tem de arranjar formas de trabalhar e formas de articular as atividades das diversas entidades mesmo sem o lançamento de qualquer operação. [...] Portugal deveria [...] potenciar uma economia de recursos, partilhando a informação entre entidades e articulando as operações. A cultura a instituir é uma cultura de cooperação e não a cultura de competição existente [...].
E3 PJ	Apesar da nossa pequena dimensão e alguma tensão entre as diversas FSS e outros atores nesta realidade, é minha opinião que quando passamos à parte operacional, somos, talvez, dos melhores do mundo, [...] tudo iria correr bem, como é lógico com pequenos incidentes mas, provavelmente, com toda a nossa energia e saber não haveria de alterar muito as estruturas de coordenação existentes que apenas teriam de ser um pouco “oleadas”.
E4 GNR	[...] as estruturas já existentes na Guarda, teriam a capacidade de assegurar a coordenação com a FRONTEX, sendo também importante realçar a importância da coordenação com o NFPOC português. [...] é bom recordar que o Estado Português investiu para a criação de uma estrutura “física” para a coordenação da vigilância da fronteira marítima, através do Centro Nacional de Coordenação EUROSUR, [...] temos ao dia de hoje uma estrutura e local dedicado para a ativação de um ICC [...]. Mas, temos mais entidades capazes de receber este tipo de operações em função da matéria. [...] as estruturas estão montadas e cada uma nas suas áreas cumprem (e muito bem) o seu papel. [...] o cerne da questão é a interoperabilidade entre os diversos centros e o mecanismo de coordenação. E estes dois quesitos, muito contribuíram para a integração do regulamento EUROSUR [...].
E5 SEF	[...] pressupõe a aprovação de uma nova Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras onde todas as entidades/autoridades têm o seu papel específico no âmbito das suas competências, assim como a criação de um Centro Nacional de Coordenação. Essa estratégia nacional já existe, faltando apenas a sua aprovação pela tutela, pelo que, no caso de implementação de Operação Conjunta em Portugal estariam criadas as condições para cumprir com as exigências do Novo Regulamento.
E6 PSP	[...] neste momento, não seria um problema a coordenação de meios em caso de uma ameaça a Portugal. Creio que as infraestruturas existentes seriam suficientes para acolher o pessoal e meios da FRONTEX [...].
E7 FA	[...] não existiriam dificuldades de relevo [...], a coordenação da atividade aérea não seria diferente de outras situações similares, várias vezes testadas, [...]. Um exemplo prático foi a operação da EMSA e FRONTEX, realizada em 2019, em Portugal [...]. A operação foi efetuada com os vários representantes das entidades nacionais em Varsóvia e a aeronave a voar a partir de Lagos, constituindo um excelente exemplo nacional de coordenação multi-entidade e a Agência FRONTEX.

Fonte: Entrevistados (2020)

Na última questão verifica-se uma divisão de entendimentos. Por um lado, um conjunto de entrevistados (E1, E3 e E6) considera que a operação envolveria as autoridades de acordo com a ENGIF e, por isso, não seriam necessárias grandes adaptações (E1, E3 e E6). Em contrapartida, para E2, E3 e E4 seria necessário ultrapassar as dificuldades na coordenação entre as AN, sublinhando o E2 a importância de instituir uma cultura de cooperação em detrimento da competição.



Concomitantemente, o E4 e E7 concordam em afirmar que, dependentemente da especificidade da operação, as entidades nacionais já possuem estruturas capazes, dando inclusive exemplos de situações operacionais realizadas em conjunto. Não obstante, o E4 salienta que as lacunas de interoperabilidade dos vários sistemas nacionais e o mecanismo de coordenação poderiam ser resolvidas através da estrutura do EUROSUR. Referindo ainda que as estruturas existentes na GNR possuem capacidade para a coordenação da operação, com a Frontex e o NFPOC, e a implementação de um Centro Internacional de Coordenação.

O E5 afirma ainda que o novo regulamento impõe a aprovação de uma nova ENGIF e a necessidade de criação de um CNC. Alertando, porém, que já existe uma ENGIF capaz de cumprir o novo regulamento. Todavia, aguarda aprovação.

4.3. Análise de resultados

Para melhor compreensão dos dados obtidos, analisar-se-ão as questões de forma agrupada e por temas.

Assim, relativamente aos RH (Q1, Q2, Q4 e Q6) verificamos que, em virtude de o processo de recrutamento e seleção ainda se encontrar a decorrer e a Frontex não disponibilizar o quantitativo dos efetivos que se candidataram por Instituição, sabendo apenas que o total de Portugal é de 650 (Pereira, entrevista por email, 20 de abril de 2020), as Instituições não conseguem prever o real impacto que esta situação poderá causar no que respeita às categorias 1 e 2. Contudo, a previsão é de que as Instituições mais afetadas poderão ser a PM e a GNR, enquanto que a MAR poderá ser afetada apenas numa segunda fase de recrutamento. Em contrapartida, o SEF não será tão afetado porque a seu tempo introduziu medidas internas capazes de minimizar este impacto (Teixeira, entrevista por email, 22 de abril de 2020). Não obstante, compreende-se a apreensão dos entrevistados, porquanto, mais do que perder quantitativos, o mais grave será a perda de efetivos de elevada qualificação e formação, pois ainda que haja uma compensação financeira adequada que permita recrutar novos elementos, estes demorarão anos a adquirir a experiência e conhecimento dos cessantes.

Outra situação interessante foi perceber que o concurso da Frontex não foi suficientemente apelativo do ponto de vista monetário para os Inspectores da PJ (Morais, entrevista por email, 9 de abril de 2020). No entanto, esta situação poderá alterar-se, pois, de acordo com o artigo 121º n.º 2 do regulamento GEFC2.0, é pretensão da Frontex avaliar a sua atratividade no intuito de garantir a qualidade de pessoal e um equilíbrio geográfico, o que, para Bossong (2019), será um desafio, atentas as diferenças salariais existentes na UE.



Relativamente à categoria 3 pode-se observar que para Portugal, em 2021, está previsto o contributo de 72 operacionais e a partir de 2027 serão 110, enquanto que, na categoria 4, comprometeu-se a ceder 30 operacionais³⁴. Da análise às entrevistas percebe-se que as AN desconhecem qual a distribuição destes totais por entidade (Rodrigues, entrevista por email, 15 de abril de 2020). No entanto, constatamos que estes serão o máximo de contribuições de Portugal nestas categorias, embora a Diretora de Operações da Frontex tenha assumido flexibilidade para negociar o empenhamento de RH (Rodrigues, *op. cit.*). Sobre a categoria 3 importa ainda referir que, se a Frontex acionar apenas os elementos do corpo permanente, os EM poderão nem contribuir com os seus efetivos, o que nos remete para a avaliação do impacto estratégico para as AN decorrentes deste facto, conforme a Q3.

Posto isto, independentemente do menor ou maior impacto ao nível estratégico para as AN, salienta-se apenas o impacto que os entrevistados concordam existir para Portugal, este sim mais importante porque a imagem de marca da UE é a “união” entre os EM, que se mostra também na solidariedade de disponibilidade de meios. Será importante perceber que numa estratégia de preparação de Portugal para os fenómenos de migração ou criminalidade, o treino é fundamental. Mas se esse treino for no teatro de operações, então a preparação será ainda maior. Ou seja, manter a projeção das AN nestes teatros é estratégico, não só para a credibilização das forças, mas para estarmos preparados em Portugal para garantir a mesma segurança e capacidade de reação que se tem nessas missões. Salienta-se ainda que uma das prioridades do atual governo é dar continuidade à participação ativa no processo de construção europeia em face aos desafios comuns resultante dos fenómenos migratórios³⁵. Para este fim, é determinante o contributo das AN na formação dos novos elementos, situação amplamente prestigiante para as nossas instituições, mas para Portugal como um todo, ainda que seja um esforço adicional, conforme avançado pelos entrevistados.

Neste alinhamento, na Q7, que alude ao ciclo de estratégico plurianual de políticas para a gestão europeia integrada de fronteiras e, em concreto aos PDC nacionais, verificamos as alterações que as Instituições estimam realizar para cumprirem o estipulado no regulamento GEFC2.0. Assim, é fundamental o envolvimento de todas as entidades, pois deste ciclo resultarão as prioridades políticas e as orientações estratégicas para cinco anos relativamente ao controlo fronteiriço, operações de busca e salvamento, análise de risco,

³⁴ GEFC 2.0, Anexos III e IV.

³⁵ Conforme Lei n.º 3/2020, de 31 de março, 2020, que aprova as Grandes Opções do Plano para 2020.



intercâmbio de informações e cooperação com os EM, cooperação inter-serviços entre as AN dos EM, entre outros elementos que compõem a GIF³⁶. Para isso, importa também que o mesmo aconteça com o PDC, o qual deverá estar alinhado com os objetivos do governo e da UE, (Rodrigues, *op. cit.*), assim como a necessidade de ajustar/validar o “*Capability Development Planning-Proposal for Process, Methodology and Procedure*” (Carvalho, entrevista por email, 01 de maio de 2020) e desenvolver capacidades, enquadradas com as demais leis de programação e investimento nacional, situação que permitirá uma melhoria dos procedimentos relativos à segurança interna e externa (Sánchez, 2019). O *Capability Development Planning-Proposal for Process, Methodology and Procedure* inicialmente realizado pela Frontex, com base em cenários reais, serve de modelo para a elaboração dos PDC dos EM (UE, 2019).

Posto isto, parece-nos que o ciclo estratégico plurianual e o planeamento integrado, surgem como uma oportunidade para desenvolver a organização nacional no âmbito da GIF, que poderá potenciar melhorias na coordenação entre as AN.

Noutra vertente, relativamente à aquisição de equipamento próprio pela Frontex, ficou patente o receio demonstrado pelos entrevistados quanto aos contornos do modelo delineado para o efeito. É sabido que a intenção seria a adoção de recursos técnicos que estivessem imediatamente, e de forma flexível, disponíveis, ultrapassando lacunas operacionais de dependência dos EM. Contudo, este regulamento não estabeleceu um quadro de responsabilidades da Frontex e, por isso, continua a ser questionável se os EM autorizarão o registo de equipamentos, como estando ao serviço do seu governo, que, na verdade, estão fora do seu controlo (Fernandez-Rojo, 2019). Pois, em caso de aquisição ou em regime de copropriedade de equipamentos técnicos importantes, a Frontex deverá assinar um acordo com o EM para que este “[...] proceda ao registo do equipamento como adstrito ao serviço público”³⁷. Não obstante e atendendo ao resultado das entrevistas, face a uma panóplia de dificuldades verificada na aquisição dos meios aéreos e navais, a previsão é a de que os EM vão continuar a contribuir com estes meios, pelo menos a curto prazo. Contrariamente, os meios terrestres e/ou menos importantes tenderão a deixar de ser fornecidos pelos EM, situação que poderá comprometer alguns financiamentos comunitários às AN.

Com a Q9, baseada na possibilidade de a Frontex intervir num EM em situações de ação urgente, pretendia-se perceber a análise dos peritos no que respeita à soberania desse

³⁶ GEFC2.0, artigos 3º e 8º.

³⁷ *Ibidem*, artigo 63º, n.º 4.



EM. Assim, apesar de um conjunto diverso de entendimentos, alguns deles fundamentados na transferência de competências e responsabilidades dos EM para as Instituições Europeias, ocorridos aquando da adesão à UE e consequentes políticas de integração, parece claro que a intenção da Frontex é proteger o regular funcionamento do espaço Schengen, fazendo cumprir alguns dos procedimentos nas fronteiras que, à luz do Acordo Schengen, são fronteiras comuns a todos os EM e signatários deste acordo, não interferindo na soberania (Teixeira, *op. cit.*). Ademais, se tal acontecesse seria uma evidente violação ao n.º 2 do artigo 4º do Tratado da União Europeia (UE, 2016). Dessarte, no cumprimento do preceituado no artigo 42º, parece-nos que o EM não perde ou transfere competências das entidades que integram a GIF nacional para a Frontex, não se verificando por isso ataques à soberania do EM.

A última questão tinha por objetivo compreender as alterações no que concerne à coordenação das várias entidades, infraestruturas e meios a utilizar na eventualidade de a Frontex lançar uma operação em Portugal, com base no regulamento GEFC2.0. Assim, parece que a alteração mais significativa é a necessidade de alterar a ENGIF (Teixeira, *op. cit.*), que particulariza as atribuições de cada AN em matéria de GIF. No entanto, importa também realçar que ficou evidente que o nosso País possui as estruturas necessárias à condução de operações desta natureza através do CNC-EUROSUR, que, com o regulamento GEFC2.0, assume importância acrescida na coordenação, partilha de informações e comunicação entre as AN que contribuem para a GIF, e destas para a Frontex, ou de outros Centros de Situação ou Operações existentes, que em razão da matéria lhes deva ser atribuído essa coordenação.



Conclusões

Os desígnios da edificação da Frontex tiveram subjacentes a necessidade de materializar a coordenação da cooperação operacional entre os EM da UE, num contexto de ausência de fronteiras internas que implica acrescidos desafios securitários, nomeadamente os potenciados pelas ameaças provenientes das suas fronteiras externas, dos quais se destacam os motivados pela pressão dos fluxos migratórios.

Neste sentido, desde 2004, para uma resposta mais eficaz na resolução de tais problemas securitários, a Frontex viu as suas competências reforçadas, sendo o regulamento GEFC2.0, aprovado em 2019, o corolário da sua edificação. Este novo mandato, fruto das alterações que enforma, terá implicações diversas ao nível do empenhamento dos EM e, consequentemente, das AN com responsabilidades na GIF nacional. Para compreender estas implicações, construiu-se um modelo de análise, baseado num estudo de caso, que permitisse identificar as adaptações a que as referidas AN serão sujeitas para o cumprimento do GEFC2.0.

Destarte, definiu-se como QC deste estudo “Qual o impacto da aprovação do regulamento GEFC2.0 no funcionamento e cooperação das AN com responsabilidade na GIF, entre si e para com a UE?”, da qual se extraíram três QD, às quais se procurou responder com recurso a um percurso metodológico repartido em três fases: exploratória, abrangendo a revisão de literatura e abordagem conceptual; analítica, para estudo do impacto do regulamento nas AN e realização de entrevistas; e conclusiva, para síntese dos principais resultados obtidos.

Assim, como resposta à QD1: “que desenvolvimentos legislativos marcaram o contributo da Frontex para a coordenação e proteção das fronteiras externas da UE?”, verifica-se que estes poderão ser analisados à luz de três mandatos. No primeiro assumiu essencialmente uma posição de facilitação da coordenação da gestão operacional das fronteiras externas entre os EM. Inicialmente não tinha o peso institucional que hoje se lhe conhece, pois, as suas competências eram limitadas e funcionava com um reduzido número de agentes e orçamento. Este mandato foi marcado por duas revisões, das quais se destaca a ocorrida em 2011, na sequência da crise migratória provocada pela “Primavera Árabe” e do apelo do Programa de Estocolmo tendo em vista o reforço das suas competências.

Posteriormente, a crise migratória de 2015 expôs as fragilidades da Frontex, demonstrando-se uma ineficiência na gestão das fronteiras externas, o que conduziu à concretização de um segundo mandato, em 2016, nitidamente reforçado, que marcou a



viragem de um papel de “facilitação” para a criação da GEFC, adquirindo dois aspetos distintivos: (i) passa a ser constituída pela Agência e os EM; e (ii) assume funções de GC, que até aí estavam essencialmente centradas no controlo fronteiriço da migração e criminalidade transnacional associada.

Recentemente, a entrada em vigor do regulamento GEFC2.0, que enforma o terceiro mandato, constitui-se como um *upgrade* ao anterior, do qual emerge a criação de um CP que reforça a componente humana da Frontex e de empenhamento dos EM.

Este mandato traz associadas novas competências e estruturas, que implicam ainda a sua materialização operacional para que possam ser devidamente analisadas, mantendo o mote da GIF como garante da manutenção do controlo uniforme da vigilância das fronteiras externas da UE, para o qual muito contribui a integração do EUROSUR, através da partilha de informações e da cooperação operacional, e o seu contributo para uma eficaz prevenção e repressão da criminalidade.

Em resposta à QD2, “quais as implicações da atualização do regulamento no funcionamento das guardas de fronteiras e costeiras no âmbito da GIF europeia?”, sobressai como implicação maior a criação do CP, pois tal constitui desafio ímpar para a Frontex, quer pela complexidade do processo de recrutamento quer pela dificuldade em angariar efetivos em número, e qualidade, suficientes para a sua constituição. Deste âmbito decorrem ainda implicações para os EM, em especial pelo comprometimento da cedência de efetivos e sua substituição, bem como pela dualidade de dependências das categorias 3 e 4 do CP.

O CP vem potenciar uma intervenção reforçada em matéria de fronteiras externas, mas transporta também preocupações ao nível da atribuição de poderes executivos no exercício de funções relacionadas com controlos fronteiriços e operações de regresso, funções estas que merecem ser escalpelizadas incessantemente, tendo em vista a salvaguarda dos direitos fundamentais.

Sobre o funcionamento das guardas de fronteiras relevam-se ainda as seguintes implicações:

- i) o estabelecimento de um ciclo estratégico plurianual, agregado a um planeamento integrado, vai exigir dos EM uma estreita cooperação com a Frontex, pois do mesmo resultarão as prioridades políticas e orientações estratégicas para cinco anos, em perfeita harmonia com os planos ao nível da PCSD da UE;



- ii) aquisição de equipamento próprio, espinha dorsal dos destacamentos operacionais, complementado, excecionalmente, pelos EM;
- iii) atribuição de compensações financeiras aos EM como forma de atenuar a ausência de pessoal experiente no cumprimento das várias missões sob responsabilidade das AN e, em simultâneo, cobrir os investimentos na formação de novos efetivos que substituam o pessoal cessante;
- iv) a integração do EUROSUR no intuito de melhorar o seu funcionamento e atuação, contribuindo para a cooperação operacional e troca de informações mais eficiente e eficaz, passando a ser obrigatório um conjunto de informação relevantes nos pontos de passagem de fronteiras, na vigilância aérea, bem como a resultante dos oficiais de ligação de imigração e dos movimentos secundários, que anteriormente surgiam como opção e recomendação no manual do EUROSUR;
- v) o alargamento da intervenção operacional aos países terceiros não vizinhos da UE.

Quanto à QD3, “que adaptações as autoridades nacionais preveem como necessárias, para que Portugal venha a cumprir o regulamento GEFC2.0 na sua plenitude?”, verifica-se a inexistência de uniformidade de adaptações a serem concretizadas pelas AN, dada a diferenciada missão que exercem no âmbito da coordenação e vigilância das fronteiras externas.

Ao nível dos RH é perceptível que o impacto resultante da saída de efetivos, para as categorias 1 e 2, será relativamente reduzido, não obstante tal considerando constitui mera previsão, pois as AN desconhecem o número real de candidatos ao CP. Perante esta previsão, apenas a GNR e o SEF planearam medidas compensatórias ao nível do recrutamento e formação. No caso da GNR, existe já um ajustamento no desenvolvimento do curso de vigilância e controlo de fronteiras em consonância com o *Common Core Curriculum da Frontex*, tendo em vista o incremento da certificação de efetivos com competências nessa matéria. Por seu turno, PM, MAR, PSP e FA não adotaram qualquer medida, remetendo a problemática para as respetivas tutelas. Presume-se ainda que o impacto maior decorrerá da saída de pessoal qualificado e experiente, situação que dificilmente será compensada com os apoios financeiros previstos. Quanto à categoria 3, é possível verificar de futuro situação inversa, caso as AN não sejam chamadas a contribuir com efetivo, em detrimento da ocupação desses lugares por efetivo próprio do CP, facto que poderá vir a ter implicações



estratégicas para as AN e para o próprio País, pois perder-se-ia a prática dos teatros de operações que nos garantem segurança e capacidade de reação a situações análogas.

No contexto da formação dos efetivos do CP importa salientar que apenas está prevista a participação da GNR, SEF, PSP e FA, da qual se espera partilha de conhecimento e experiência, reforço da boa imagem junto da Frontex e reconhecimento do serviço prestado pelas AN, mas também um esforço adicional destas, fruto da parca existência de efetivos qualificados para dar a formação.

No atinente ao ciclo estratégico plurianual de políticas para a gestão europeia integrada de fronteiras e, em concreto, aos PDC nacionais, verifica-se a necessidade de ajustamento/validação do *Capability Development Planning - Proposal for Process, Methodology and Procedure*, e desenvolvimento capacidades, enquadradas com as demais leis de programação e investimento nacional.

No que à aquisição de equipamento próprio pela Frontex concerne, conclui-se que as AN que contribuem com meios pesados, navais e aéreos, continuarão a ceder estes meios, pois os mesmos têm um preço elevado de aquisição e manutenção, exigem infraestruturas de suporte, formação e experiência de operação, além da dificuldade inerente ao registo de aeronaves e embarcações. Sobre o registo e emprego dos meios, atendendo a que a Frontex não definiu um quadro de responsabilidades, continua a ser questionável se os EM autorizarão este registo como estando ao seu serviço.

Por outro lado, em relação aos meios menos complexos, as AN, tendencialmente, deixarão de os ceder, o que poderá colocar em risco o acesso ao atual financiamento comunitário para sua aquisição.

Em matéria de soberania, decorrente da possibilidade de intervenção ao abrigo de “ação urgente”, fica patente que não há interferência na mesma, pois os procedimentos a realizar terão lugar nas fronteiras comuns e os EM não perdem, nem transferem, competências das AN que integram a GIF nacional para a Frontex.

Operacionalmente, para as AN, conclui-se que a alteração mais significativa na implementação do GEFC2.0 resulta da necessidade de alterar a ENGIF, documento que particulariza as suas atribuições em matéria de GIF.

Todavia, importa realçar que Portugal possui as estruturas necessárias à condução de operações desta natureza através do CNC-EUROSUR, que assume importância acrescida na coordenação, partilha de informações e comunicação entre as AN que contribuem para a



GIF, e destas para a Frontex, ou de outros Centros de Situação ou Operações existentes, que em razão da matéria lhes deva ser atribuído essa coordenação.

Com as respostas às QD validam-se os OE e edifica-se a resposta à QC, considerando o somatório dos dados obtidos, o que contribui para um melhor conhecimento desta temática, complementando o estado da arte.

Deste modo, conclui-se que o impacto deste terceiro mandato no funcionamento e cooperação das AN com responsabilidade na GIF, entre si e para com a UE, é, globalmente, reduzido.

Não obstante o maior impacto causado pela saída de efetivos com qualidade e experiência, a insuficiente compensação financeira, bem como o empenhamento de pessoal habilitado no processo de formação do CP, de uma forma geral, o impacto relativo aos RH é reduzido.

O impacto causado pelo estabelecimento do ciclo estratégico e planeamento integrado, embora force novas medidas, surge como uma oportunidade para desenvolver a organização nacional no âmbito da GIF, o que poderá potenciar melhorias na coordenação e articulação entre as AN.

Ao nível operacional o impacto será moderado na medida em que é necessário elaborar uma nova ENGIF, mas poderá ser mitigado se as AN reconhecerem o EUROSUR como estrutura de excelência no âmbito da coordenação e cooperação entre elas e para com a Frontex, necessitando existir um investimento na interoperabilidade de ligação de sistemas entre as diversas AN.

Como limitação deste estudo identifica-se o curto hiato temporal que decorre desde a entrada em vigor deste terceiro mandato, o que inviabiliza uma aprofundada análise das implicações que decorrem das alterações introduzidas por parte das AN, verificando-se ainda uma grande indefinição nos procedimentos acessórios de aplicação do regulamento, onde sobressaem alguns tópicos de extrema importância, como a utilização e registo de armamento e equipamento, nomeadamente meios navais e aéreos.

Para investigações futuras sugere-se a possibilidade de formação conjunta de elementos das diversas AN que possam vir a ocupar o mesmo perfil, a análise das atuações da Frontex em países terceiros e a avaliação das consequências da aplicação dos poderes executivos no cumprimento das suas atribuições.

No sentido de mitigar o impacto do GEFC2.0 em Portugal, deixamos as seguintes recomendações:



- i) Criar mecanismos de interoperabilidade entre os centros operacionais e de situação das AN, privilegiando a estrutura EUROSUR, por forma a maximizar a partilha de informações e a cooperação nacional. Para tal, poder-se-á seguir as práticas recomendadas no GEFC2.0 e na Estratégia Técnica e Operacional da GIF europeia, ou em complemento estabelecer protocolo entre as AN, que detalhe este mecanismo de interligação na gestão das fronteiras.
- ii) Implementar um PDC nacional que integre as capacidades das AN, no âmbito da gestão das fronteiras, alinhado com o ciclo plurianual da PCSD da UE, envolvendo a Tutela no plano de responsabilidade de investimento, em consonância com a Estratégia Técnica e Operacional da GIF europeia e a nova ENGIF que se encontra para aprovação.
- iii) Estabelecer um mecanismo de compensação financeira, em conformidade com o artigo 61º do GEFC2.0, alinhado com o Orçamento de Estado nacional, no sentido de reinvestir em formação certificada que qualifique os agentes na gestão de fronteiras e os prepare para atuação no âmbito do Código de Fronteiras Schengen.



Referências Bibliográficas

- Álvarez, F. (11 de dezembro de 2018). *Migration and Security: a european perspective*. Obtido em 8 de abril de 2020, de Instituto Espanhol de Estudos Estratégicos: www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO127_2018FERALV-migraciones_ENG.pdf
- Benedicto, A. R. (2019). Custodiar la Fortaleza - El papel de Frontex en la militarización y securitización de los flujos migratorios en la Unión Europea. *Centre Delàs*. Barcelona: Esteva & Estevão.
- Benedicto, A., & Brunet, P. (setembro de 2018). Building Walls - fear and securitization in the European Union. *Centre Delàs Report 35*. Barcelona: Esteva & Estevão.
- Bosson, R. (dezembro de 2019). *The Expansion of Frontex*. Obtido de SWP Comment: <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019C47/>
- Carrera, S., & Hertog, L. d. (março de 2016). European Border and Coast Guard: What's in a name. *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, n.º 88*. Bruxelas, Bélgica: Centre for European Policy Studies.
- CE. (20 de abril de 2010). Plano de Acção de aplicação do Programa de Estocolmo. *COM (2010) 171*. Bruxelas: CE.
- CE. (15 de dezembro de 2015). *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia*. Obtido de EUR-Lex - Acesso ao direito da União Europeia: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3086c6c9-a3e7-11e5-b528-01aa75ed71a1.0015.02/DOC_1&format=PDF
- CE. (12 de setembro de 2018). *State of The Union*. Obtido de https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-factsheet-coast-guard_en.pdf
- CE. (novembro de 2019). *A reinforced European Border and Coast Guard*. Obtido de Migration and home affairs: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20191108_managing-migration-factsheet-european-border-and-coast-guard_en.pdf



- CE. (21 de maio de 2019). *European Border and Coast Guard: Launch of first ever joint operation outside the EU*. Obtido em 13 de abril de 2020, de Comissão Europeia: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_2591
- CE. (2019). *Relatório Intercalar sobre a aplicação da Agenda Europeia da Migração*. Bruxelas: CE.
- Colombo, E. (julho de 2019). *EU Secondary Movements of Asylum Seekers: a Matter of Effective Protection and Solidarity*. Milão: Fondazione ISMU.
- Coman-Kund, F. (6 de fevereiro de 2020). *The territorial expansion on Frontex Operations to third countries: on the recently concluded status agreements in the Western Balkans and beyond*. Obtido em 10 de abril de 2020, de Verfassungsblog on matters constitucional: <https://verfassungsblog.de/the-territorial-expansion-of-frontex-operations-to-third-countries-on-the-recently-concluded-status-agreements-in-the-western-balkans-and-beyond/>
- Conselho Europeu. (25 de novembro de 2004). Regulamento (CE) n° 2007/2004 do Conselho, de 26 de Outubro de 2004, que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia. *Jornal Oficial da União Europeia*, pp. L 349/1 - L349/11.
- Conselho Europeu. (4 de maio de 2010). Programa de Estocolmo - uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos. *Jornal Oficial da União Europeia*.
- Crone, M., & Falkentoft, M. (2017). *Europe's refugee crisis an the threat of terrorism - An extraordinary threat*. Copenhaga, Dinamarca: Secondary Movements.
- Decreto-Lei n.º 249/2015, de 28 de outubro. (2015). Estatuto do Instituto Universitário Militar (IUM). *Diário da República, 1.ª série — N.º 211 — 28 de outubro de 2015*, 9298-9311. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Eufrázio, J. R. (2017). *O Impacto das funções da Guarda Costeira na Vigilância da Fronteira da União Europeia. Trabalho de Investigação Individual do Curso de Estado-Maior Conjunto 2016/2017*. Lisboa: IUM.
- Eur-Lex. (2020). Regulamento (UE) 2016/399, de 9 de março, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras. (*Consolidado com as alterações de 2016, 2017 e 2019*). UE. Obtido em 03 de março de 2020, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02016R0399-20190611&from=EN>



- EUROPOL. (2016). TE-SAT 2016. *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2016*. Haia, Países Baixos: European Police Office.
- EUROPOL. (2019). *European Migrant Smuggling Centre: 3th Annual Activity Report - 2018*. Haia: EUROPOL.
- Fachada, C., Ranhola, N., & Santos, L. (2019). *Regras e Normas de Autor no IUM*. Pedrouços: Centro de Investigação e desenvolvimento do IUM.
- Fernandez-Rojo, D. (14 de novembro de 2019). *Regulation 2019/1896 on the European Border and Coast Guard Agency (FRONTEX)*. Obtido em 4 de janeiro de 2020, de <https://caughtredhanded.ideasoneurope.eu/>:
<https://caughtredhanded.ideasoneurope.eu/2019/11/14/regulation-2019-1896-on-the-european-border-and-coast-guard-agency-frontex/>
- Ferreira, S. (2016). A resposta europeia à crise de refugiados. *Relações Internacionais*, 50, pp. 87-107.
- Frontex. (2005). *General report of Frontex for 2005*. Obtido de https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2005/general_report_2005_en1.pdf
- Frontex. (outubro de 2019). *Selection Notice - European Border and Coast Guard Officer*. Obtido de European Border and Coast Guard Agency: <https://microsite.frontex.europa.eu/en/recruitments/RCT-2019-00070>
- Frontex. (20 de fevereiro de 2019a). *Risk analysis for 2019*. Obtido de <https://frontex.europa.eu>: <https://frontex.europa.eu/publications/risk-analysis-for-2019-RPPmXE>
- Frontex. (2019b). *Become a Frontex Border Guard - We are recruiting!* Obtido de www.frontex.europa.eu: <https://frontex.europa.eu/about-frontex/careers/frontex-border-guard-recruitment/>
- Frontex. (01 de janeiro de 2019c). *Budget 2019 VOB*. Obtido de www.frontex.europa.eu: https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Budget/Budget_2019.pdf
- Frontex. (2020). *Risk Analysis for 2020*. Obtido de www.frontex.europa.eu: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2020.pdf
- GNR. (2020). *Experts Group on the implementation of the EBCG 2.0 Regulation_17FEV20*. Guarda Nacional Republicana, Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais. Lisboa: GNR.



- Gomes, P. J. (2019). A estratégia nacional de gestão integrada de fronteiras e o papel da GNR na redução de vulnerabilidades. *Trabalho de Investigação Individual do Curso de Estado Maior Conjunto 2018/2019*. Pedrouços, Lisboa, Portugal: Instituto Universitário Militar.
- Hermenegildo, R. S. (2018). A "Segurança Interna" da União Europeia: o caso da Guarda Costeira e de Fronteiras. *Revista Proelium VII (14)*, pp. 147-182.
- Hruschka, C. (7 de fevereiro de 2020). *Frontex and the Duty to Respect and Protect Human Rights*. Obtido em 4 de abril de 2020, de Verfassungsblog on matters constitutional: <https://verfassungsblog.de/frontex-and-the-duty-to-respect-and-protect-human-rights/>
- Jorry, H. (2007). Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the Frontex Agency a decisive step forward? *Challenge - Liberty & Security*. CEPS CHALLENGE.
- Lei n.º 3/2020, de 31 de março. (31 de março de 2020). Grandes Opções do Plano para 2020. *Diário da República, 1ª Série*, 337-460. Lisboa: Assembleia da República.
- Lusa. (08 de abril de 2019). *Participação portuguesa na missão Frontex reforçada com mais efetivos da PSP*. Obtido em 15 de dezembro de 2019, de TSF Rádio Notícias: <https://www.tsf.pt/sociedade/seguranca/portugal-reforca-participacao-na-missao-europeia-frontex-com-mais-efetivos-da-psp-10774935.html>
- Maihold, G. (2018). Migración, control de fronteras y acuerdos migratorios de la Unión Europea con terceros países. *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 112, pp. 161-183.
- Marcelino, P. (2012). A "Primavera Árabe" e o fluxo de refugiados para a União Europeia: Comunicação num Cenário de Crise. *Revista Nação e Defesa*, N.º 132, 5.ª Série, pp. 61-82.
- Oliveira, A. L. (2017). Acervo Schengen e segurança europeia: A crise de migrantes como ameaça à liberdade de circulação na União Europeia. *Dissertação de Mestrado em Ciências Policiais, na Especialização de Segurança Interna*. Lisboa, Portugal: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- PEC. (31 de julho de 2007). Regulamento (CE) n.º 863/2007 do Parlamento e do Conselho, de 11 de julho de 2007, que estabelece um mecanismo para a criação de equipas de intervenção rápida nas fronteiras. *Jornal Oficial da União Europeia*, pp. L 199/30-L 199/39.



- PEC. (22 de novembro de 2011). Regulamento (UE) n.º 1168/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, que altera o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho. *Jornal Oficial da União Europeia*, pp. L 304/1-L 304/17.
- PEC. (6 de junho de 2013). Regulamento (UE) n.º 1052/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2013, que cria o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR). *Jornal Oficial da União Europeia*, pp. L 295/11-L 295/26.
- PEC. (27 de junho de 2014). Regulamento (UE) n.º 656/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, que estabelece regras para a vigilância das fronteiras marítimas externas no contexto da cooperação operacional coordenada pela Frontex. *Jornal Oficial da União Europeia*, pp. L 189/93-L 189/107.
- PEC. (16 de setembro de 2016a). Regulamento (UE) 2016/1624, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2016, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira. *Jornal Oficial da União Europeia*, pp. L 251/1-L 251/76.
- PEC. (9 de março de 2016b). Regulamento (UE) n.º 2016/399, do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen). *Jornal Oficial da União Europeia*, pp. L 77/1- L 77/52.
- PEC. (13 de novembro de 2019). Regulamento (UE) 2019/1896, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que revoga os Regulamentos (UE) n.º 1052/2013 e (UE) 2016/1624. *Jornal Oficial da União Europeia*, pp. L 295/1-L 295/131.
- Penco, M. T. (janeiro de 2018). La Guardia Europea de Fronteras y Costas, un nuevo Frontex? *Revista de Estudios Europeos*, N.º 71, pp. 86-101.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2017. (2017). Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras. *Diário da República*, 1.ª série — N.º 136 — 17 de julho de 2017, 3760-3789. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- RSA. (dezembro de 2019). *FRONTEX: The making of a 'super agency'*. Obtido em 03 de janeiro de 2020, de Refugee Support Aegean: <https://rsaagean.org/en/the-making-of-a-super-agency/>
- Sánchez, M. A. (24 de outubro de 2016). *La nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas: una necesaria evolución de FRONTEX*. Obtido de Instituto Español de Estudios Estratégicos: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO108-2016_GuardaEuropea_FRONTEX__MiguelAcosta.pdf



- Sánchez, M. A. (2 de dezembro de 2019). *Reglamento 2019/1896/UE sobre la guardia europea de fronteras y costas: ¿Frontex 3.0?* Obtido de Instituto de Estudos Estratégicos Espanhol:
http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEO111_2019ACOST_A_Frontex.pdf
- Santos, L. A., & Lima, J. M. ((Coord.) 2019). Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação. (2.^a ed., revista e atualizada). *Cadernos do IUM*, 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Saquero, P. G. (diciembre de 2019). La Guardia de Fronteras Y Costas (FRONTEX): Hacia una policía de fronteras europea? *Revista Crítica Penal y Poder*, pp. 241-250.
- Temporão, A. C. (2017). As Forças Armadas e as Forças de Segurança no controlo das fronteiras europeias. Articulação ou cooperação. *Trabalho de Investigação Individual do Curso de Pormoção a Oficial Superior*. Pedrouços, Lisboa, Portugal: Instituto Universitário Militar.
- Tsourdi, E. (10 de fevereiro de 2020). *Beyond the 'migration crisis': three key challenges for Frontex and EASO*. Obtido em 25 de abril de 2020, de <https://eutarn.blogactiv.eu/2020/02/10/beyond-the-migration-crisis-three-key-challenges-for-frontex-and-easo/>
- UE. (7 de junho de 2016). Tratado da União Europeia - Versão Consolidada. *Jornal Oficial da União Europeia*, C202/13-C202/45.
- UE. (novembro de 2019). Frontex Programming Document 2020-2022. *Programming Document 2020 – 2022 - Aligned to EBCG 2.0 new strategic direction*. Bruxelas. Obtido em 12 de janeiro de 2020, de <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14362-2019-INIT/en/pdf>
- UE. (08 de novembro de 2019). *Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira: Conselho adota regulamento revisto*. Obtido de www.consilium.europa.eu: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2019/11/08/european-border-and-coast-guard-council-adopts-revised-regulation/>
- Vít, M., & Kemeny, G. (6 de Abril de 2020). *Heinrich Boll Stiftung - Sarajevo*. Obtido de Push backs and diminishing standards of UE law within Frontex: <https://ba.boell.org>
- Wagner, M., Perumadan, J., & Baumgartner, P. (2019). *Secondary Movements*. Chemnitz: CEASEVAL.



Apêndice A – Modelo de Análise

TEMA		A Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira: Implicações para Portugal					
Objetivo Geral		Analisar o impacto do regulamento GEFC 2.0 no funcionamento e cooperação das autoridades nacionais, com responsabilidade na GIF, entre si e para com a União Europeia.					
Questão Central		Qual o impacto da aprovação do regulamento GEFC 2.0 no funcionamento e cooperação das autoridades nacionais, com responsabilidades na GIF, entre si e para com a UE?					
Objetivos Específicos		Questões derivadas		Conceitos	Dimensões	Indicadores	Técnicas de recolha
OE1	Analisar a evolução da Frontex no contributo para a proteção das fronteiras externas da UE.	QD1	Que desenvolvimentos legislativos marcaram o contributo da Frontex para a coordenação e proteção das fronteiras externas da UE?	Gestão integrada das fronteiras	Coordenação e cooperação	Mecanismos legais, atribuições e competências	Pesquisa documental
OE2	Analisar o impacto da aprovação do regulamento GEFC 2.0 no contexto da GIF europeia.	QD2	QD2. Quais as implicações da atualização do regulamento no funcionamento das guardas de fronteiras e costeiras no âmbito da GIF europeia?		Recursos Humanos	Pessoal; Recrutamento; Seleção; Formação.	Pesquisa documental
					Financeira	Subvenções e apoios; Ciclo Estratégico Aquisição de meios.	
					Operacional	Intervenção; Assistência técnica e operacional; Estruturas.	
OE3	Estimar as adaptações das autoridades nacionais à adoção do regulamento GEFC2.0 para Portugal.	QD3	Que adaptações as autoridades nacionais preveem como necessárias, para que Portugal venha a cumprir o regulamento GEFC2.0 na sua plenitude?		Recursos Humanos	Efetivos; Atividade operacional; Formação; Nível Estratégico.	Pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas
					Financeira	Subvenções e apoios; Ciclo Estratégico; Aquisição de meios.	
				Operacional	Soberania; Eurosur; Coordenação; Infraestruturas; Meios.		

Legenda: OE – Objetivo Específico; QD – Questão Derivada



Apêndice B – Carta de Apresentação e Guião da Entrevista

Carta de apresentação

Exmo. Senhor,

Estou a contactá-lo no sentido de me facultar uma entrevista no âmbito de um Trabalho de Investigação Individual, do Curso de Estado-Maior Conjunto 2019/2020, do Instituto Universitário Militar, subordinado ao tema “A Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira: Implicações para Portugal”.

O objetivo geral da investigação é analisar o impacto para as autoridades nacionais com funções de guarda costeira pela aplicação do novo regulamento da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, adiante GEFC 2.0, por forma a deduzir as implicações para Portugal. Para tal, efetuaremos uma análise do regulamento identificando as alterações que mais poderão influenciar o normal funcionamento das autoridades nacionais, quer no que respeita às suas responsabilidades nacionais, quer internacionais.

Neste contexto, assumimos como de especial relevância para a investigação a auscultação de pessoas com responsabilidades na área de gestão de fronteiras externas das diversas Instituições em análise, pelo que solicitamos a sua colaboração, através da resposta às questões que seguidamente se colocam.

Realça-se a importância do contributo de V. Exa. pelo que agradecemos desde já a sua preciosa colaboração.

Atenciosamente,

Ana Patrícia Cardoso Lopes

Major, Infantaria, Guarda Nacional Republicana



Guião da entrevista

Caraterização do Entrevistado

Nome do Entrevistado	
Função atual	
Departamento/Direção/Comando (a que pertence)	
Data	
Local	
Hora de início/fim	

Questões

1. A Frontex lançou no final do ano passado o concurso para constituição do Corpo Permanente. Tem conhecimento dos efetivos que a sua Instituição poderá perder, no âmbito das categorias 1 e 2, nos próximos anos?
2. Que impacto poderá ter a saída desses efetivos relativamente à atividade operacional que desenvolve no país?
3. Decorrente do facto de no âmbito da categoria 3 ocorrer a possibilidade de, em determinado ano, a sua Instituição não participar em nenhuma missão Frontex, pela eventualidade de somente serem acionados os elementos do corpo permanente, que consequências prevê ao nível estratégico para a mesma?
4. Que medidas estão a ser tomadas pela sua Instituição para mitigar esta problemática relacionada com os recursos humanos? Estão a planear medidas de recrutamento ou formação para colmatar uma eventual saída de efetivos essenciais para os vossos serviços?
5. A sua Instituição prevê contribuir na formação e treino dos novos elementos do Corpo Permanente da Frontex? Se sim, em que moldes e que vantagens e/ou desvantagens verifica desse facto?
6. O novo regulamento prevê o apoio financeiro aos Estados Membros, através de subvenções, de forma a poderem contratar e formar pessoal suplementar. A compensação financeira atribuída pela Frontex compensa a saída dos efetivos ao



abrigo das categorias 1 e 2? Estão a ser pensadas medidas para que esta compensação financeira seja revertida para colmatar as ausências dos efetivos?

7. Com base no ciclo estratégico plurianual de políticas para a gestão europeia integrada de fronteiras, a Frontex estabelece um processo de planeamento integrado que inclui os planos nacionais de desenvolvimento de capacidades. Que alterações a sua Instituição prevê realizar para cumprir estes planos, conforme estipulado no art.º 9 do Regulamento?
8. Uma das ambições da Frontex é possuir equipamento próprio, afirmando mesmo que deverá tornar-se "a espinha dorsal" dos destacamentos operacionais, complementado em circunstâncias excecionais, pelo recurso a contribuições adicionais dos Estados-Membros. Neste pressuposto, que vantagens e desvantagens verifica da aquisição de meios pela Frontex, deixando de utilizar os meios nacionais, atendendo ainda a que com o emprego operacional dos meios nacionais era possível garantir financiamento em várias áreas, como a manutenção?
9. A aplicação deste regulamento permite à Frontex intervir operacionalmente num país sem pedido prévio do EM, nomeadamente nas situações consideradas de ação urgente, conforme estipulado no art.º 42. Assim, embora esta intervenção seja seguida de um acordo entre a Frontex e o EM na elaboração do plano operacional, como observa esta possibilidade, em concreto no que respeita à soberania do próprio país.
10. Se ao dia de hoje a Frontex lançasse uma operação no nosso país, que adaptações julga que seriam necessárias para a concretizar, nomeadamente no que concerne a infraestruturas e meios a utilizar, bem como na articulação e coordenação das várias entidades, face às exigências do novo regulamento?

Obrigada pela colaboração e tempo despendido.

FIM



Apêndice C – Análise de conteúdo das entrevistas

Questão 1.

A Frontex lançou no final do ano passado o concurso para constituição do Corpo Permanente. Tem conhecimento dos efetivos que a sua Instituição poderá perder, no âmbito das categorias 1 e 2, nos próximos anos?

E1 PM	<p>A área dos recursos do Comando-Geral da Polícia Marítima (CGPM), tem conhecimento de pelo menos 12 (doze) elementos manifestaram interesse em se candidatarem a este curso no âmbito da incorporação estatutária! Mas, outros os elementos da Polícia Marítima (PM) poderão ter concorrido, sem darem conhecimento a este Comando-Geral.</p> <p>Qualquer elemento que concorra à CAT 1, caso deseje ingressar na carreira da Agência, terá de solicitar o abate aos quadros da PM.</p> <p>No que se refere à CAT 2 (longa duração), Portugal deverá disponibilizar 8 (oito) elementos em 2021, para a qual a PM não foi requerida a contribuir.</p>
E2 MAR	<p>A estrutura do pessoal militar das Forças Armadas comporta pessoal em Regime de Contrato, com uma duração que vai dos 2 aos seis anos e pessoal do quadro permanente. Nesta primeira fase da constituição do corpo permanente, relativamente ao pessoal em regime de contrato avalia-se como baixo e relativamente ao pessoal do quadro permanente avalia-se como muito baixo. Numa fase subsequente se e quando forem pedidos perfis técnicos mais adequados ao pessoal operacional embarcado, o impacto poderá ser maior.</p>
E3 PJ	<p>Em termos da minha Instituição de origem, é de prever que não exista qualquer candidato para as categorias indicadas, até porque o que move as candidaturas de elementos das FSS, provavelmente em 99% dos casos é o fator monetário, o que com os valores que a Frontex apresenta não são apelativos.</p>
E4 GNR	<p>A GNR encontra-se em negociações com a FRONTEX através do NFPOC. No âmbito da quota para a Categoria 2 que Portugal terá que fornecer em 2021, poderão ser empenhados dois militares. No que respeita à Categoria 1, até à presente data a FRONTEX não divulgou o número de candidatos por Instituição, desconhecendo-se o número exato de efetivos que poderão ingressar na Categoria 1 do Corpo Permanente da FRONTEX.</p> <p>O número de empenhamento para as categorias 3 e 4 também já estão explanados no diploma, mas ainda é desconhecido o empenhamento a cada entidade, sendo que julgo poder variar de ano para ano, de acordo com as necessidades e negociação com a Frontex. Como disse a diretora de operações da Frontex, na última visita a Portugal: existirá garantidamente uma “flexibilidade” para a negociação de empenhamento dos recursos.</p>
E5 SEF	<p>Temos conhecimento do número aproximado, considerando que a fase de seleção ainda está em curso.</p>
E6 PSP	<p>Não. A PSP, optou por não divulgar internamente o concurso lançado pela FRONTEX, por este ser um concurso externo, isto é, sem qualquer necessidade de intervenção por parte das instituições dos Estados Membros, para recrutamento de pessoal para as categorias 1 e 2 do “Standing Corps”. Nesta senda, informalmente temos conhecimento que alguns dos nossos profissionais concorreram por sua iniciativa, contudo, não nos é possível contabilizá-los.</p>
E7 FA	<p>Na sequência das várias reuniões promovidas pelo SEF, relativas a esta temática, a Força Aérea (FA) formalizou a disponibilidade de recursos humanos (RH) habilitados para assumir o Perfil FRONTEX Tactical Support Officer (FTSO) na Categoria 3.</p>

Questão 2.

Que impacto poderá ter a saída desses efetivos relativamente à atividade operacional que desenvolve no país?

E1 PM	<p>Como é sabido, o quadro da PM é escasso, mas com uma elevada capacidade operacional. Mas, como é de calcular, tendo a esses poucos recursos da PM, e sua distribuição ao longo do litoral, do continente e ilhas, qualquer que seja a redução, esta será sentida.</p>
------------------	--



E2 MAR	Atenta a avaliação do nível de impacto mencionada na resposta anterior, nenhuma. Muito maior impacto tem a abertura de concurso para os quadros das Forças e Serviços de Segurança em Portugal que, normalmente, provocam um êxodo relevante, com o qual tem havido, ainda assim, capacidade de resposta.
E3 PJ	Considerando a resposta anterior, na minha Instituição não haverá impacto.
E4 GNR	Julgo que o principal impacto será a perda de militares qualificados e especializados em variadas matérias durante longos períodos de tempo. Nesta fase ainda é difícil ter uma real perceção, principalmente para a categoria 1, pois é um processo de seleção alheio à Guarda. Quanto à categoria 2, se mantivermos o empenhamento nos 2/3 militares não terá qualquer impacto, especialmente se falarmos da categoria de Sargentos ou Guardas. Nas restantes categorias, podemos até assistir ao inverso de termos menos empenhamento do que temos vindo a ter nos últimos anos. Isto a ver pelos números que são apontados pela categoria 3 e pelo empenhamento que a Guarda tem anualmente nas operações da Frontex.
E5 SEF	O impacto será reduzido por medidas previstas pela Gestão do Serviço
E6 PSP	Com o procedimento adotado na pergunta 2, a PSP desconhece quantos dos seus profissionais terão concorrido a vagas no “Standing Corps” da FRONTEX. Sabe-se que terão concorrido 650 portugueses dos mais variados quadrantes, no entanto, a PSP desconhece quantos dos seus quadros terão concorrido. Nesta fase, face ao exposto, é prematuro estar a falar-se de impactos. Acresce ainda que face ao Estatuto do pessoal com funções policiais, da PSP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro, publicado no Diário da República n.º 204, Série I de 19 de outubro de 2015, o ingresso na FRONTEX implicará uma solicitação de Licença (sem remuneração) para o exercício de funções em quadro de organismo internacional previsto no artigo 50.º. O artigo 53º, n.º 1, estatui que “o despacho de concessão das licenças, sem remuneração, para exercício de funções em organismos internacionais é da competência dos membros do Governo responsáveis pelas áreas dos negócios estrangeiros e da administração interna.” Nesta senda, a PSP vai aguardar serenamente a entrada nos serviços competentes, dos pedidos de Licença para o exercício de funções em quadro de organismo internacional e, nessa altura, analisará os impactos e, certamente, esta matéria será alvo de negociação com a Tutela, no sentido de ajustar a posição da PSP à estratégia nacional.
E7 FA	Atendendo a que apenas foram disponibilizados RH para a categoria 3 não se vislumbram grandes impactos para a Instituição.

Questão 3.

Decorrente do facto de no âmbito da categoria 3 ocorrer a possibilidade de, em determinado ano, a sua Instituição não participar em nenhuma missão Frontex, pela eventualidade de somente serem acionados os elementos do corpo permanente, que consequências prevê ao nível estratégico para a mesma?

E1 PM	Na eventualidade de não ocorrerem participações no âmbito da CAT 3, i.e. pessoal operacional, para destacamentos de curta duração, no máximo de quatro meses, esta não terá qualquer impacto, em virtude de Portugal terá apenas de disponibilizar 72 elementos em 2021, onde a PM terá de contribuir com 5 (cinco) <i>Boarder Guard Officer</i> . No futuro, vamos ver como é que a Agência se adapta a esta nova realidade, cuja atual situação pandémica, já está a causar um retrocesso considerável à implementação do corpo permanente da Agência Europeia de Guarda de Fronteiras e Costeira, a qual estava previsto que este pessoal estatutário, inicie as suas funções em 1 de janeiro de 2021.
E2 MAR	A participação da Marinha em operações da FRONTEX consubstancia-se principalmente pela atribuição temporária de meios técnicos (navios). A participação com elementos nos centros de situação e nas operações da agência tem sido residual. A estratégia da Marinha não assenta na participação nas operações da FRONTEX. A participação da Marinha nas operações da FRONTEX visa aumentar o nível de participação de Portugal neste âmbito. Se não for possível participar com elementos nas operações da FRONTEX, não é relevante, contudo avalia-se que a Agência não pretenda efetuar um corte radical com a participação dos EM. Estrategicamente seria um erro, uma vez que em vez de ser, também, a nossa operação, passaria a ser apenas, a operação deles. O afastamento não seria bom para a Agência.
E3 PJ	Esta questão, não sendo um problema para a minha Instituição, considero que poderá ser um problema relevante para Portugal, pois se estas estratégias de atuação não estiverem muito bem delineadas, haverá sempre um perigo de interferência nas questões de soberania e de comando/decisão, que podem vir a criar problemas ao nível diplomático e político.



E4 GNR	No que respeita à Categoria 3, Portugal terá que fornecer elementos a partir de 2001 até 2027, pelo que não se prevê que a Guarda não venha a participar nessa categoria ao longo dos próximos anos. Mas em última instância, pode acontecer de facto que a GEFC empenhe unicamente os recursos da categoria 1 e 2, não necessitando do empenhamento da Guarda. Por exemplo, a Frontex já começou a adquirir material próprio como viaturas, se depois tem pessoal próprio, existe o risco de deixarmos de projetar Patrol Car, TVV e outros peritos. Eu diria que para os meios pesados (embarcações, aviões e helicópteros) isto pode ser mais difícil, mas nos leves prevejo que venha a ser uma realidade. Nesta fase de muita incógnita, podemos ver isso como uma perspectiva da Guarda não vir a projetar meios e peritos como o faz atualmente e aí estaríamos a deixar de projetar internacionalmente a Guarda, mas mais importante o país.
E5 SEF	As funções de especialidade desempenhadas pelos Inspetores do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras não fazem prever consequências ao nível estratégico em caso de não participação.
E6 PSP	A PSP é uma Força de Segurança que alinha a sua estratégia de compromisso internacional com uma estratégia nacional delineada com o MAI e com o MNE. Nesta senda, embora o “core business” da PSP não seja a guarda de fronteiras, a PSP decidiu abraçar a estratégia nacional de participação na segurança das fronteiras externas, contribuindo com “experts” para perfis específicos, tais como: Dog handlers, Motor Vehicle Crime Detection Officer, registrations and Fingerprinting officers e, mais recentemente, Cross-Border Crime Detection officer. Para estes perfis foram enviados profissionais com formação específica nestas matérias. Assim, reiterando que a PSP coordena as suas participações com a estratégia nacional, se a FRONTEX não necessitar dos <i>experts</i> da PSP, restam outros organismos internacionais como as Missões de Paz da ONU e as Missões de Gestão Civil de Crises da União Europeia, bem como outras instituições como a EUROPOL, a INTERPOL, entre outras. A estratégia da PSP estará sempre em sintonia com a estratégia da Tutela.
E7 FA	Caso ocorra esse cenário não se antevê impacto ou consequências. É no entanto de realçar que para os Meios Técnicos e respetivas Guarnições/Tripulações a Agência a curto prazo irá optar por utilizar os meios disponibilizados pelas nações, contudo antevê-se que no futuro irá constituir os seus próprios meios. A este respeito a Agência irá apoiar-se em operadores de referência para constituir capacidades operacionais específicas a par de um largo investimento para aquisição e sustentação de frotas de meios técnicos.

Questão 4.

Que medidas estão a ser tomadas pela sua Instituição para mitigar esta problemática relacionada com os recursos humanos? Estão a planear medidas de recrutamento ou formação para colmatar uma eventual saída de efetivos essenciais para os vossos serviços?

E1 PM	O CGPM apesar da preocupação e encontrar-se em permanente acompanhamento da evolução, continua com a sua política de recrutamento e formação, de acordo com as orientações / aprovação da Tutela.
E2 MAR	A problemática dos recursos humanos nas FFAA não é resolúvel ao nível da instituição. Terá de existir intervenção da tutela. Como não é crível que o êxodo provocado pela admissão de pessoal para o corpo permanente da FRONTEX seja relevante, e era esse o âmbito da questão, não se prevê a realização de medidas excecionais. As máquinas do recrutamento/seleção, da formação e do treino estão montadas e existe capacidade de resposta. O problema do recrutamento nas FFAA (falta de voluntários) terá de ser resolvido ao nível político.
E3 PJ	Realidade não aplicável, pelo menos por ora, à Polícia Judiciária.
E4 GNR	A área dos Recursos Humanos do CARI e o próprio CDF têm sido envolvidos nesta área, a fim de planear e fazer estudos para o futuro. Esta problemática terá de ser mitigada através do recrutamento de mais militares para as Unidades que desempenham funções no âmbito da vigilância de fronteiras, devendo também existir formação específica para estes militares, situações que se encontram a ser ponderadas. Encontra-se também em desenvolvimento um curso de vigilância e controlo de fronteiras, em linha com o Common Core Curriculum da Frontex, para que se venham a certificar mais Guardas para esta área, além das poucas certificações que a Frontex já tem vindo a dar algumas formações avulso.
E5 SEF	Sim.
E6 PSP	Como foi referido nas perguntas 2 e 3, estamos numa fase muito prematura para responder a esta pergunta. No entanto, como referi, a seu tempo, esta matéria será discutida com a Tutela para se encontrar uma solução, caso surja um problema, o qual, nesta fase, não sabemos se efetivamente iremos ter um problema.
E7 FA	Atendendo ao anteriormente referido, não está a ser necessário a FA aumentar o recrutamento específico para esta problemática.



Questão 5.

A sua Instituição prevê contribuir na formação e treino dos novos elementos do Corpo Permanente da Frontex? Se sim, em que moldes e que vantagens e/ou desvantagens verifica desse facto?

E1 PM	O CGPM neste momento, não prevê... mas, continua sempre disponível em participar ou contribuir em qualquer ação de formação e treino dos novos elementos do Corpo Permanente da Agência.
E2 MAR	Não está previsto participar na 1ª fase da formação e treino dos elementos para constituição do Corpo Permanente da Frontex. Numa segunda fase, em que a formação possa incidir em aspetos mais técnicos no âmbito naval e das funções de guarda-costeira, será avaliado. As vantagens são as de estar dentro processo, acompanhar o desenvolvimento da agência, dar um contributo nacional num campo de ação onde a Marinha, em Portugal, tem valências muito específicas e exclusivas. Não se avaliam desvantagens imediatas, para além do esforço adicional que teria de ser pedido à organização.
E3 PJ	Apesar de haver essa disponibilidade pelo novo Instituto de formação da Polícia Judiciária, apenas a existir, serão formação pontuais ou em colaboração com outras FSS e ainda não planeadas.
E4 GNR	A Guarda tem vindo a apoiar a FRONTEX no desenvolvimento de áreas específicas de formação para o Corpo Permanente, através do empenhamento de Oficiais qualificados nessas matérias. Como exemplo temos prestado apoio na área cinotécnica, técnicas de intervenção policial e também na área dos direitos fundamentais. Mediante do que for solicitado pela FRONTEX, a Guarda tem a perspectiva de apoiar dentro das suas possibilidades a formação e treino dos novos elementos do Corpo Permanente. Entretanto, o processo sofreu algum abrandamento devido à situação que o mundo enfrenta atualmente. O facto da Guarda intervir e apoiar na formação de novos elementos do Corpo Permanente da FRONTEX é algo de muito positivo, pois permite a troca de conhecimentos e será um fator importante para o reforço da boa imagem que a GNR já tem junto da FRONTEX, bem como o reconhecimento do trabalho que os nossos militares têm vindo enquanto formadores nos cursos ministrados pela Frontex. Por outro lado, estes peritos devidamente qualificados não são assim tantos e enquanto estão empenhados em formações para a Frontex, não estão disponíveis para a Guarda, o que nalguns casos em que não são exclusivamente formadores, poderá trazer um esforço adicional à Unidade que o militar pertence.
E5 SEF	Sim o SEF contribui com formadores nos moldes previstos pela Frontex, facto que é encarado sempre como um reconhecimento pela qualidade do serviço prestado.
E6 PSP	Sim. A PSP, a solicitação da FRONTEX, ofereceu alguns formadores em áreas do saber definidas pela agência e, nas quais a PSP pode, face ao <i>know How</i> acumulado ao longo de décadas, ser uma mais valia para a formação dos futuros membros do “Standing Corps”. Se a FRONTEX decidir escolher os formadores da PSP, veremos isso como uma vantagem, uma vez que a PSP desde 1985, é autónoma na formação dos seus quadros profissionais. Assim, na Escola Prática de Polícia formam-se os Agentes e os Chefes e no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna Formam-se os Oficiais. Será gratificante para a PSP partilhar os seus conhecimentos com os futuros agentes europeus.
E7 FA	A quando da visita da Diretora de Operações da FRONTEX à FA, em fevereiro do presente ano, o EMFA apresentou um briefing sobre as operações de Vigilância, Reconhecimento e Patrulhamento nas ZEE Portuguesas, entre outros cenários internacionais, e sobre a possibilidade de colaboração da FA com a FRONTEX para formação de tripulantes e modernização das Aeronaves ISR da Frota C-295 tendo em vista o aumento da capacidade operacional da FRONTEX. Os cenários discutidos assentam nos termos regulamentados no artigo 9º da Agência: “MS/SAC shall adopt National Capability Development Plans (CDPs) for border management and returns, describing the medium-to long term evolution of national capabilities, in line with their national integrated border management strategies. The National CDPs shall address the development of each component of European Integrated Border Management (IBM), in particular the recruitment and training policy of border guards and return specialists, the acquisition and maintenance of equipment, necessary research and development activities, and the corresponding funding requirements and sources;” e na metodologia apresentada no “Capability Development Planning - Proposal for Process, Methodology and Procedure” de 31JAN20.



Questão 6.

O novo regulamento prevê o apoio financeiro aos Estados Membros, através de subvenções, de forma a poderem contratar e formar pessoal suplementar. A compensação financeira atribuída pela Frontex compensa a saída dos efetivos ao abrigo das categorias 1 e 2? Estão a ser pensadas medidas para que esta compensação financeira seja revertida para colmatar as ausências dos efetivos?

E1 PM	Qualquer que seja o apoio financeiro aos EM, haverá sempre contrapartidas favoráveis para a Agência. Fico apreensivo com estas compensações, ou apoios financeiros!
E2 MAR	Uma vez que se avalia que, decorrente da edificação do Corpo Permanente da agência, o impacto nos RH da Marinha seja muito baixo, ainda não foi avaliada a questão da compensação financeira, que seria muito residual. Ainda não foram pensadas medidas para que esta compensação financeira, que se avalia poderia ser muito residual, fosse revertida para colmatar as ausências dos efetivos.
E3 PJ	Nesta temática tenho muitas dúvidas da intenção política expressa pelos responsáveis europeus, considerando eu que a criação de um super corpo de polícia de fronteiras, não é o mais correto, até porque envolve muitas questões de compatibilidade e, na Europa, com é fácil de observar, os consensos, quando existem, são sempre muito difíceis de atingir.
E4 GNR	Esta situação encontra-se a ser ponderada, pois têm existido diversas reuniões para a discussão do art.º 61.º do Regulamento. Julga-se que a compensação financeira servirá como um incentivo para que os Estados-Membros contribuam com elementos, essencialmente para a Categoria 2. No entanto, essa compensação financeira não substitui a perda de conhecimento e do elemento qualificado, servindo eventualmente para apoiar a formação de novos elementos.
E5 SEF	Já respondido anteriormente.
E6 PSP	Como foi referido nas perguntas 2 e 3, estamos numa fase muito prematura para responder a esta pergunta. No entanto, como referi, a seu tempo, esta matéria será analisada.
E7 FA	Não aplicável pelas razões referidas anteriores.

Questão 7.

Com base no ciclo estratégico plurianual de políticas para a gestão europeia integrada de fronteiras, a Frontex estabelece um processo de planeamento integrado que inclui os planos nacionais de desenvolvimento de capacidades. Que alterações a sua Instituição prevê realizar para cumprir estes planos, conforme estipulado no art.º 9 do Regulamento?

E1 PM	A PM como entidade colaboradora na Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras, estará sempre disponível em cooperar com as entidades com competências próprias nesta matéria a fim de salvaguardar a segurança interna em prol da salvaguarda do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da EU, consolidar a gestão das fronteiras externas de Portugal e da UE, facilitando e controlando os fluxos de fronteira de acordo com os padrões e procedimentos UE/Schengen e ainda reforçar a coordenação e a cooperação entre todas as entidades envolvidas no controlo e na vigilância de fronteiras.
E2 MAR	O nº 4 do artigo 9 do regulamento menciona o seguinte: <i>“4. Os Estados-Membros adotam planos nacionais de desenvolvimento de capacidades em matéria de gestão das fronteiras e de regresso, de acordo com as respetivas estratégias nacionais de gestão das fronteiras. Esses planos nacionais de desenvolvimento de capacidades descrevem a evolução a médio e a longo prazo das capacidades nacionais a nível da gestão das fronteiras e de regresso.”</i> Como se pode ler logo no início: “Os Estados membros adotam...” não é mencionado, “Cada entidade adota...” Num país com forte liderança e onde os recursos públicos são geridos de uma forma global este artigo é olhado, analisado, interpretado e executado de uma forma holística e sem azos a espartilhos por entidades. Ou seja,



	<p>existe uma estratégia nacional, para a qual as diversas entidades, devem no seu âmbito ser chamadas a contribuir.</p> <p>Voltando à, infeliz, realidade nacional (que não é a única no contexto europeu). Não se perspetivam mudanças substanciais na Marinha para ir ao encontro do que é indicado pela agência. O recrutamento e seleção manterão os padrões que já detêm. Poderão, com alguma facilidade, ser inseridos módulos de formação e treino para ir ao encontro da Agência e relativamente às capacidades ainda não foi equacionada nenhuma alteração estrutural neste âmbito.</p>
E3 PJ	<p>Em termos de Polícia Judiciária, estas alterações serão mínimas e pontuais.</p>
E4 GNR	<p>Não poderei para já desenvolver este assunto em virtude de terem existido algumas reuniões recentemente, onde Portugal é representado pelo NFPOC. A Guarda em colaboração com o NFPOC tem vindo a prestar apoio na preparação das reuniões e na resposta a questionários da FRONTEX sobre esta matéria. Dado tratar-se de uma matéria nova ainda não existem critérios definidos.</p> <p>Mas é importante referir que um plano de desenvolvimento de capacidades terá de ser um plano que irá envolver diversas áreas e entidades, nomeadamente na parte respeitante ao ciclo de fundos comunitários, neste caso Fundo de Segurança Interna para a Gestão das Fronteiras. Ora, plano só fará sentido se tiver alinhado com os objetivos do Governo e da União Europeia, para esta área. E aqui sim, devemo-nos adaptar para ter um plano nacional síncrono com os fundos europeus.</p>
E5 SEF	<p>Com base nas avaliações resultantes da análise de risco são progressivamente introduzidas alterações de forma a cumprir com o estipulado.</p>
E6 PSP	<p>A PSP é uma das instituições nacionais que, conjuntamente com outras, contribui para o esforço nacional junto da FRONTEX. Essas instituições pertencem a vários Ministérios. Neste contexto, a PSP não adotará qualquer medida de uma forma isolada, fazendo-o numa perspetiva conjunta norteada por uma estratégia nacional. Nesta senda, os planos da PSP serão aqueles que, os Grupos de Trabalho constituídos, coordenados pelo POC nacional, os Serviços de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). As medidas a adotar pela PSP serão aquelas decididas por esse Grupo de Trabalho, que deverá integrar representantes de todas as instituições nacionais.</p>
E7 FA	<p>A metodologia apresentada no “Capability Development Planning - Proposal for Process, Methodology and Procedure” de 31JAN20, embora coerente com outros modelos de planeamento semelhantes necessita de ser ajustado/validado nos próximos dois anos pela Agência e pelas nações. Como tal, a FA irá estar disponível para desenvolver capacidades, enquadradas em sede de Lei Programação Militar, que enquadradas numa perspetiva nacional, concorram para NCDP Português.</p>

Questão 8.

Uma das ambições da Frontex é possuir equipamento próprio, afirmando mesmo que deverá tornar-se "a espinha dorsal" dos destacamentos operacionais, complementado em circunstâncias excecionais, pelo recurso a contribuições adicionais dos Estados-Membros. Neste pressuposto, que vantagens e desvantagens verifica da aquisição de meios pela Frontex, deixando de utilizar os meios nacionais, atendendo ainda a que com o emprego operacional dos meios nacionais era possível garantir financiamento em várias áreas, como a manutenção?

E1 PM	<p>Da mesma forma que tenho dúvidas, ou reservas conforme a resposta n.º 7!</p> <p>A Agência gere os meios, ao financiar ou cofinanciar, ela irá a nível central, gerir o inventário do equipamento integrado numa reserva de equipamentos técnicos pertencentes aos EM ou pertencentes à própria Agência. Ou seja, a Agência ficará como proprietária do equipamento ou como copropriedade com os EM. A Agência irá gerir todos os meios para efeitos das suas atividades operacionais. Os EM ficaram reféns operacionalmente do emprego dos meios cofinanciados!</p> <p>Relativamente ao equipamento próprio, acredito que a Agência, consiga ao nível dos meios terrestres uma rápida capacitação, mas tenho muitas reservas aquando da capacitação dos meios náuticos, ou mesmo navais, e aeronáuticos. Estas duas últimas capacidades, demorará anos, até ficarem totalmente autónomas e capacitados.</p>
E2 MAR	<p>O financiamento que a Marinha obtém pela participação dos seus meios nas operações da FRONTEX é relativamente reduzido e apenas cobre uma pequena percentagem das ações de manutenção necessárias para a operação destes meios. O financiamento obtido cobre as despesas de operação e por vezes a manutenção necessária antes e pós operação. Ainda recentemente um meio, no decorrer de uma operação da FRONTEX, teve uma avaria cuja reparação foi cinco vezes superior ao valor ressarcido pela Agência. Não seria por deixar</p>



	<p>de participar nas operações da FRONTEX que a Marinha deixaria de ter capacidade de manter os seus meios. A intenção da Agência de tornar os seus meios na espinha dorsal dos destacamentos operacionais só é concretizável a longo prazo e mesmo essa intenção ainda não está bem definida, existindo inúmeros aspetos que necessitam de ser concretizados. Adquirir um navio não é o mesmo que adquirir um carro. A participação nas operações da FRONTEX são apenas uma pequena parte das missões que a Marinha tem atribuídas e o financiamento tem de se manter garantido.</p>
E3 PJ	<p>Na senda da opinião já expressa considero esta atitude de auto suficiência errada, considerando que deveriam ser os países a terem os meios e a sua utilização ser então coordenada pela Frontex, quando em operação internacional.</p>
E4 GNR	<p>Quanto à aquisição de equipamentos técnicos pela FRONTEX, acho que poderá representar um problema no futuro, pois as Instituições terão menos oportunidades de conseguirem financiamento comunitário através de projetos, para promoverem a aquisição de novos equipamentos técnicos, bem como para a manutenção dos já existentes. Tem-se verificado que devido a questões de financiamento, a aquisição de equipamentos técnicos mais específicos, por exemplo as embarcações ou helicópteros, implicam a existência de verbas muito grandes para que os mesmos sejam adquiridos pela Agência, pelo que prevejo que futuramente os Estados-Membros poderão vir a continuar a fornecer os seus equipamentos e respetivas guarnições, bem como a recorrer ao financiamento comunitário para a aquisição de equipamentos técnicos. No entanto, este modelo de aquisição necessita de maior clarificação.</p>
E5 SEF	<p>A questão não se aplica ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, pois este Serviço contribui com peritos e não com equipamento.</p>
E6 PSP	<p>A PSP, ao contrário de outras instituições nacionais, não contribui com equipamento próprio, uma vez que os perfis em que participa, não contemplam meios nacionais, tendo a PSP optado pelo aluguer de viaturas.</p>
E7 FA	<p>A aquisição de meios “pesados” próprios, nomeadamente aeronaves acarreta uma série de dificuldades que não vão ser fáceis de dirimir nos próximos anos, a saber: o processo de aquisição obriga ao estabelecimento de um caderno de encargos onde constem requisitos operacionais, logísticos e administrativos para os quais a agência necessitaria de valências de “procurement” e que não existem;</p> <p>O preço de aquisição de meios aéreos é exorbitante e cada vez mais os compradores procuram soluções integradas de aquisição e suporte (logístico e de manutenção). Contudo, estas soluções só se tornam eficientes se for adquirida uma quantidade de meios significativa e que permita a diluição do preço por várias unidades;</p> <p>Outra dificuldade identificada está relacionada com o registo das aeronaves e as regras de operação sob as quais a sua operação estará sujeita;</p> <p>A definição de bases (aeródromos) estabelecidos de operação, com todos os encargos que daí advêm: infraestruturas, recursos humanos, serviços associados, entre muitos outros.</p> <p>Resumindo, o processo de aquisição de meios técnicos, navios e aeronaves, será extremamente complexo, moroso. Por outro lado, a operação destes meios requer elevada formação e experiência. Caso a Agência FRONTEX opte pela aquisição de meios técnicos para serem operados por RH recrutados terá vantagens a longo prazo (10-15anos) mas, garantidamente, muitas desvantagens face aos meios altamente qualificados disponíveis através das nações.</p> <p>Em particular o emprego da Frota C-295M em Operações da FRONTEX, limita em muito o seu emprego, de forma massiva, em missões de Vigilância e Reconhecimento nas ZZE Portuguesas. Em contraposição, se o Regime de Esforço (Horas de Voo) for efetuado maioritariamente no Espaço Estratégico Nacional de Interesse Permanente (EENIP) é altamente beneficiante para Portugal, salvaguardando que não é necessário meios da FRONTEX fazerem futuramente a nossa Missão.</p>

Questão 9.

A aplicação deste regulamento permite à Frontex intervir operacionalmente num país sem pedido prévio do EM, nomeadamente nas situações consideradas de ação urgente, conforme estipulado no art.º 42. Assim, embora esta intervenção seja seguida de um acordo entre a Frontex e o EM na elaboração do plano operacional, como observa esta possibilidade, em concreto no que respeita à soberania do próprio país.

E1 PM	<p>Com base na nossa experiência e conhecimento das fronteiras, essa possibilidade apenas poderia remotamente ocorrer a sul do nosso território nacional.</p> <p>Observando e conhecendo a ação da FRONTEX na Grécia, e em Espanha, julgo que as Forças e Serviços de Segurança conseguiriam manter a nossa Soberania, implementando o estipulado na Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras.</p> <p>A FRONTEX, ainda não tem o conhecimento e a experiência suficiente para o exercício de uma intervenção musculada, porque os seus recursos operacionais estão baseados em civis pouco qualificados, sem qualquer</p>
------------------	--



	<p>conhecimento operacional dos teatros de operações onde operaram, nem detêm capacidade para empregarem meios náuticos ou aéreos.</p> <p>Tendo um conhecimento mais aprofundado da JO POSEIDON na Grécia, a articulação entre as Autoridades locais e as equipas da FRONTEX, deixam muito a desejar quanto à eficiente e eficácia da Agência.</p>
E2 MAR	<p>Como já referi numa resposta anterior, a tendência futura será o da federalização do mar e que, decorrente das evoluções que as Agências Europeias têm sofrido (não é apenas a FRONTEX), existe já, nalgumas áreas, alguma partilha de soberania entre os EM e a UE. Claro que para quem tem uma Zona Económica Exclusiva que é cerca de 40 vezes a área do território nacional, que praticamente não tem problemas de imigração, existe alguma reação a essa partilha de soberania. Portugal tem na sua ZEE, que poderá ter ainda um crescimento considerável, um potencial estratégico de valor inquantificável. Tudo o que são partilhas de soberania deverão ser avaliadas com o cuidado estratégico que o apetite pelo valor, que o País detém em exclusividade, possa provocar noutros EM. Em Portugal olha-se apenas para o dia de amanhã e pensa-se muito nas vantagens imediatas, mas há países com estratégias a longo prazo. Basta ver o tamanho das ZEEs dos grandes países do norte.</p>
E3 PJ	<p>Considero que estamos perante um erro colossal que, caso venha a ser aplicado conduzirá ao fim da Agência Frontex. A soberania é algo muito próprio das identidades e culturas europeias. Verificamos isso ainda hoje, pois as quezílias que ainda existem e que se vão despoletando por esse mundo fora, têm sempre na sua base questões de soberania, quer de territórios, quer de culturas.</p>
E4 GNR	<p>É uma questão delicada, pois acho que a intervenção da FRONTEX à luz do art.º 42.º só será possível através do mútuo acordo entre a Agência e o Estado-Membro. De outra forma, poderá ser considerada uma forma de ingerência na ordem interna de um Estado-Membro, o que poderá originar problemas a diversos níveis. Até ao momento, a Agência tem estabelecido um conjunto de boas práticas e de diálogo com os Estados-Membros, sendo esta a forma mais viável, através do consenso entre as partes. Não vislumbro outra forma de intervenção da FRONTEX e julgo que assim vá continuar. Até porque houve bastante cuidado na negociação desde artigo, remetendo primariamente para o estabelecimento de um “plano operacional”, em que os EM têm uma palavra a dizer sobre a implementação da Operação.</p>
E5 SEF	<p>A intervenção visa o cumprimento de determinados procedimentos nas fronteiras que ao abrigo do Acordo de Schengen são mais do que fronteiras nacionais, são fronteiras comuns de todos os Estados Membros e signatários do acordo, não resultando no meu entender qualquer perigo ou ataque à soberania dos respetivos países.</p>
E6 PSP	<p>Os Estados Membros, a partir do momento em que aderiram à União Europeia, sabiam que de uma forma indireta teriam de prescindir de alguma soberania. Não sendo a UE uma federação, existem alguns factores, como a moeda única e abertura de fronteiras, que são típicos de uma Federação de Estados. A Segurança, sendo um dos pilares fundamentais da UE, deverá ser tratada como tal, sob pena de, em última instância, poder fazer implodir a UE como a conhecemos. Neste contexto, o que acontece num EM afeta diretamente a UE. Se um EM não consegue sustentar e/ou anular determinada ameaça e se os impactos da concretização dessa ameaça forem susceptíveis de afetar toda ou parte da União Europeia, é perfeitamente legítimo e compreensível que a FRONTEX seja legalmente legitimada a intervir por forma a neutralizar a aludida ameaça.</p>
E7 FA	<p>Esta é uma questão de base jurídico-legal que seguramente obedecerá a um processo que envolve as instâncias competentes da UE ao mais alto nível. Estas situações resultam, de processos morosos que desencadeiam crises que são monitorizadas pelas entidades adequadas e que, em tempo, vão alertando os EM para a iminência de acontecimentos que obriguem à chamada “...ação urgente...”.</p>

Questão 10.

Se ao dia de hoje a Frontex lançasse uma operação no nosso país, que adaptações julga que seriam necessárias para a concretizar, nomeadamente no que concerne a infraestruturas e meios a utilizar, bem como na articulação e coordenação das várias entidades, face às exigências do novo regulamento?

E1 PM	<p>A PM, iria cooperar de acordo com Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras, de 2017, com o SEF que detém a coordenação da gestão de informação com a Agência, articulando com as restantes entidades internacionais e nacionais, a fim empenhar com eficácia todos os meios, tanto da GNR, do SEF, da Marinha, da AMN/PM, da PSP e da Proteção Civil, bem como meios aéreos da FAP.</p>
E2 MAR	<p>O lançamento de uma operação da Agência em Portugal decorreria da incapacidade nacional para dar resposta a eventos sucessivos. Portugal tem de arranjar formas de trabalhar e formas de articular as atividades das diversas entidades mesmo sem o lançamento de qualquer operação. Na realidade, Portugal deveria, para seu próprio bem, potenciar uma economia de recursos, partilhando a informação entre entidades e articulando as operações. A cultura a instituir é uma cultura de cooperação e não a cultura de competição existente, a qual só</p>



	<p>depaupera recursos e não otimiza o serviço público que todos deveríamos prestar ao País, e prestamos, mas com muito pouca eficiência. O lançamento de uma operação da Agência em Portugal deveria ser apenas um alargamento da continuação da operação de Portugal sem necessidade de adaptações maiores. Infelizmente não é, e aparenta estarmos à espera que venham os de fora para nos conseguirmos organizar. Para conseguir dar resposta mais concreta à pergunta, teríamos de melhor caracterizar a ameaça.</p>
E3 PJ	<p>Apesar da nossa pequena dimensão e alguma tensão entre as diversas FSS e outros atores nesta realidade, é minha opinião que quando passamos à parte operacional, somos, talvez, dos melhores do mundo, pelo que, conforme a boa cultura Portuguesa de entreajuda, tudo iria correr bem, como é lógico com pequenos incidentes mas, provavelmente, com toda a nossa energia e saber não haveria de alterar muito as estruturas de coordenação existentes que apenas teriam de ser um pouco “oleadas”.</p>
E4 GNR	<p>À semelhança do que acontece por exemplo na Grécia, Portugal teria sempre a primeira palavra e teria um papel importante na coordenação das ações a ocorrer no país. Julgo que as estruturas já existentes na Guarda, teriam a capacidade de assegurar a coordenação com a FRONTEX, sendo também importante realçar a importância da coordenação com o NFPOC português. No que respeita ao empenhamento de recursos humanos e de equipamentos técnicos seria necessária a colaboração de outros Estados-Membros, realçando aqui o papel importante da colaboração a manter com Espanha, pois na atualidade já existe partilha de informação a variados níveis bem como a adaptação dos sistemas de vigilância de Portugal e Espanha para fazer face à migração irregular entre outras atividades ilícitas. No que respeita a instalações e equipamentos é bom recordar que o Estado Português investiu para a criação de uma estrutura “física” para a coordenação da vigilância da fronteira marítima, através do Centro Nacional de Coordenação EUROSUR, bem como o sistema de vigilância nacional que lhe foi, entretanto, associado. Ou seja, temos ao dia de hoje uma estrutura e local dedicado para a ativação de um ICC (International Coordination Centre) como se verifica nos EM onde a Frontex tem operações implementadas. Inclusive, a rede EUROSUR está ativa desde 2013 e recebe informação operacional 24/7 da Frontex, através do seu Centro de Situação (FSC).</p> <p>Mas, temos mais entidades capazes de receber este tipo de operações em função da matéria. Por exemplo, tivemos uma operação de vigilância com ativação de um meio RPAS, numa segunda fase até patrocinado pela Frontex, em que se implementou uma equipa multidisciplinar no Comando Aéreo da FAP. Isto para dizer que as estruturas estão montadas e cada uma nas suas áreas cumprem (e muito bem) o seu papel. Eu diria que o cerne da questão é a interoperabilidade entre os diversos centros e o mecanismo de coordenação. E estes dois quesitos, muito contribuíram para a integração do regulamento EUROSUR neste regulamento da GEFC. Ou seja, o regulamento EUROSUR teve como principal objetivo levar as entidades a coordenar a vigilância das fronteiras, situação que agora vem integrada neste regulamento.</p>
E5 SEF	<p>A implementação do novo Regulamento pressupõe a aprovação de uma nova Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras onde todas as entidades/autoridades têm o seu papel específico no âmbito das suas competências, assim como a criação de um Centro Nacional de Coordenação. Essa estratégia nacional já existe, faltando apenas a sua aprovação pela tutela, pelo que, no caso de implementação de Operação Conjunta em Portugal estariam criadas as condições para cumprir com as exigências do Novo Regulamento.</p>
E6 PSP	<p>O nosso país é paradigmático no âmbito da coordenação, eficaz, entre as várias forças. Creio que, neste momento, não seria um problema a coordenação de meios em caso de uma ameaça a Portugal. Creio que as infraestruturas existentes seriam suficientes para acolher o pessoal e meios da FRONTEX e, as nossas várias instituições, criariam as sinergias necessárias, como em outras situações, para a preservação dos soberanos interesses nacionais.</p>
E7 FA	<p>Do ponto de vista operacional e na perspetiva da FA, e uma vez satisfeitas todas as necessidades legais que enquadrassem tal intervenção, não existiriam dificuldades de relevo. Duas situações poderiam acontecer: com meios aéreos próprios (nacionais) ou com meios aéreos de outros EM.</p> <p>Quer numa situação, quer noutra, a coordenação da atividade aérea não seria diferente de outras situações similares, várias vezes testadas, com destacamentos de aeronaves estrangeiras a operar em território nacional. Um exemplo prático foi a operação da EMSA e FRONTEX, realizada em 2019, em Portugal, no âmbito do emprego de UAS em operações de Vigilância Marítima e que envolveu diversas entidades nacionais: Autoridade Marítima, Direção-Geral de Recursos Naturais Segurança e Serviços Marítimos, Força Aérea, Guarda Nacional Republicana / Unidade de Controlo Costeiro e a Marinha. A operação foi efetuada com os vários representantes das entidades nacionais em Varsóvia e a aeronave a voar a partir de Lagos, constituindo um excelente exemplo nacional de coordenação multi-entidade e a Agência FRONTEX.</p>