

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL
2019/2020**



TII

**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.**

**José Rafael Ferreira de Oliveira Rodrigues Pinto
CAPITÃO-DE-MAR-E-GUERRA**



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

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

CMG José Rafael Ferreira de Oliveira Rodrigues Pinto

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Pedrouços 2020



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

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

CMG José Rafael Ferreira de Oliveira Rodrigues Pinto

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Orientador: CMG António Manuel Gonçalves Alexandre

Pedrouços 2020



Declaração de compromisso Antiplágio

Eu, **José Rafael Ferreira de Oliveira Rodrigues Pinto**, 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 auditor do **Curso de Promoção a Oficial General 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, **8 de junho de 2020**

José Rafael Ferreira de Oliveira Rodrigues Pinto
Capitão-de-mar-e-guerra



Agradecimentos

Em primeiro lugar, um grato reconhecimento ao meu orientador e camarada de há 34 anos, capitão-de-mar-e-guerra Gonçalves Alexandre, pela permanente disponibilidade e pelo apoio prestado, que em muito contribuíram para o desenho e aprofundamento desta investigação.

Ao comodoro Ramalho Marreiros, Diretor de Curso, pelo permanente acompanhamento e incentivo concedidos aos auditores do CPOG 2019/2020, determinantes para o sucesso desta empresa a que nos propusemos.

A realização deste estudo foi muito facilitada pela abertura, precioso apoio, prestimosa colaboração e interesse que as diversas personalidades entrevistadas em ambas as fases, exploratória e analítica, me concederam, materializados na partilha de informação e conhecimento que me proporcionaram. Neste contexto merecem-me uma palavra de especial agradecimento e reconhecimento os: vice-almirante Novo Palma; vice-almirante Sousa Pereira; vice-almirante Gouveia e Melo; tenente-general Botelho Miguel; tenente-general Eurico Craveiro; contra-almirante Oliveira Silva; contra-almirante Nobre de Sousa; comodoro Machado da Silva; brigadeiro-general Rui Ferreira; tenente-coronel Proença Garcia; tenente-coronel Marco Carvalho; e major Paulo Gomes; bem como a Dra. Cristina Gatões; o Dr. Artur Vaz; a Dra. Cláudia Rocha; e a Dra. Rute Esteves.

Ao meu camarada de curso e amigo capitão-de-mar-e-guerra Neves Correia, pelos valiosos comentários e revisão do trabalho.

Aos meus camaradas e amigos capitães de-fragata Romão Neto, Madaleno Galocha e José Isabel o meu justo reconhecimento pelas críticas, sugestões e, especialmente, pela disponibilidade permanente para me apoiarem no processo de *brain storming* com as suas diferentes perspetivas sobre a temática.

Aos auditores do Curso de Promoção a Oficial General 2019/2020, pela sã camaradagem e ambiente de trabalho e estudo construído ao longo do curso, que permitiu uma enriquecedora partilha de conhecimento e experiências.

Por último, um agradecimento especial aos meus pais, por tudo o que me inculcaram e proporcionaram, bem como à minha família, pela compreensão e apoio incondicional de uma vida.



Índice

1. Introdução	1
1.1. Enquadramento e justificação do tema	1
1.2. Objeto do estudo e sua delimitação	2
1.3. Objetivos da investigação	3
1.4. Questões da investigação	3
1.5. Organização do estudo.....	4
2. Revisão da literatura e metodologia de investigação.....	5
2.1. Os fenómenos migratórios e as perceções de segurança	5
2.2. A evolução da situação	6
2.3. Enquadramento conceptual.....	7
2.4. Metodologia de investigação	8
2.5. Modelo de análise	10
3. A evolução do mandato da Agência FRONTEX.....	12
3.1. A criação da FRONTEX.....	12
3.2. O segundo mandato	13
3.3. O terceiro mandato	15
3.4. Síntese conclusiva.....	16
4. A Gestão Integrada de Fronteiras no âmbito da vigilância marítima	18
4.1. O exercício da autoridade do Estado no mar	18
4.2. A cooperação interagência.....	20
4.3. A coordenação institucional	22
4.4. Os recursos e as capacidades	23
4.5. Síntese conclusiva.....	23
5. A articulação de entidades na componente de vigilância marítima da GIF e análise de resultados	25
5.1. As operações de vigilância marítima da FRONTEX.....	25
5.2. A vigilância marítima da fronteira nacional	26
5.3. Análise de resultados	26
5.3.1. A análise SWOT	27
5.4. Aperfeiçoamento da caracterização dos ambientes externo e interno	31



5.5. Oportunidades, desafios e riscos.....	33
5.6. Síntese conclusiva.....	34
6. Conclusões	35
6.1. Sumário das linhas gerais do procedimento metodológico seguido	35
6.2. Avaliação dos resultados obtidos.....	36
6.3. Contributos para o conhecimento	39
6.4. Limitações da investigação e estudos futuros.....	40
6.5. Recomendações e outras considerações de ordem prática	40
Referências Bibliográficas.....	42

Índice de Apêndices

Apêndice A — Contextualização da cooperação civil-militar no âmbito da UE - O emprego das Forças Armadas (FFAA) em missões da FRONTEX	Apd A-1
Apêndice B — Corpo de Conceitos	Apd B-1
Apêndice C — Modelo de Análise	Apd C-1
Apêndice D — Elementos caracterizadores da evolução do mandato da FRONTEX.....	Apd D-1
Apêndice E — Competências, estruturas, recursos e capacidades na GIF	Apd E-1
Apêndice F — Participações nacionais em operações da FRONTEX	Apd F-1
Apêndice G — Articulação de entidades que integram a GIF. Indicadores DOTMLPII	Apd G-1
Apêndice H — Elementos da análise PESTAL considerados na análise SWOT .	Apd H-1
Apêndice I — Guião de entrevista.....	Apd I-1
Apêndice J — Elenco de entidades entrevistadas, análise das entrevistas e resumo das ideias-chave	Apd J-1



Índice de Figuras

Figura 1 – O Espaço Schengen.....	1
Figura 2 – Percurso metodológico.....	9
Figura 3 – Estrutura-guia da investigação	11
Figura 4 – Entidades da GIF em razão dos espaços de atuação sob responsabilidade nacional	19
Figura 5 – Sistematização simplificada dos institutos legais estabelecidos na CNUDM ...	20
Figura 6 – Esquema do Modelo de Análise.....	36

Índice de Quadros

Quadro 1 – Caracterização provisória do ambiente externo.....	29
Quadro 2 – Caracterização provisória do ambiente interno	30
Quadro 3 – Sistematização das oportunidades, desafios e riscos	33
Quadro 4 – Resumo da participação de meios da Marinha em operações da FRONTEX	Apd F-1
Quadro 5 – Resumo da participação de meios da FA em operações da FRONTEX .	Apd F-1
Quadro 6 - Resumo da participação de meios da PM na Operação POSEIDON.....	Apd F-1
Quadro 7 - Resumo da participação de meios da PM na Operação TRITON/THEMIS	Apd F-2
Quadro 8 - Resumo da participação de meios da GNR em operações da FRONTEX em 2018.....	Apd F-2
Quadro 9 - Resumo da participação de meios da GNR em operações da FRONTEX em 2019.....	Apd F-2
Quadro 10 – Resumo estatístico do resultado das entrevistas	Apd J-4

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Objetivos da investigação	3
Tabela 2 – Questão Central e Questões Derivadas.....	3



Resumo

Esta investigação tem por objetivo apresentar de forma sistematizada, sob o ponto de vista genético, estrutural e operacional, as implicações do novo mandato da Agência FRONTEX para Portugal, no âmbito da vigilância marítima dos troços nacionais da fronteira externa da União Europeia.

Como ponto de partida, procedeu-se à análise dos elementos caracterizadores da evolução do mandato da Agência, desde a sua criação até à atualidade, bem como do conjunto de oportunidades e ameaças que se colocam na sua operacionalização. Posteriormente, realizou-se uma análise à Gestão Integrada de Fronteiras nacional e à articulação das entidades envolvidas na vigilância marítima, bem como ao elenco de potencialidades e vulnerabilidades que lhes estão associadas. Para esse efeito, no processo de investigação foi utilizado um modelo de análise adaptado aos conceitos associados às duas envolventes, externa e interna, tendo-se adotado um tipo de raciocínio dedutivo, suportado por uma estratégia de investigação qualitativa, e optado por um desenho de pesquisa assente num estudo de caso.

Como resultado do estudo é apresentado um conjunto de oportunidades que decorre do novo mandato da Agência, de desafios relacionados com o seu aproveitamento e de riscos associados à sua não concretização, o que materializa a consecução do objetivo proposto.

Palavras-chave:

FRONTEX; Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira; Gestão Europeia Integrada de Fronteiras; Gestão Integrada de Fronteiras; Vigilância Marítima; Cooperação Interagência.



Abstract

The present research aims at presenting a systematic study, from a genetic, structural and operational point of view, of the implications of the new FRONTEX Agency mandate for Portugal, regarding the maritime surveillance of national sectors of the European Union's external border.

It begins by reviewing the characterizing elements of the Agency's mandate evolution, from its foundation to present time, as well as the set of opportunities and threats that arise from its operationalization. It then proceeds to analyze the Portuguese Integrated Border Management and the articulation of the entities involved in maritime surveillance, as well as their associated strengths and vulnerabilities. To conduct this research the study made use of a model of analysis adapted to the concepts related to the external and internal environments, and followed a deductive line of reasoning, supported by a qualitative research strategy, as well as a case study research design type.

The study concludes by presenting a set of opportunities stemming from the Agency's new mandate, along with the deriving challenges facing its use and risks associated with its lack of fulfillment, thus achieving its aim.

Keywords:

FRONTEX; European Border and Coast Guard; European Integrated Border Management; Portuguese Integrated Border Management; Maritime Surveillance; Interagency Cooperation.



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

AAN	Autoridade Aeronáutica Nacional
AEGFC	Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira
AIS	<i>Automatic Identification System</i>
AMN	Autoridade Marítima Nacional
APA	American Psychological Association
ASAE	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
ASN	Autoridade de Saúde Nacional
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
CAAS	Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen
CCTM	Centro de Controlo de Tráfego Marítimo
CCVP	Centro de Controlo e Vigilância da Pesca
CE	Comissão Europeia
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEM	Conceito Estratégico Militar
CEMGFA	Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas
CIDIUM	Centro de Investigação e Desenvolvimento do Instituto Universitário Militar
CNC	Centro Nacional de Coordenação
CNCM	Centro Nacional Coordenador Marítimo
CNUDM	Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar
COMAR	Centro de Operações Marítimas
COVID-19	<i>Coronavirus Disease 2019</i>
CPX	<i>Command Post Exercise</i>
CRP	Constituição da República Portuguesa
DGAM	Direção-Geral da Autoridade Marítima
DGPDN	Direção-Geral de Política de Defesa Nacional
DGRM	Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos
DOTMLPII	Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Infraestruturas e Interoperabilidade
ECGFF	European Coast Guard Functions Forum
EEINP	Espaço Estratégico de Interesse Nacional Permanente
EFCA	European Fisheries Control Agency
EM	Estado-Membro/Estados-Membros
EMSA	European Maritime Safety Agency



ENGIF	Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras
EPN	<i>European Patrol Network</i>
ESMUE	Estratégia de Segurança Marítima da União Europeia
EUA	Estados Unidos da América
EUROSUR	Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras
FA	Força Aérea
FAP	Força Aérea Portuguesa
FFAA	Forças Armadas
FRONTEX	Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia/Agência da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira
FSS	Forças e Serviços de Segurança
GCS	Gabinete Coordenador de Segurança
GEFC	Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira
GEIF	Gestão Europeia Integrada de Fronteiras
GIF	Gestão Integrada de Fronteiras
GIPGIF	Grupo Interministerial para o Plano de Gestão Integrada de Fronteiras
GNR	Guarda Nacional Republicana
I&I	Investigação e Inovação
INTERPOL	Organização Internacional de Polícia Criminal
IUM	Instituto Universitário Militar
LDN	Lei da Defesa Nacional
LSI	Lei de Segurança Interna
MIFA	Missões das Forças Armadas
MMO	<i>Multifunction Multiagency Operations</i>
MONICAP	Sistema de Monitorização Contínua das Atividades da Pesca
OE	Objetivo Específico/Objetivos Específicos
OG	Objetivo Geral
ORGP	Organizações Regionais de Gestão de Pescas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PCCCFS	Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PE	Parlamento Europeu
PESTAL	Político, Económico, Social, Tecnológico, Ambiental e Legal
PJ	Polícia Judiciária



PM	Polícia Marítima
PSP	Polícia de Segurança Pública
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada/Questões Derivadas
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SAM	Sistema da Autoridade Marítima
SAR	<i>Search and Rescue</i>
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SIFICAP	Sistema Integrado de Informação e Apoio à Vigilância, Fiscalização e Controlo das Atividades da Pesca
SGSSI	Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna
SIS	Serviço de Informações de Segurança
SIVICC	Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo
SNBSA	Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Aéreo
SNBSM	Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Marítimo
SWOT	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats</i>
TII	Trabalho de Investigação Individual
UCC	Unidade de Controlo Costeiro
UE	União Europeia
VMS	<i>Vessel Monitoring System</i>
VTS	<i>Vessel Traffic Service</i>



1. Introdução

1.1. Enquadramento e justificação do tema

Dando corpo ao art.º 3.º do Tratado de Roma (1957) que instituiu a Comunidade Económica Europeia, designadamente no respeitante à livre circulação de pessoas e mercadorias, a entrada em vigor da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen (CAAS), em 1995, veio suprimir os controlos das fronteiras internas entre os países signatários e materializar a criação de uma única fronteira externa, esta alvo de um controlo bem mais rigoroso para mitigação das consequências da abolição de fronteiras internas no Espaço Schengen (Oliveira A. , 2017, p. 35; Piwowarski & Wawrzusiszyn, 2017, p. 5). A CAAS foi assinada em 1990 pela Bélgica, Alemanha, França, Luxemburgo e Países Baixos, tendo-a Portugal e Espanha subscrito em 1991. Atualmente integram o Espaço Schengen 26 países, quatro não pertencentes à União Europeia (UE), conforme apresentado na Figura 1 (Comissão Europeia [CE], 2015a):

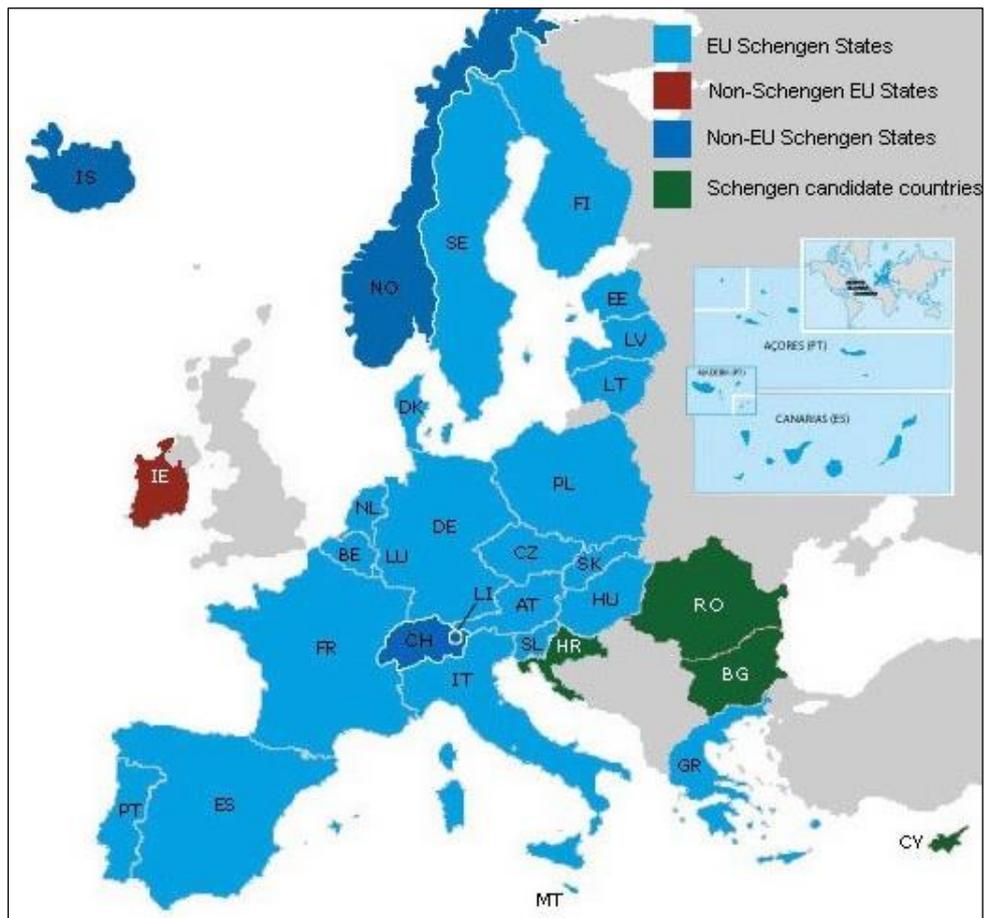


Figura 1 – O Espaço Schengen

Fonte: Adaptado a partir de Falcão (2015).



Segundo Jorry (2007, pp. 3-4), nessa decorrência e na dos sucessivos alargamentos a novos países, particularmente aos do antigo bloco soviético, a gestão da fronteira externa da UE começou a assumir relevância, em parte exponenciada pelos atentados de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos da América (EUA), e pelos desafios que as então emergentes ameaças transnacionais acarretavam para a segurança dos países, nomeadamente o terrorismo.

Neste contexto é criada em 2004, pelo Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho, de 26 de Outubro, a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros (EM) da UE, órgão da então Comunidade Europeia com autonomia administrativa e financeira e dotado de personalidade jurídica, conforme preâmbulo e art.º 15.º do Regulamento da sua criação.

Designada FRONTEX, a Agência destinava-se a promover a eficácia do controlo e vigilância da fronteira externa da UE, apoiando e coordenando a ação das diversas autoridades nacionais com competência em razão da matéria e espaço de atuação, promovendo a solidariedade e fomentando a cooperação operacional, internamente e entre os EM (Conselho da UE, 2004, p. L 349/1; Jorry, 2007, p. 6).

Desde a sua criação, o mandato da Agência sofreu várias alterações, importando analisar essa evolução no âmbito da vigilância marítima da fronteira externa da UE e as principais implicações para os EM, designadamente para Portugal.

1.2. Objeto do estudo e sua delimitação

O objeto da investigação do presente trabalho é a FRONTEX, nomeadamente a análise do seu mandato e das implicações para Portugal.

Considerando a amplitude do mandato da Agência, particularmente no concernente às dimensões da Gestão Europeia Integrada das Fronteiras (GEIF), o estudo será delimitado em três âmbitos que seguidamente se desenvolvem, nomeadamente no tempo, espaço e conteúdo:

- Temporalmente, abarcará o período de existência da Agência, para permitir uma análise da evolução dos sucessivos mandatos e seus elementos caracterizadores;
- No respeitante ao espaço, a investigação restringe-se à análise das implicações do novo mandato nos troços nacionais da fronteira externa da UE;
- Quanto ao conteúdo, circunscreve-se à análise das implicações na Gestão Integrada de Fronteiras (GIF) nacional, no âmbito da vigilância marítima.



Embora identificadas na análise ao processo evolutivo do mandato da Agência, não serão abordadas as questões relativas ao controlo de fronteiras e às atividades relacionadas com o regresso e o asilo.

1.3. Objetivos da investigação

O propósito da presente investigação encontra-se plasmado no Objetivo Geral (OG) e nos Objetivos Específicos (OE) formulados para decomposição do OG, os quais constam da Tabela 1:

Tabela 1 – Objetivos da investigação

OG:	Analisar as implicações do novo mandato da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira na gestão integrada dos troços nacionais da fronteira externa da UE, no âmbito da vigilância marítima.
OE 1:	Analisar a evolução do mandato da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, no âmbito da vigilância marítima da fronteira externa da UE.
OE 2:	Analisar a gestão integrada dos troços nacionais da fronteira externa da UE, no âmbito da vigilância marítima.
OE 3:	Analisar a articulação entre as entidades intervenientes na vigilância marítima dos troços nacionais da fronteira externa da UE.

1.4. Questões da investigação

Como ponto de partida para o presente estudo, foram definidas uma Questão Central (QC) e três Questões Derivadas (QD), para estruturação do trabalho e apoio e delimitação do processo de recolha e tratamento da informação disponível, conforme apresentadas na Tabela 2:

Tabela 2 – Questão Central e Questões Derivadas

QC:	Quais as implicações do novo mandato da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira na gestão integrada dos troços nacionais da fronteira externa da UE, no âmbito da vigilância marítima?
QD 1:	Como se caracteriza a evolução do mandato da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, no âmbito da vigilância marítima da fronteira externa da UE?
QD 2:	Como se caracteriza a gestão integrada dos troços nacionais da fronteira externa da UE, no âmbito da vigilância marítima?
QD 3:	Como se caracteriza a articulação entre as entidades intervenientes na vigilância marítima dos troços nacionais da fronteira externa da UE?



1.5. Organização do estudo

O presente Trabalho de Investigação Individual (TII) encontra-se estruturado em seis capítulos, incluindo uma introdução e conclusões.

Na introdução apresenta-se o enquadramento e justificação do tema, o objeto da investigação e sua delimitação, os objetivos e as questões da investigação, bem como a organização do estudo.

No segundo capítulo realiza-se uma revisão abrangente da literatura, apresentam-se os quadros contextual e conceptual da temática, descrevem-se a metodologia de investigação e o modelo de análise, assim como os seus conceitos, dimensões e indicadores, normalmente utilizados nos campos da estratégia e do desenvolvimento de capacidades militares. Estas devem ser entendidas como “o conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa e complementar e que contribuem para a realização de um conjunto de tarefas operacionais ou efeito que é necessário atingir [...]” (Despacho do Ministro da Defesa Nacional n.º 4 /2011, de 31 de janeiro).

No terceiro capítulo analisa-se a evolução dos mandatos da FRONTEX, no âmbito da vigilância marítima da fronteira externa da UE.

O quarto capítulo é dedicado à análise da GIF, no contexto da vigilância marítima.

No quinto capítulo procede-se à análise da articulação das entidades intervenientes na vigilância marítima da GIF, bem como a uma análise com recurso à metodologia *Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats*¹ (SWOT), que integra a evolução do mandato da FRONTEX (ambiente externo) com a caracterização da GIF e da articulação entre as entidades nela envolvidas (ambiente interno), a fim de se identificarem as oportunidades, desafios e riscos que a evolução do mandato da Agência coloca a Portugal. Esta análise foi posteriormente alvo de validação através de entrevistas realizadas a um conjunto de personalidades, civis e militares, com responsabilidades no processo de decisão das instituições a que pertencem e com experiência e reconhecida competência no domínio do objeto de estudo.

Nas conclusões apresenta-se uma síntese do trabalho, a avaliação dos resultados obtidos em função dos objetivos definidos e das questões da investigação formuladas, o contributo para o conhecimento, bem como sugestões para linhas de investigação futuras e algumas recomendações.

¹ Normalmente traduzidas para Potencialidades, Vulnerabilidades, Oportunidades e Ameaças (Chefe do Estado-Maior da Armada, 2018, p. 13).



2. Revisão da literatura e metodologia de investigação

Neste capítulo, e resultante da revisão de literatura realizada, apresentam-se o contexto e o quadro conceptual em que se desenvolve a ação da FRONTEX, bem como a metodologia e o modelo de análise seguidos neste trabalho.

2.1. Os fenómenos migratórios e as perceções de segurança

Os fenómenos migratórios, tantas vezes associados pelas sociedades de acolhimento a situações de criminalidade organizada, particularmente o terrorismo, tendem a criar nas populações perceções de insegurança (Hipsman & Meissner, 2013).

Segundo Vitorino (2019), o momento de viragem das perceções sobre as migrações na Europa dá-se com a crise de refugiados de 2015, cerca de 15 anos após a crise da ex-Jugoslávia, onde as sociedades europeias, para situações de fluxos migratórios de dimensões semelhantes (cerca de 700 mil migrantes provenientes dos Balcãs Ocidentais contra cerca de um milhão oriundos do Norte de África) reagem de forma oposta, principalmente pelo sentimento de perda do controlo das fronteiras que a situação acarretou. Efetivamente, a então medida especial da UE para apoio aos migrantes destinava-se a refugiados sírios e eritreus e, realmente, das pessoas que entraram em território europeu em 2015, menos de 30% provinham daqueles países (Vitorino, 2019).

Para Oliveira (2014, p. 16), estes fenómenos potenciam o surgimento de nacionalismos, pois do crescimento desordenado das migrações transparece uma incapacidade das democracias para exercer um efetivo controlo político do problema.

É nesta conjuntura de crise migratória associada a perceções de insegurança, motivadas, especialmente, por atentados terroristas (2015 em Paris e 2016 em Bruxelas), que a questão da segurança assume particular relevância nas sociedades europeias de acolhimento, situação algo exponenciada por discursos populistas e políticas identitárias conduzidas em alguns EM (Vitorino, 2019).

A pressão desta envolvente político-social sobre a UE motivou, no âmbito da Agenda Europeia da Migração, a adoção de medidas destinadas a mitigar o fenómeno e a prestar assistência humanitária aos migrantes (CE, 2017). Paralelamente, originou, em 2016, a revisão do primeiro mandato da FRONTEX, processo que a transformou em Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (AEGFC – embora mantendo a designação FRONTEX), reforçou as suas competências de controlo da migração e de gestão das fronteiras externas e atribuiu, também, responsabilidades no combate à criminalidade transfronteiriça (Parlamento Europeu [PE] e Conselho, 2016b).



A vertente securitária deste segundo mandato, alavancada pela crise de refugiados de 2015 e pela intensificação do discurso da UE de necessidade de reforço da segurança das suas fronteiras externas (CE, 2015b), parece encontrar justificação no conceito que identifica este domínio do controlo das fronteiras como “[...] ingrediente principal de integridade e soberania de um Estado [...]” (Oliveira A. , 2017, p. 74).

Na realidade, poder-se-á considerar que a alteração de paradigma ocorrida no segundo mandato da FRONTEX logrou dois propósitos, reforçar a segurança da fronteira externa no Mediterrâneo e, no campo das perceções, inculcar nas sociedades uma sensação de controlo político de uma situação complexa, combatendo assim discursos e políticas populistas.

É neste contexto de evolução permanente, cujo mais recente estado da arte se consubstancia no terceiro mandato da Agência, que a temática da presente investigação se insere.

2.2. A evolução da situação

A dimensão e perenidade da crise migratória que tem assolado o espaço europeu, particularmente desde o início da Primavera Árabe de 2010 e dos conflitos da Líbia e Síria iniciados em 2011, atingiram o auge em 2015, não apresentando o problema sinais de solução. Para essa situação também contribui a instabilidade política e militar vivida na região do Sahel, consequência do recrudescimento de situações de guerra civil, de cariz étnico e religioso (Rodrigues, 2019).

Paralelamente, a dimensão do crescimento demográfico em África, onde a economia e o mercado de trabalho não conseguem absorver os jovens, associada à escassez de bens essenciais, também potencia dinâmicas migratórias internas (25 milhões de pessoas em 2018) e de abandono do continente (35 milhões de pessoas no mesmo ano) (Rodrigues, 2019).

Também para Vitorino (2019), “[...] na agenda internacional das próximas décadas, os dois temas que mais a condicionarão serão, de um lado, as migrações e, do outro lado, as alterações climáticas sem esquecer, aliás, a ligação que existe entre os próprios dois temas [...]” e “[...] a pressão migratória vai continuar a aumentar [...]”.

É neste tabuleiro internacional que a UE jogará o difícil equilíbrio que se propõe alcançar. Por um lado propugnar por uma política de integração europeia assente nos ideais humanistas e princípios solidários que enformam a União² e, por outro, salvaguardar o espaço comunitário, particularmente a sua fronteira externa, das ameaças transnacionais que

² Constantes do art.º 1.º A do Tratado de Lisboa (2007).



colocam em risco o projeto europeu (Piwowarski & Wawrzusiszyn, 2017, p. 5). Para estes autores (2017, pp. 7-11), a implementação de um sistema integrado de gestão das fronteiras da União, baseado no modelo de quatro níveis de controlo de acessos das fronteiras da UE, constitui uma linha de ação essencial para o controlo dos fenómenos migratórios, para a qual contribuirá decisivamente a nova Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira (GEFC). Este conceito de gestão integrada de fronteiras surge pela primeira vez na alínea d) do n.º 2 do art.º 77.º do Tratado de Funcionamento da UE e materializa-se no art.º 4.º do segundo Regulamento da FRONTEX (Sánchez, 2016, pp. 5-6; Kelmali, 2018, p. 19).

Já Bruycker (2016, pp. 568-569), numa perspetiva mais federalista, considera que apenas com a criação de uma verdadeira GEFC comum, sem partilha de responsabilidades, a atuar nas fronteiras externas dos EM por transferência de competências (soberanas) para a Agência, se logrará sucesso na resolução da questão migratória.

Quanto à cooperação civil-militar no quadro da UE, e no âmbito da atividade prosseguida pela Agência, o Apêndice A apresenta a contextualização dessa ação e do emprego das Forças Armadas (FFAA) em missões da FRONTEX.

2.3. Enquadramento conceptual

O presente tema enquadra-se no âmbito das Ciências Militares, na Área de Investigação do Estudo das Crises e dos Conflitos Armados/Contexto Internacional (Centro de Investigação e Desenvolvimento do Instituto Universitário Militar [CIDIUM], 2019). A temática possui ainda ligação à Área dos Estudos de Segurança Interna e dos Fenómenos Criminais, no quadro da articulação entre Forças Militares e Forças de Segurança (CIDIUM, 2019).

Quanto à análise, o estudo insere-se no contexto da Estratégia na sua mais elevada categorização, a Estratégia total imediatamente subordinada à Política, da responsabilidade dos Governos das nações (Couto, 1988, p. 228). Com efeito, o tema desenvolve-se num ambiente condicionado por objetivos políticos bem definidos ao nível da UE e pelo modo como Portugal, para a sua consecução, terá de desenvolver e utilizar os recursos que tem à sua disposição (Couto, 1988, p. 228), ou, como refere Ribeiro (2009, p. 39), estabelece o caminho a seguir e as ações a realizar, no espaço e no tempo, com os meios disponíveis.

Assim, e visando um rigoroso enquadramento conceptual da presente investigação, importa identificar alguns conceitos chave em que assenta o estudo desenvolvido, apresentados seguidamente e detalhados no Apêndice B, nomeadamente: mandato da



FRONTEX; Espaço Schengen; fronteira externa da UE; GEIF; vigilância marítima; vigilância de fronteiras; troços nacionais da fronteira externa da UE; e GIF.

2.4. Metodologia de investigação

O presente trabalho segue as orientações metodológicas do Instituto Universitário Militar (IUM) para a elaboração de trabalhos de investigação, designadamente os cadernos do IUM n.º 8 (Santos & Lima, 2019) e as Normas de Execução Permanente INV-001 (O) (IUM, 2018) e INV-003 (A1) (IUM, 2020), adotando normas de referência bibliográfica da American Psychological Association (APA, 2010).

No campo ontológico, foi assumido um posicionamento construtivista, considerando a conceptualização de que os fenómenos sociais, função dos entes, do momento e do contexto, resultam da interação permanente entre os diversos atores sociais, e entre estes e a sua envolvente, e caracterizam a realidade social como construção permanente com diferentes significados (Bryman, 2012, cit. por Santos & Lima, 2019, p. 16).

No domínio da filosofia do conhecimento, adotou-se o posicionamento “interpretativista”, considerando que em ciências sociais os significados dos fenómenos, resultantes da interação entre os atores e entre estes e a envolvente, possuem carácter subjetivo, cujo processo analítico que leva à sua compreensão não é compatível com o utilizado nas ciências naturais (Bryman, 2012, cit. por Santos & Lima, 2019, p. 18).

O processo de raciocínio utilizado é do tipo dedutivo, através do qual se partiu “[...] da lei geral para o particular, [...], partindo da teoria em busca de uma verdade particular” (Santos & Lima, 2019, p. 19).

A estratégia de investigação seguida é qualitativa, considerando que se pretende “[...] alcançar um entendimento mais profundo e subjetivo do objeto de estudo, sem [preocupações] com medições e análises estatísticas” (Vilelas, 2009, cit. por Santos & Lima, 2019, p. 27).

O desenho de pesquisa assentou num estudo de caso, preferencialmente adotado por investigadores que necessitam de responder a “[...] questões do tipo “como” e “por que”, que possuem pouco controlo sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenómenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real” (Yin, 2001, p. 19; Santos & Lima, 2019, p. 36).

Como principais técnicas de recolha de dados, recorreu-se a análise documental, com especial incidência na documentação estruturante e normativo nacional e da UE, bem como a entrevistas semiestruturadas a um conjunto de personalidades, civis e militares, com

responsabilidades no processo de decisão das instituições a que pertencem (Santos & Lima, 2019, p. 85).

Para melhor sistematização, a abordagem do tema e o desenvolvimento da investigação seguiram o percurso metodológico constante da Figura 2:



Figura 2 – Percurso metodológico

Fonte: Adaptado a partir de Santos e Lima (2019).

Assim, a fase exploratória iniciou-se com a escolha do tema, as leituras preliminares de fontes bibliográficas e a realização de entrevistas exploratórias com especialistas de diversas entidades no âmbito da GIF, civis e militares, para contacto com o estado da arte em termos conceptuais e para identificação de outros trabalhos realizados com objetos de estudo semelhantes (IUM, 2018, p. 3; Santos & Lima, 2019, p. 43).

Seguidamente, procedeu-se à revisão da literatura para a definição do objeto de estudo e respetiva delimitação, bem como dos objetivos de investigação, e para formulação das questões da investigação, elaboração do modelo de análise e escolha preliminar da metodologia a utilizar.

Na fase analítica prosseguiram as leituras bibliográficas sobre o tema, para recolha, tratamento, análise e interpretação dos dados provisórios alcançados, a fim de habilitar resposta às questões formuladas (IUM, 2018, p. 4).

Posteriormente, e para validação dos resultados obtidos, realizaram-se entrevistas semiestruturadas a entidades, civis e militares, de reconhecida competência e com experiência no âmbito do objeto de estudo, nomeadamente a responsáveis de topo das FFAA e das entidades intervenientes na GIF, no âmbito da vigilância marítima. As entrevistas



realizadas foram alvo da adequada análise de conteúdo habilitadora das necessárias inferências (Santos & Lima, 2019, pp. 117-118).

Na fase conclusiva procedeu-se à avaliação e discussão dos resultados e à apresentação das conclusões, assim como dos contributos para o conhecimento, sugestões para linhas de investigação futuras e recomendações.

2.5. Modelo de análise

Para sistematização do processo de identificação dos "[...] instrumentos e técnicas para a recolha e tratamento dos dados e os procedimentos e as atividades de análise e interpretação dos resultados em ordem a poder-se tecer as conclusões e eventuais considerações de ordem prática, com a identificação dos contributos da investigação" (Santos & Lima, 2019, p. 62), foi elaborado o modelo de análise constante do Apêndice C. Nele apresentam-se os conceitos que foram analisados, através de técnicas de recolha de dados baseadas em análise documental e entrevistas semiestruturadas, à luz das dimensões, do âmbito da estratégia, tendo os resultados obtidos sido agrupados nos indicadores definidos.

Esta abordagem visou analisar e caracterizar a evolução do mandato da Agência, bem como a GIF e a articulação entre as entidades envolvidas na sua componente de vigilância marítima, para os confrontar, através de uma análise SWOT, e deduzir as oportunidades, desafios e riscos que se colocam ao país.

A Figura 3 apresenta a estrutura-guia da investigação, que esquematiza o modo como é operacionalizado o modelo de análise e ilustra como, através da consecução dos três OE, se chega ao OC:

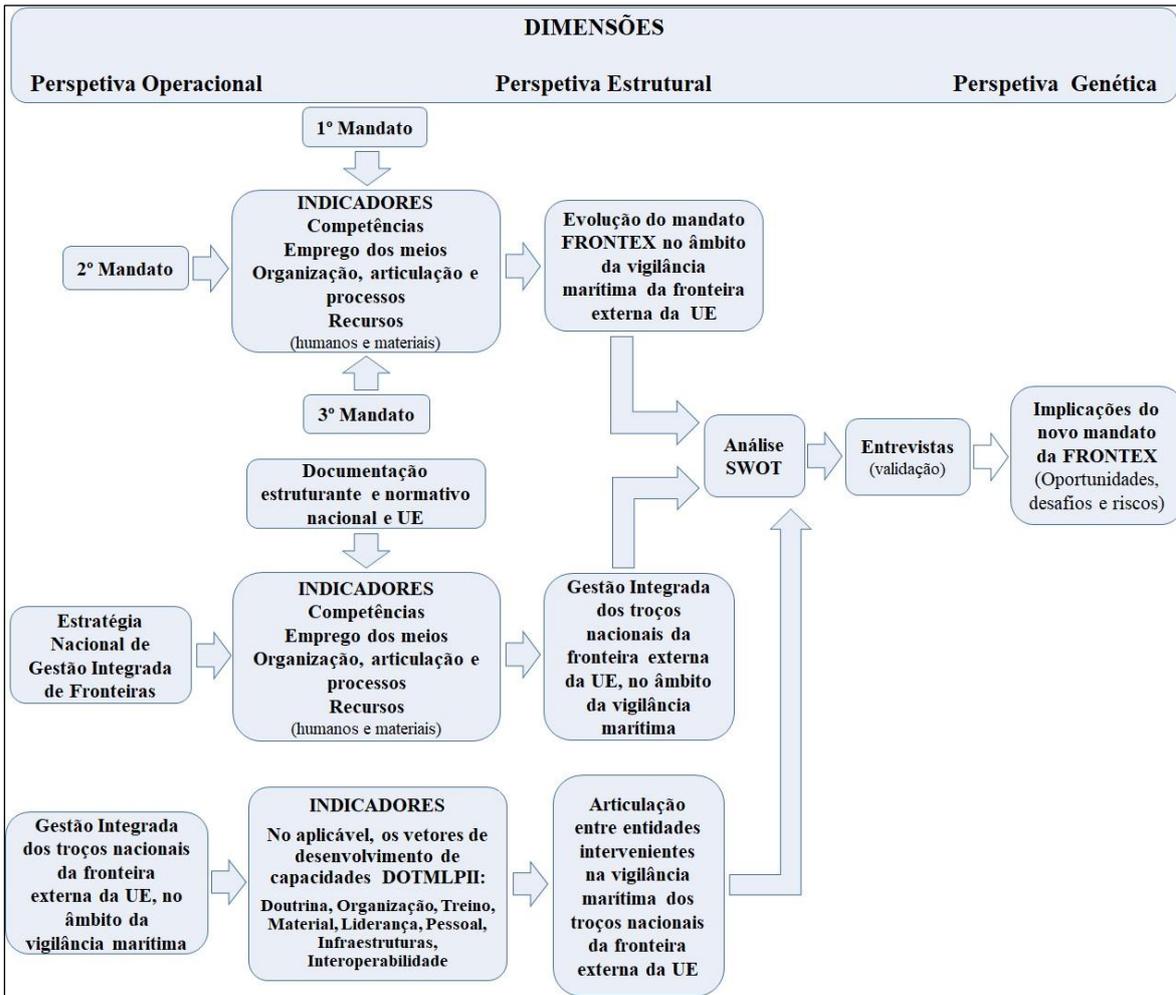


Figura 3 – Estrutura-guia da investigação



3. A evolução do mandato da Agência FRONTEX

Neste capítulo desenvolve-se a análise da evolução do mandato da Agência, no âmbito da vigilância marítima da fronteira externa da UE.

3.1. A criação da FRONTEX

Visando conceber um mecanismo de coordenação e cooperação operacional entre as entidades dos EM com competências de controlo e vigilância das fronteiras externas da UE, foi criada, através do Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho, a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos EM da UE, designada FRONTEX (Conselho da UE, 2004).

De acordo com os art.ºs 2.º e 3.º do seu Regulamento, a Agência tinha como funções principais:

- A coordenação da cooperação operacional entre os EM na gestão da fronteira externa da UE;
- O apoio técnico e operacional nos domínios da formação dos Guardas de Fronteira e das operações conjuntas e projetos-piloto, bem como em situações de especial complexidade e exigência técnica; e
- A elaboração de análises de risco.

Para adequação das suas competências e atribuições aos desafios colocados pelas crescentes ameaças à fronteira externa da UE, o primeiro mandato da Agência sofreu duas alterações, em 2007 e 2011, respetivamente através do Regulamento relativo à criação de Equipas de Intervenção Rápida (PE e Conselho, 2007) e do Regulamento que alterou o da criação da FRONTEX, nomeadamente revendo a sua missão, reforçando as suas capacidades operacionais e de atuação e garantindo o cumprimento dos requisitos da UE em matéria de direitos fundamentais e de proteção de dados pessoais (PE e Conselho, 2011).

Paralelamente, a Agência viu o escopo do seu mandato ampliado através de três medidas legislativas complementares, em 2013, 2014 e 2016, respetivamente através do Regulamento que cria o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR) (PE e Conselho, 2013b), do Regulamento que estabelece regras para a vigilância das fronteiras marítimas externas no contexto da cooperação operacional coordenada pela Agência (PE e Conselho, 2014) e do Regulamento que estabelece o Código das Fronteiras Schengen, relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (PE e Conselho, 2016a).

Das alterações verificadas destacam-se as respeitantes: a intervenções rápidas nos EM; ao alargamento do âmbito de atuação da Agência, aos direitos fundamentais e ao tratamento



e proteção de dados pessoais; ao EUROSUR; a operações marítimas da FRONTEX, particularmente no campo da Busca e Salvamento (*Search and Rescue - SAR*); e à coordenação da cooperação operacional no quadro da aplicação do Código das Fronteiras de Schengen.

As principais transformações refletiram-se em:

- Responsabilidade pela realização de avaliações de capacidade dos EM em matéria de gestão dos seus troços da fronteira externa da UE (PE e Conselho, 2011);
- Reforço de competências em matéria de planeamento e condução de operações conjuntas, projetos piloto e intervenções rápidas, incluindo o recurso a Equipas Europeias de Guardas de Fronteira projetáveis (PE e Conselho, 2011; PE e Conselho, 2014);
- Criação e gestão de sistemas de informação para vigilância das fronteiras e partilha de informação conexa (PE e Conselho, 2011; PE e Conselho, 2013b);
- Criação de um código de conduta para os envolvidos em ações da FRONTEX (PE e Conselho, 2011).

3.2. O segundo mandato

A crescente pressão migratória sentida no Espaço Schengen, particularmente a do flanco sul resultante da Primavera Árabe de 2010 e dos conflitos da Líbia e Síria, atinge o seu auge em 2015 com a chegada de 1,5 milhões de pessoas ao continente europeu (Temporão, 2017, p. 2; Chintoan-Uta & Silva, 2016, p. 181).

Segundo vários autores, essa situação, que se mantém atual, a par da aparente falta de compromisso dos EM para dotar a Agência das capacidades e recursos necessários, originou a revisão da política e do conceito de vigilância e controlo da fronteira externa da União, materializada num conjunto de iniciativas de que se destacam:

- O reforço das competências da Agência;
- A reforma do sistema da UE para a concessão de asilo, nomeadamente do Regulamento de Dublin, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do EM responsável pela análise de um pedido de proteção internacional, apresentado num dos EM por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (PE e Conselho, 2013a);
- A transformação do *European Asylum Support Office* numa agência europeia para o Asilo;
- A operacionalização da GEIF (Sánchez, 2016, p. 5; Carrera, Blockmans, Cassarino, Gross, & Elspeth, 2017, p. 2).



É neste quadro que surge o segundo mandato da FRONTEX, designação que a Agência mantém embora transformada em AEGFC, através do Regulamento (UE) 2016/1624, do PE e do Conselho, de 14 de setembro, essencialmente para responder aos crescentes fluxos migratórios com destino à UE e à complexa situação vivida no Mediterrâneo (PE e Conselho, 2016b).

O Regulamento de 2016 traduziu-se no reforço do leque de competências e atribuições da Agência, visando o desenvolvimento e implementação da GEIF, cujas dimensões constam do Apêndice B. Para cumprimento deste desígnio, foi criada a GEFC, constituída pela própria Agência e pelas autoridades nacionais dos EM responsáveis pela gestão das fronteiras, incluindo as que desempenham funções de guarda costeira, funções essas detalhadas no Apêndice B.

Do conjunto de novas competências e atribuições destacam-se:

- A consolidação das responsabilidades ao nível do SAR, como um dos elementos da GEIF (art.ºs 8.º, 14.º e 36.º);
- Uma função reforçada de acompanhamento e supervisão, incluindo o recurso a oficiais de ligação nos EM, através da elaboração de análises de risco de fluxos migratórios, de criminalidade transfronteiriça, terrorismo e ameaças híbridas, bem como de avaliações de vulnerabilidades no âmbito da GEIF (art.ºs 8.º, 11.º a 13.º e 15.º);
- O reforço da capacidade para intervir, incluindo o recurso a equipas de apoio à gestão dos fluxos de migratórios, na forma de operações conjuntas, projetos-piloto ou intervenções rápidas nas fronteiras, quando colocada em perigo a integridade do Espaço Schengen (art.ºs 14.º, 15.º, 18.º a 20.º e 25.º). Sobre esta matéria, importa referir que a necessidade de consentimento/solicitação do EM de acolhimento, em todos os domínios de atuação da Agência, para intervenção nos espaços sob sua soberania ou jurisdição é inequívoca e perpassa por todo o Regulamento (art.ºs 13.º a 19.º, 28.º, 33.º, 40.º, 52.º a 54.º e 70.º);
- Uma ação mais decisiva no âmbito do repatriamento, incluindo a capacidade para lançamento e coordenação de operações de regresso, com o recurso a equipas de intervenção dedicadas (art.ºs 8.º, 14.º a 19.º e 27.º a 33.º);
- Um mandato para intervir em países terceiros vizinhos, com o seu consentimento ou a seu pedido, através de oficiais de ligação ou equipas dedicadas e ações ou operações conjuntas nos seus territórios (art.ºs 54.º e 55.º);



- Uma dimensão acrescida em termos de formação, investigação e inovação (I&I) e salvaguarda de direitos fundamentais (art.ºs 8.º, 11.º, 13.º, 34.º a 37.º e 70.º a 72.º);
- 1.500 peritos e respetivo equipamento técnico, com prontidão de três dias, para projeção em apoio dos EM (art.º 20.º).

3.3. O terceiro mandato

Em 13 de novembro de 2019 foi publicado o Regulamento (UE) 2019/1896 do PE e do Conselho, que consubstancia o terceiro mandato da FRONTEX.

Este novo mandato visa, na sua essência, garantir eficácia à ação da Agência como entidade coordenadora da GEIF, bem como à política de regresso da União, através de novo reforço de competências e dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe serão atribuídos, considerando que os EM não têm contribuído na medida acordada para que a FRONTEX possa cumprir os requisitos operacionais das missões em curso (CE, 2018a). Sobre esta situação, importa sublinhar que, de 2014 a 2017, as necessidades operacionais da Agência para apoio dos EM quadruplicaram, passando de uma contribuição de 52.359 dias-homem para 189.705 dias-homem (CE, 2018b, p. 4).

Assim, para assegurar que a UE disporá, efetivamente, das capacidades necessárias para proteção da sua fronteira externa, o atual Regulamento prevê a criação de um corpo permanente da GEFC com 10.000 operacionais, com meios e capacidades próprios, incluindo navios e aeronaves (art.ºs 5.º, 54.º a 59.º, 63.º e 64.º), e com poder executivo acrescido, designadamente do seu pessoal estatutário, em todas as áreas de atuação, particularmente nas ações relacionadas com o regresso, a concessão de asilo, a cooperação com Estados terceiros, o conhecimento situacional e a resposta a incidentes (PE e Conselho, 2019, p. 10; CE, 2018a).

Avaliando a dimensão do agora preceituado, importa referir os montantes orçamentais previstos para a operacionalização do novo mandato. Assim, para o período 2019-2020, estão previstos 1,3 mil milhões de euros para o cumprimento da missão e para aquisição de meios, capacidades e material técnico, enquanto para o período 2021-2027 serão necessários 11,3 mil milhões de euros para fazer face a todo o espectro de missões e responsabilidades da Agência, dos quais 2,2 mil milhões de euros para aquisição de meios como navios, aeronaves e viaturas (CE, 2018c). Encontram-se ainda previstos, para o sexénio 2021-2027, 9,3 mil milhões de euros para apoio dos EM nos seus compromissos no âmbito da GEIF (CE, 2018c). Porém, e considerando que o orçamento plurianual da UE será um dos principais instrumentos para apoio aos EM na mitigação das consequências económicas da



Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) (CE, 2020), o projeto da FRONTEX poderá ser afetado.

Comparando com o precedente, o atual Regulamento, além da constituição de um corpo permanente de GEFC mais numeroso e da programação de meios e capacidades próprias, prevê: a introdução de um ciclo político-estratégico plurianual para a GEIF, de onde decorrem uma estratégia técnica e operacional, elaborada pela agência em coordenação com os EM, e as respetivas estratégias nacionais (art.º 8.º); e o estabelecimento de um quadro para o planeamento integrado da GEFC, de onde decorrem os planos operacionais em matéria de gestão de fronteiras e de regresso, bem como os planos de contingência e de desenvolvimento de capacidades (art.º 9.º).

Paralelamente, o Regulamento prevê ainda um novo reforço das competências e atribuições da Agência, particularmente no atinente a:

- Direitos fundamentais, ensino e formação, e I&I, como componentes transversais na execução da GEIF³;
- Ações no âmbito do regresso e do apoio à concessão de asilo (art.ºs 1.º, 10.º, 48.º, 52.º, 54.º, 55.º e 60.º);
- Relacionamento com países terceiros (art.ºs 15.º, 71.º, 73.º a 78.º);
- Desenvolvimento e gestão do EUROSUR, por revogação do seu Regulamento específico, bem como a partilha e tratamento de informação e dados, também pessoais (art.ºs 12.º a 29.º, 49.º e 86.º a 91.º), inclusive com países terceiros;
- Criação de antenas (art.ºs 60.º, 100.º e 106.º).

3.4. Síntese conclusiva

Conceptualmente, pode-se afirmar que a alteração do paradigma da FRONTEX surge com o segundo mandato, com a transformação de uma agência de coordenação para outra com efetivos poderes executivos, exercidos sempre com o consentimento dos Estados hospedeiros, e a atribuição de novas competências que visaram adequar a sua ação à situação complexa vivida no Mediterrâneo depois de 2015.

Após um período de avaliação dos resultados da operacionalização do segundo mandato, onde foram constatadas algumas insuficiências no contributo dos EM para a ação da Agência, a FRONTEX foi alvo de nova reforma. Este processo evolutivo, cujos elementos caracterizadores estão sistematizados no Apêndice D, visou dotar a Agência de mais recursos

³ Cfr. art.ºs 3.º, 12.º, 38.º, 46.º, 48.º, 55.º, 56.º, 59.º, 60.º, 62.º, 66.º, 72.º, 78.º, 82.º, 106.º, 109.º e 110.º.



(humanos, materiais e financeiros) e de uma organização mais robusta e focada para a sua missão de acompanhamento e apoio à GEIF, bem como reforçar as suas competências e atribuições em praticamente todas as suas áreas de atuação.

Finalmente, foi possível concluir que a necessidade do consentimento, ou solicitação, dos EM para todos os domínios de atuação da Agência nos espaços sob sua soberania e jurisdição é inequívoca e perpassa por todo o Regulamento, pelo que não há lugar a perda ou transferência de soberania para uma instituição europeia.

Com o presente capítulo considera-se atingido o OE1 e respondida a QD1.



4. A Gestão Integrada de Fronteiras no âmbito da vigilância marítima

No presente capítulo procede-se à análise da GIF à luz da documentação estruturante e do normativo nacional e europeu, numa estruturação que recorre às dimensões e aos indicadores deduzidos do modelo de análise.

4.1. O exercício da autoridade do Estado no mar

Em Portugal são diversas as entidades que contribuem para o exercício da autoridade do Estado nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, conforme estabelecido no ordenamento jurídico interno, nomeadamente o relativo:

– Ao Sistema Integrado de Informação e Apoio à Vigilância, Fiscalização e Controlo das Atividades da Pesca (SIFICAP), que integra, designadamente, a atual Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM), a Marinha, a Força Aérea (FA) e a Guarda Nacional Republicana (GNR) (art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 79/2001, de 5 de março);

– Ao Sistema da Autoridade Marítima (SAM), que integra diversos ministérios que tutelam os órgãos e serviços que exercem o poder de autoridade marítima, conforme discriminados no Apêndice B (Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de março);

– Às zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional e aos poderes que o Estado nelas exerce, bem como no alto mar, que estabelece serem competentes para o exercício dos poderes do Estado no mar as entidades, serviços e organismos que exercem o poder de autoridade marítima no quadro do SAM, bem como a Marinha e a FA (art.º 14.º da Lei n.º 34/2006, de 28 de julho);

– Ao Centro Nacional Coordenador Marítimo (CNCM), cujo objeto consta do Apêndice B e visa agilizar a articulação entre as diversas entidades competentes para atuar nos espaços marítimos nacionais, incluindo as intervenientes na GIF (art.º 15.º do Decreto-Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro);

– À Lei de Segurança Interna (LSI), desenvolvida em todo o espaço sujeito aos poderes de jurisdição do Estado, incluindo o mar territorial, que atribui competência para atuar às Forças e Serviços de Segurança (FSS), cuja constituição se detalha no Apêndice B (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto).

É neste contexto alargado de entidades que a Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras (ENGIF) identifica as que possuem atribuições e responsabilidades na componente de vigilância marítima da GIF, ou que para ela concorrem, designadamente a GNR, a DGRM, a Autoridade Marítima Nacional (AMN), a Autoridade Aeronáutica



Nacional (AAN), a Polícia Marítima (PM), a Marinha e a FA, conforme apresentado no Apêndice E (Resolução do Conselho de Ministros [RCM] n.º 104/2017, de 17 de julho).

Conforme disposto no Direito Internacional, nomeadamente na Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (CNUDM) de 1982, e de acordo com o Direito interno, na Figura 4 é sistematizado de forma simplificada o elenco de entidades competentes no âmbito da GIF em razão do espaço de atuação, sob soberania ou jurisdição nacional. Contudo, através de convenções e tratados internacionais (e.g. a Convenção de Viena contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas), o exercício da autoridade do Estado noutros espaços marítimos, designadamente o alto mar, também é possível por parte das entidades nacionais legalmente competentes.

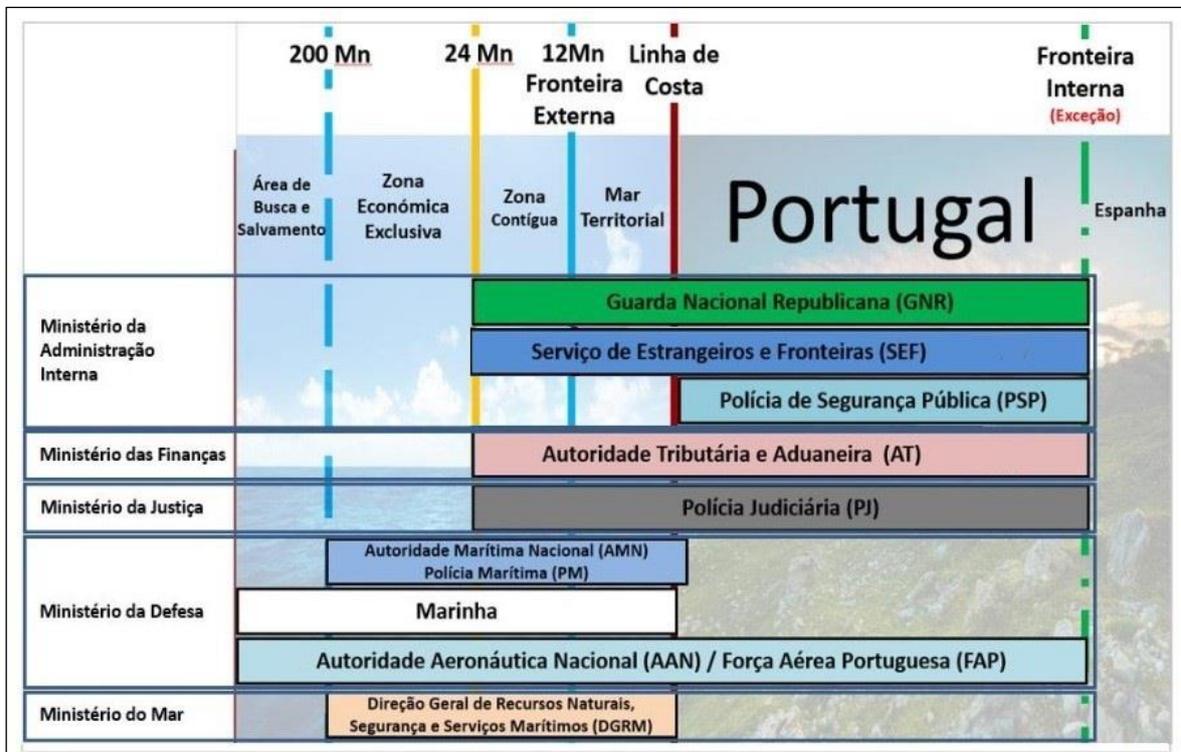


Figura 4 – Entidades da GIF em razão dos espaços de atuação sob responsabilidade nacional

Fonte: Adaptado a partir de Gomes (2019).

Na mesma Figura é mencionada a área SAR, definida de acordo com a Convenção SAR de 1979, aprovada para adesão por Portugal pelo Decreto do Governo n.º 32/85, de 16 de agosto, e em conformidade com o Direito interno, nomeadamente os Decretos-Lei n.º 15/94, de 22 de janeiro, e n.º 235/95, de 30 de setembro. Além das áreas SAR, estes diplomas estabelecem, respetivamente, os Sistemas Nacionais para a Busca e Salvamento Marítimo (SNBSM) e Aéreo (SNBSA) e, nos seus quadros, os Serviços SAR marítimo e aéreo que funcionam, respetivamente, no âmbito da Marinha e da FA.

Na Figura 6 é apresentada uma sistematização gráfica dos espaços marítimos nacionais conforme estabelecidos na CNUDM:

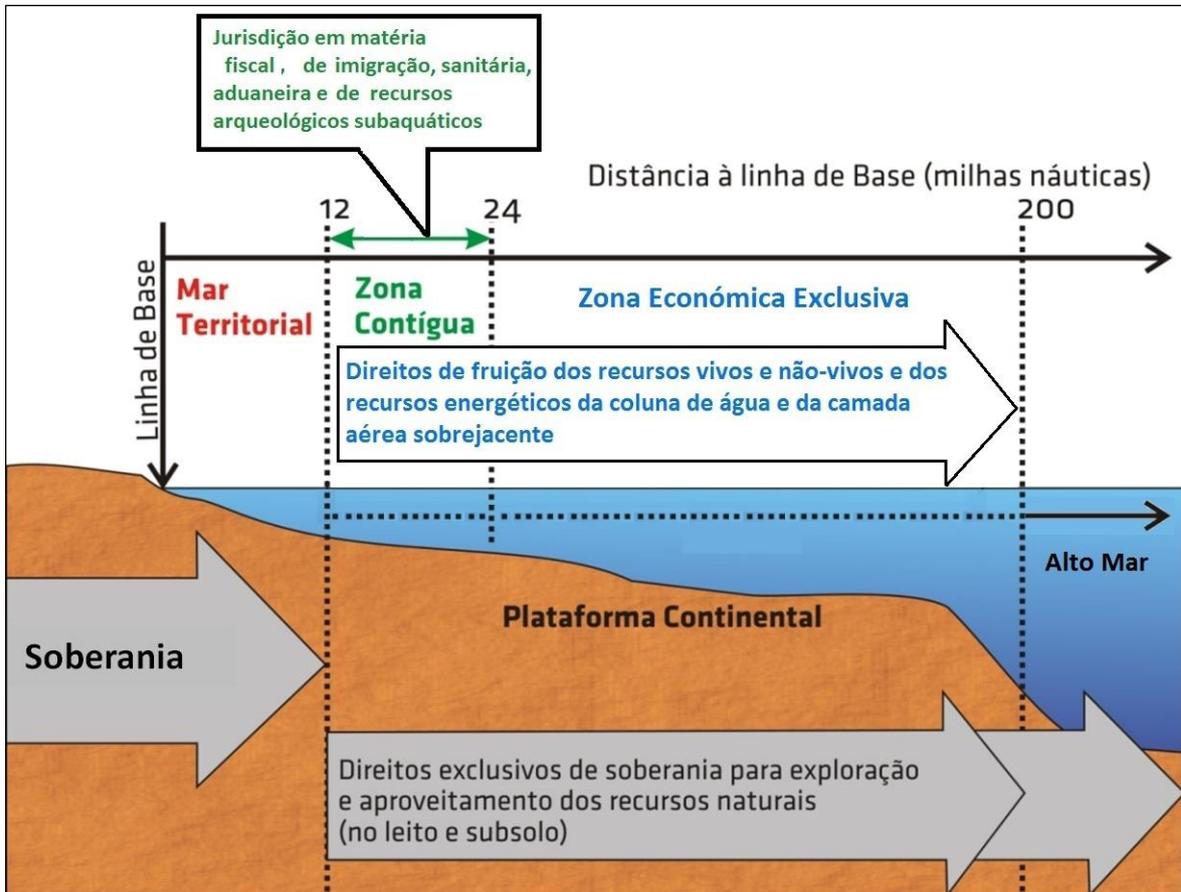


Figura 5 – Sistematização simplificada dos institutos legais estabelecidos na CNUDM

Fonte: Correia e Monteiro (2012, p. 44).

4.2. A cooperação interagência

Segundo Friis (2008, cit. por Palma, 2010, p.12), as operações interagência constituem um recurso dos Estados e das organizações internacionais para enfrentar situações de complexidade tal que as suas instituições, de forma individualizada, não seriam suficientes para as abordar.

Essa cooperação multilateral, que visa a criação de sinergias na otimização das ações, pode encerrar um cariz externo, onde os Estados cooperam entre si ou com organizações internacionais, ou interno, em que as suas agências, num princípio de unidade de esforço, se coordenam e conjugam para um mais eficaz e eficiente emprego dos recursos disponíveis (Palma, 2010).

Nesse sentido, a UE tem fomentado, desde 2002, a cooperação técnica entre as diversas autoridades dos EM, particularmente quanto ao conceito de gestão de fronteiras, facto a que não foi alheia a criação da FRONTEX, em 2004, e a assinatura do acordo tripartido, em



2017, entre as três agências europeias que desenvolvem a sua ação nos espaços marítimos, designadamente a FRONTEX, a Agência Europeia de Segurança Marítima (EMSA) e a Agência Europeia de Controlo das Pescas (EFCA).

Segundo Kelmali (2018), o acordo visou reforçar a cooperação entre aquelas agências e o seu apoio aos EM, bem como a coerência da ação de todos os intervenientes no mar, através de um conceito de “operações multifunção e multiagência”⁴, desenvolvido no Apêndice B.

Das entidades que integram a ENGIF, apenas a Marinha, a PM, a FA, a GNR e a DGRM possuem efetiva capacidade para desenvolver ações de vigilância marítima, com o emprego de meios operacionais nos espaços marítimos ou através de sistemas tecnológicos informacionais, de deteção, localização e identificação, conforme detalhados no Apêndice E, sendo que a DGRM não possui meios próprios para atuar no mar. A este respeito, a ENGIF (p. 3770) estabelece que compete à Marinha e à FA apoiar a DGRM sempre que necessário.

A par da DGRM, existem outras entidades que não possuem meios para exercer a autoridade do Estado nos espaços marítimos, designadamente a Polícia Judiciária (PJ), o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), e a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT). Por esse motivo, essas entidades recorrem, quando necessário para o cumprimento das suas missões, àquelas que estão devidamente capacitadas para tal, nomeadamente, a Marinha, a FA, a PM e a GNR, conforme detalhado no Apêndice E (RCM n.º 104/2017, p. 3770). Neste particular, assumem relevo os protocolos de cooperação, articulação e apoio mútuo no combate à criminalidade estabelecidos entre a PJ e a Marinha e a PJ e a AMN (Silva, 2008, cit. por Palma, 2010), os modelos de apoio e cooperação institucional adotados bilateralmente e a realização de exercícios multiagência (e.g. Exercício INTEREX 18) no âmbito do CNCM ou do EUROSUR.

É nesse quadro que se realizam regularmente ações conjuntas, sob a égide da entidade competente em razão da matéria, como o embarque em navios da Marinha de inspetores: da DGRM, em missões de fiscalização da pesca no âmbito da EFCA (Marinha, 2019c); da ASAE, em ações de fiscalização a navios fábrica (ASAE, 2017); do SEF, em operações do âmbito da FRONTEX (Marinha, 2019b); e da PJ, no âmbito do combate ao narcotráfico (Governo Português, 2019).

⁴ Tradução do autor de “Multifunction Multiagency Operations - MMO”.



4.3. A coordenação institucional

Nos termos dos art.ºs 15.º a 19.º da LSI, compete ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI), assistido pelo Gabinete Coordenador de Segurança (GCS) e através dos respetivos dirigentes máximos, a coordenação, direção, controlo e comando operacional das FSS na forma e no contexto nela previstos.

Assim, ao nível estratégico e operacional, e através do Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das FSS (PCCCFS), pode-se considerar que a coordenação da ação multiagência do Estado no domínio da Segurança Interna está assegurada no território nacional e nos espaços marítimos sob soberania do país. Contudo, a LSI não contempla um conjunto de entidades com competências específicas decorrentes de legislação própria, designadamente a Marinha, a FA e a DGRM, que por sua vez têm assento no CNCM, órgão de coordenação, de nível estratégico (e operacional), do exercício da autoridade do Estado nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional.

Na vertente operacional, o CNCM recorre aos centros de operações disponibilizados pelas diversas entidades, conforme detalhado no Apêndice E, nomeadamente a Marinha, a AMN, a FA, a GNR e a DGRM, que funcionam 24 horas por dia e possuem recursos humanos e materiais certificados, como treinado no exercício INTEREX 2018, conduzido pela FA através do Centro de Operações Marítimas (COMAR) da Marinha (FA, 2018).

Já no âmbito dos serviços SAR marítimo e aéreo, as ações são conduzidas pelos respetivos centros de coordenação do continente (Lisboa) e dos Açores (Ponta Delgada e Lajes), que funcionam, respetivamente, em centros de operações da Marinha e da FA.

Por outro lado, com o reforço do EUROSUR como plataforma integrada de cooperação global no âmbito da GEFC, visando o conhecimento situacional, a partilha de informação e dados, e a vigilância e controlo das fronteiras externas, o seu Centro Nacional de Coordenação (CNC) assume um papel determinante no apoio: ao planeamento, execução e coordenação da vigilância e controlo fronteiriço; à elaboração dos quadros situacionais nacionais; e ao estabelecimento de um canal de comunicação entre a Agência e as entidades que contribuem para a GIF (art.ºs 20.º e 21.º do Regulamento da FRONTEX de 2019). Assim, o CNC, que funciona no âmbito da GNR, entidade primariamente responsável pela vigilância marítima da fronteira nacional, (alínea c) do n.º 2 do art.º 3.º da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro), constitui-se como elemento preponderante na produção do quadro situacional nacional, que contribui para o quadro de situação europeu (art.º 26.º do Regulamento da FRONTEX (2019)).



Finalmente, importa referir que neste contexto, e para promoção de uma GIF eficiente e alinhada com a GEIF, Portugal formulou uma estratégia que:

[...] enquadra a política e as medidas nacionais no âmbito do controlo e da vigilância de fronteiras, bem como nos domínios associados da análise de risco e do asilo, estabelece o quadro para a harmonização e a sincronização de todos os setores envolvidos na gestão de fronteiras, define as competências e responsabilidades de todas as entidades envolvidas e estabelece as linhas gerais de cooperação e coordenação entre as entidades nacionais envolvidas e de Portugal com as agências europeias, outros EM e países terceiros. (RCM n.º 104/2017, de 17 de julho)

4.4. Os recursos e as capacidades

Quanto aos recursos disponíveis para o cumprimento das missões de vigilância marítima em prol da GIF, conforme apresentados no Apêndice E, eles decorrem da génese das entidades envolvidas e dos meios e capacidades que lhes são atribuídos pelo Estado para o cumprimento das suas missões primárias. Para algumas dessas entidades, e numa lógica de complementaridade e criação de sinergias, esses recursos são empregues em missões que contribuem para a consecução dos objetivos da ENGIF, materializando assim o conceito MMO.

Segundo Couto (1988, p. 232), e contrariamente ao que sucede com as grandes potências, que podem formular estratégias operacionais e gerar os recursos e capacidades necessários para a sua operacionalização, atualmente a maioria dos países apenas consegue formular as estratégias operacionais em função dos recursos e capacidades disponíveis, tendo de proceder à necessária priorização de objetivos. Por esse motivo, neste estudo apenas são identificados os recursos disponibilizados pelas entidades nacionais conforme discriminados na ENGIF.

Contudo, na análise SWOT que se desenvolverá no capítulo 5, a perspetiva genética dos elementos caracterizadores da evolução do mandato da FRONTEX (ambiente externo) e da GIF (ambiente interno) será considerada.

4.5. Síntese conclusiva

No presente capítulo procedeu-se à análise e caracterização da GIF, no âmbito da vigilância marítima, à luz dos conceitos, dimensões e indicadores definidos no modelo de análise. Desta forma, verificou-se que Portugal possui organização, estrutura e recursos,



embora alguns não exclusivamente dedicados à GIF, para assegurar a sua componente de vigilância marítima, nomeadamente:

- Quadro legal alargado que confere, de forma integrada, competência a várias entidades para o exercício da autoridade do Estado nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, sobretudo no âmbito do SIFICAP, SAM, CNCM, LSI, SNBSM, SNBSA e ENGIF;
- Cooperação institucional entre as diversas entidades, materializada na realização de exercícios e operações conjuntas, e na participação em fóruns de coordenação (e.g. CNCM);
- Variados mecanismos de coordenação e articulação institucional, como o SGSSI, assistido pelo GCS e através do PCCCFS (no âmbito da LSI), os vários centros de operações e de controlo de tráfego marítimo das entidades que contribuem para a GIF (no âmbito do CNCM), os centros de coordenação SAR (no âmbito dos SNBSM e SNBSA) e o EUROSUR (no âmbito da FRONTEX/GEIF/GIF);
- Estruturas, recursos e capacidades das entidades intervenientes, quando, num princípio da unidade de esforço do Estado, atribuídos ao cumprimento das missões no âmbito da GIF.

Com o presente capítulo considera-se alcançado o OE2 e respondida a QD2.



5. A articulação de entidades na componente de vigilância marítima da GIF e análise de resultados

Caracterizada a GIF no âmbito da vigilância marítima, o presente capítulo analisa a articulação das entidades que nela intervêm, utilizando como indicadores os vetores de desenvolvimento de capacidades Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Infraestruturas e Interoperabilidade (DOTMLPII).

5.1. As operações de vigilância marítima da FRONTEX

A GEIF traduz-se numa abordagem colaborativa entre todos os intervenientes, resultante da diversidade e natureza das entidades que contribuem para a consecução dos objetivos estabelecidos pela política comum em matéria de controlo e gestão das fronteiras externas da UE (Kelmali, 2018, p. 5). Nos espaços marítimos, a sistematização desta abordagem atinge o seu máximo expoente na forma de operações marítimas conjuntas, com agências pertencentes ao mesmo EM ou a EM diferentes.

As operações marítimas da UE contra a imigração ilegal datam de um período anterior ao da criação da FRONTEX, com a realização, em 2003, das Operações *Ulisses I e II*, conduzidas por Espanha no estreito de Gibraltar e na região das Canárias, com a colaboração de França, Itália, Reino Unido e Portugal, e da Operação *Neptuno*, conduzida por Itália na região do Mediterrâneo (Reid-Henry, 2013, p. 205).

Segundo o mesmo autor (2013, p. 205), a partir de 2005, e com base em análises de risco realizadas pela FRONTEX, iniciaram-se algumas operações de dissuasão da imigração, designadamente as Operações *Hera* e *Nautilus*, para reforçar os controlos fronteiriços dos EM e impedir fluxos migratórios provenientes de África com destino ao território europeu.

Em 2007, a agência adotou, em duas fases, o conceito *European Patrol Network* (EPN), desenvolvido no Apêndice B. Na primeira fase, as atividades de vigilância e controlo realizadas pelos EM nos espaços marítimos sob sua soberania e jurisdição eram coordenadas com a Agência através de pontos de contacto nacionais, enquanto na segunda fase essas atividades passaram a ser coordenadas através de uma estrutura organizacional (e operacional) edificada para o efeito entre os EM e a Agência, na forma das operações conjuntas atualmente conduzidas em áreas onde a pressão migratória se faz sentir de sobremaneira (FRONTEX, 2007). Estas operações visam o apoio técnico e operacional aos EM, através da coordenação centralizada das atividades operacionais na fronteira externa da UE, para controlo dos fluxos de imigração ilegal, combate ao crime transfronteiriço e reforço da cooperação europeia nas funções de guarda costeira (FRONTEX, 2018a, p.4; FRONTEX



2019a, p. 4; FRONTEX, 2019b, p.4). Normalmente, as tarefas que decorrem das missões dependem de cada operação, nomeadamente dos seus escopos, áreas e prerrogativas que o EM hospedeiro concede, sendo as mais comuns de deteção, identificação, seguimento, relato e interceção de embarcações suspeitas de envolvimento em imigração ilegal, bem como ações SAR (FRONTEX 2019a).

Num contributo regular e consistente, Portugal, afirmando-se como contribuidor efetivo para a segurança da fronteira externa da UE, tem participado ativamente em operações marítimas do âmbito da FRONTEX, desde o seu início, através de meios da Marinha, com inspetores do SEF embarcados (NRP *Viana do Castelo*, 2015), da FA, da PM e da GNR. No Apêndice F são apresentados alguns exemplos das participações nacionais ao longo dos anos.

5.2. A vigilância marítima da fronteira nacional

Conforme abordado no capítulo anterior, as entidades envolvidas na GIF desenvolvem a sua atividade num quadro abrangente de competências que decorre das missões que lhes são atribuídas por lei, com base nas suas estruturas, recursos e capacidades.

Não existindo coordenação dessa atividade, o exercício da autoridade do Estado nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional pode redundar em ações que, amiúde, no espaço e no tempo, resultam no que Coning & Friis (2011, p. 246) referem como produto operacional sobreposto ou cruzado. Como causa provável para essas situações, os mesmos autores (2011, p. 246) identificam a falta de coerência na ação dos intervenientes, leia-se a débil ou praticamente ausente sincronização e harmonização das suas atividades, em parte motivada por uma deficiente partilha de informação.

Com o objetivo de caracterizar a articulação das várias entidades que concorrem para a GIF, particularmente no atinente às ações de vigilância marítima, desenvolveu-se, no Apêndice G, uma análise da situação atual à luz dos vetores de capacidades DOTMLPPII, cujos fatores positivos e negativos serão sistematizados, respetivamente, em potencialidades e vulnerabilidades, aquando da realização da análise SWOT que se apresenta seguidamente.

5.3. Análise de resultados

Após a caracterização da evolução do mandato da FRONTEX, da GIF e da articulação das entidades nela envolvidas, importa, no âmbito da vigilância marítima, identificar as implicações para o país que resultam da integração dos diversos elementos caracterizadores já apresentados, sistematizadas em oportunidades, desafios e riscos.



5.3.1. A análise SWOT

Segundo Wright (1996, cit. por Palma 2010, p.89), a análise SWOT é um método de planeamento estratégico utilizado na caracterização dos ambientes externos e internos de uma organização, para, em função de uma visão e de objetivos estratégicos bem definidos, desenvolver linhas de ação para a sua consecução. Todavia, por se pretender, apenas, identificar oportunidades, desafios e riscos que o novo mandato da FRONTEX coloca a Portugal no âmbito da componente de vigilância marítima da GIF, não serão definidos objetivos estratégicos nem desenvolvidas linhas de ação para a sua consecução.

Como ambiente externo, a análise em apreço considerou a evolução do mandato da FRONTEX realizada no capítulo 3, tomando em linha de conta as envolventes normalmente presentes numa análise Política, Económica, Sociocultural, Tecnológica, Ambiental e Legal (PESTAL) e frequentemente utilizadas na caracterização dos ambientes externos às organizações (Wheelen & Hunger, 2012, p. 101), conforme desenvolvido no Apêndice H.

Assim, e apesar do desafio e risco que alguns dos elementos caracterizadores da evolução do mandato da FRONTEX encerram no âmbito da GIF, em particular se as responsabilidades e compromissos deles decorrentes não forem convenientemente assumidos, pode considerar-se que todos eles constituem oportunidades para a vigilância marítima dos troços nacionais da fronteira externa da UE, uma vez que podem apoiar e potenciar a GIF nas três dimensões identificadas no modelo de análise.

Efetivamente, e ao nível da perspetiva genética, são vários os domínios onde o país e as entidades que integram a GIF poderão beneficiar das sinergias que podem decorrer das novas atribuições, competências e recursos da FRONTEX, nomeadamente no âmbito de:

- Programação e edificação de capacidades;
- Disponibilização de formação e harmonização de conteúdos de cursos;
- Participação em programas comuns de I&I;
- Envolvimento de recursos humanos nacionais na GEFC, com os benefícios daí decorrentes em termos de aquisição de conhecimento e experiência, e de afirmação do prestígio nacional junto das instituições europeias e dos EM.

Já no respeitante à perspetiva estrutural, a evolução do mandato pode constituir uma janela de oportunidade para a análise e revisão do posicionamento nacional em matéria de organização, articulação entre entidades e condução de processos no âmbito da GIF, particularmente nos vetores de capacidade DOTMLPPII e por via dos compromissos que



decorrem de algumas das novas competências e atribuições partilhadas entre a Agência e os EM, tais como:

- O desenvolvimento, implementação e acompanhamento da GEIF e o apoio técnico operacional às atividades que para ela concorrem;
- O desenvolvimento da cooperação interagência;
- A elaboração de uma estratégia para a GEIF, para cujos objetivos devem concorrer as estratégias nacionais;
- O estabelecimento de planos operacionais, de contingência e de desenvolvimento de capacidades, que contribuam para a eficácia e eficiência da GEIF e, concomitantemente, da GIF;
- A realização de análises de risco e avaliações de vulnerabilidades no âmbito da GEIF;
- O reforço do EUROSUR como plataforma de conhecimento situacional, partilha de informação e de cooperação global para a vigilância e o controlo das fronteiras.

No âmbito da perspetiva operacional, o novo mandato da FRONTEX possibilita ao país apoio técnico e operacional em operações e intervenções que, após a sua solicitação ou consentimento, venham a ser conduzidas em espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, no âmbito da vigilância das fronteiras ou do SAR.

Finalmente, e porque nem tudo serão oportunidades que poderão ser potenciadas em prol do país, o recrutamento de pessoal altamente qualificado nos EM para o corpo permanente da GEFC constitui uma ameaça à delicada situação dos recursos humanos das entidades envolvidas na GIF.

No atinente ao ambiente interno, a análise considerou a caracterização da GIF realizada no capítulo anterior, bem como a articulação das entidades envolvidas desenvolvida no Apêndice G.

Nesse contexto, deduziram-se, provisoriamente, as Oportunidades e Ameaças que decorrem do ambiente externo e as Potencialidades e Vulnerabilidades da situação interna, conforme apresentadas, respetivamente, nos Quadros 1 e 2:



Quadro 1 – Caracterização provisória do ambiente externo

DIMENSÕES	INDICADORES	OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
Perspetiva Operacional	Emprego dos meios	<ul style="list-style-type: none">• Lançamento/coordenação de operações conjuntas, intervenções rápidas ou projetos-piloto nos EM ou em países terceiros, incluindo a projeção de equipas.• Apoio a operações SAR marítimas.	
Perspetiva Estrutural	Organização, articulação e processos (inclui recursos informacionais)	<ul style="list-style-type: none">• Desenvolvimento, implementação e acompanhamento da GEIF e apoio técnico e operacional aos EM.• Introdução do ciclo político estratégico plurianual para a GEIF, de onde decorrem uma estratégia técnica e operacional, a elaborar em coordenação com os EM, e as estratégias nacionais.• A cooperação interagência entre as agências europeias e entre estas e os EM, bem como internamente.• Estabelecimento de um quadro para o planeamento integrado da GEFC, de onde decorrem os planos operacionais, os planos de contingência e os planos de desenvolvimento de capacidades.• Análises de risco de fluxos migratórios, de criminalidade transfronteiriça e terrorismo.• Avaliações de vulnerabilidades.• Reforço do EUROSUR como plataforma de cooperação global para a vigilância e controlo de fronteiras, coordenação dos EM, produção de conhecimento situacional e partilha de informação.	
Perspetiva Genética	Recursos (humanos, materiais e financeiros)	<ul style="list-style-type: none">• Criação de um corpo permanente da GEFC com 10.000 elementos.• Programação de capacidades.• Ensino e formação.• I&I.• Gestão do reforço orçamental assinalável.	<ul style="list-style-type: none">• Criação de um corpo permanente da GEFC com 10.000 elementos.



Quadro 2 – Caracterização provisória do ambiente interno

VETORES DE CAPACIDADE	POTENCIALIDADES	VULNERABILIDADES
Doutrina	<ul style="list-style-type: none">• Edifício legal enquadrante, nacional e UE.• Estratégia e plano de ação para a GIF.• Doutrina operacional e tática das entidades, alguma conjunta/comum.• Doutrina para as operações do âmbito da FRONTEX.	<ul style="list-style-type: none">• Necessidade de planos de contingência.• Necessidade de protocolos de cooperação e coordenação.
Organização	<ul style="list-style-type: none">• Organizações e estruturas robustas das entidades (comandos, estados-maiores, centros de operações e de controlo de pesca e tráfego marítimo).• Mecanismos de coordenação legalmente previstos.	<ul style="list-style-type: none">• Necessidade de protocolo para a coordenação da vigilância marítima da GIF.• Necessidade de regulação da partilha de informação no âmbito do EUROSUR.• Necessidade de aprofundamento da cooperação entre as entidades.
Treino	<ul style="list-style-type: none">• Sistemas de formação das entidades.• Formação ministrada pelo SEF e pela GNR.• Formação disponibilizada pela FRONTEX.• Treino conjunto, nacional e realizado no âmbito de outras entidades ou organizações.	<ul style="list-style-type: none">• Necessidade de integrar uma abordagem aos direitos fundamentais em alguns sistemas de formação das entidades.• Necessidade de apostar em exercícios CPX (<i>Command Post Exercise</i>).• Necessidade de envolvimento de todas as entidades nos diversos exercícios nacionais.
Material	<ul style="list-style-type: none">• Meios e capacidades das entidades (sistemas de comando, coordenação e controlo; e de comunicações e tecnologias de informação).• Utilização/acesso a meios, capacidades e sistemas disponibilizados pelas agências europeias.	<ul style="list-style-type: none">• Necessidade de desenvolvimento dos sistemas nacionais nas Regiões Autónomas.• Necessidade de integração dos sistemas de vigilância nacionais.
Liderança	<ul style="list-style-type: none">• Compromisso político e institucional para a consecução dos objetivos estratégicos da GEIF e da GIF.• Vontade política e institucional para reforço da cooperação interagência.	<ul style="list-style-type: none">• Necessidade de reforço de uma cultura organizacional potenciadora da cooperação institucional.
Pessoal	<ul style="list-style-type: none">• Qualidade do desempenho do pessoal.	<ul style="list-style-type: none">• Recrutamento e retenção de recursos humanos.
Infraestruturas	<ul style="list-style-type: none">• Infraestruturas das entidades (comandos, estados-maiores, centros de operações, estabelecimentos de ensino e formação, sistemas de comunicações e de comando, coordenação, controlo, etc.).	
Interoperabilidade	<ul style="list-style-type: none">• Meios, sistemas e capacidades das entidades passíveis de serem interoperáveis.	<ul style="list-style-type: none">• Variedade de entidades envolvidas, com diferentes culturas organizacionais, doutrina, técnicas, táticas e procedimentos.• Necessidade de ligação, física e tecnológica, entre o EUROSUR e os restantes sistemas nacionais.



5.4. Aperfeiçoamento da caracterização dos ambientes externo e interno

Após a caracterização provisória dos ambientes externo e interno, conduziram-se entrevistas a diversas personalidades de reconhecido mérito e experiência no objeto de estudo para validação dos resultados, constando o Guião de Entrevista do Apêndice I e estando as entidades, o resultado das respostas e algumas ideias-chave obtidas detalhadas no Apêndice J.

No âmbito das dimensões e indicadores definidos no modelo de análise, apresenta-se seguidamente o que o conjunto das respostas permite verificar.

No que respeita aos recursos, observou-se:

- Unanimidade de opinião quanto à oportunidade que a programação de capacidades e os projetos de I&I da FRONTEX constituem para o país, bem como o apoio que a Agência pode disponibilizar aos EM no âmbito da formação, incluindo a possibilidade de integrarem a sua rede de academias;

- Uma divisão de posições quanto ao risco associado ao recrutamento de elementos dos EM para o pessoal estatutário do corpo permanente da GEFC, que não permitiu comprovar ou invalidar a caracterização provisória. Contudo, e com base na argumentação expendida na caracterização do ambiente externo, o risco será considerado.

No atinente à organização, articulação e processos, registou-se:

- Unanimidade de opinião relativamente aos benefícios e contributos para a GIF, ao nível da organização, da coordenação e articulação das entidades envolvidas na vigilância marítima, que podem decorrer do ciclo político-estratégico plurianual para a GEIF, das análises de risco e avaliações de vulnerabilidades conduzidas pela FRONTEX e do planeamento integrado da GEFC;

- Que um leque alargado de entrevistados considerou, também, que os mecanismos previstos no ordenamento jurídico nacional são suficientes para a coordenação das entidades envolvidas na GIF;

- Convergência de opiniões, que será total se consideradas algumas ideias-chave do entrevistado E1, quanto à importância que o novo Regulamento atribui ao EUROSUR e à necessidade das entidades nacionais com ele colaborarem, bem como quanto ao contributo que a GEIF e a cooperação interagência podem acarretar para a organização e coordenação da GIF e para a articulação das suas entidades.

No concernente ao emprego dos meios nas operações no âmbito da FRONTEX, verificou-se:



- Unanimidade de posições quanto às missões da Agência constituírem uma oportunidade/instrumento para, se necessário, reforçar a vigilância da fronteira nacional e apoiar as entidades envolvidas;
- Convergência de opiniões quanto às missões da FRONTEX não acarretarem perda ou transferência de soberania dos EM para a Agência.

No respeitante à articulação das entidades da GIF, à luz dos indicadores DOTMLPII, foi possível verificar:

- Na Doutrina, um núcleo alargado de concordância quanto à necessidade de se promoverem mecanismos de integração e coordenação conjuntos, que facilitem e otimizem o cumprimento das missões;
- Na Organização, divisão de posições quanto à adequabilidade e capacidade do modelo nacional para cumprir as missões da GIF, principalmente por problemas ao nível da interoperabilidade, o que não permitiu comprovar ou invalidar a caracterização provisória. Contudo, e face às ideias-chave transmitidas pelos entrevistados E1 e E3, o modelo nacional será considerado adequado;
- No Treino, unanimidade relativamente à capacidade e adequabilidade dos sistemas de formação e do treino conjunto nacionais no atinente ao cumprimento dos requisitos da FRONTEX;
- No Material, um leque alargado de posições quanto à adequabilidade dos meios e capacidades das entidades nacionais para o cumprimento das missões da GIF e da GEIF;
- Na Liderança, convergência de posições, que será total se consideradas algumas ideias-chave do entrevistado E1, quanto à necessidade de adaptação das culturas organizacionais ao princípio de unidade esforço do Estado e conseqüente cooperação institucional;
- No Pessoal, unanimidade quanto à qualidade do desempenho do pessoal envolvido nas operações do âmbito da FRONTEX;
- Nas Infraestruturas, um número alargado de posições quanto à adequabilidade e capacidade das infraestruturas existentes para cumprimento das missões da GIF e, conseqüentemente, dos compromissos nacionais em matéria de GEIF;
- Na Interoperabilidade, que um número significativo de entidades considerou, pela sua complexidade e abrangência, incluindo a diversidade de entidades envolvidas, ser



este vetor o que apresenta maiores vulnerabilidades e representa o maior desafio a uma eficiente GIF.

5.5. Oportunidades, desafios e riscos

Do processo de análise e caracterização realizado a montante, podem deduzir-se as oportunidades que a evolução do mandato da FRONTEX coloca a Portugal, bem como os desafios relacionados com o seu aproveitamento e os riscos associados à sua não concretização, que em muito decorrem das vulnerabilidades e ameaças previamente identificadas, conforme sistematizados no Quadro 3:

Quadro 3 – Sistematização das oportunidades, desafios e riscos

DIMENSÕES	OPORTUNIDADES	DESAFIOS	RISCOS
Perspetiva Operacional	<ul style="list-style-type: none"> • Se necessário, reforço da vigilância da fronteira marítima nacional e apoio das entidades envolvidas, inclusive em ações SAR, através do lançamento ou coordenação de operações conjuntas, intervenções rápidas ou projetos-piloto. • Afirmação de Portugal como contribuidor ativo para a segurança da fronteira externa da UE. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar a capacidade de planeamento, coordenação e controlo de operações que se realizem nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, bem como de articulação das entidades envolvidas. • Assegurar a participação nacional em operações marítimas do âmbito da FRONTEX. 	<ul style="list-style-type: none"> • Perda da capacidade de liderar o envolvimento de entidades externas nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional. • Perda de relevância no seio da Agência e de oportunidade de acompanhamento do estado da arte em matéria da vigilância marítima de fronteiras.
Perspetiva Estrutural	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento, robustecimento e agilização da organização e coordenação da GIF, da articulação entre entidades envolvidas e do processo de desenvolvimento de capacidades nacionais, através da implementação da GEIF e dos processos que dela decorrem, nomeadamente: <ul style="list-style-type: none"> ➢ O ciclo político-estratégico plurianual para a gestão integrada das fronteiras; ➢ O estabelecimento do quadro para o planeamento integrado da GEFC; ➢ O apoio técnico-operacional, as análises de risco de fluxos migratórios e de criminalidade transfronteiriça, incluindo terrorismo e ameaças híbridas, e as avaliações de vulnerabilidades no âmbito da GEIF disponibilizados pela FRONTEX; ➢ O reforço da importância do EUROSUR na vigilância e controlo das fronteiras, como plataforma de cooperação, partilha de informação e dados e de produção de conhecimento situacional; ➢ A cooperação interagência (nacional e ao nível da UE). 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover o acompanhamento próximo das tendências de evolução da GEIF, adaptando em conformidade a organização e os recursos da GIF e otimizando-os através do reforço da cooperação interagência nacional e no âmbito da UE. • Garantir uma efetiva participação (e influência) nacional na elaboração da Estratégica Técnica e Operacional para a GEIF, facilitando a elaboração e o necessário alinhamento da ENGIF. • Elaborar planos operacionais e de contingência, com as medidas e recursos necessários para acorrer a situações críticas nos troços nacionais da fronteira externa da UE, bem como planos de desenvolvimento de capacidades alinhados com a ENGIF. • Incrementar a partilha de informação com a Agência, nomeadamente no âmbito do quadro de situação nacional, e considerar os riscos e vulnerabilidades identificados na organização e recursos da GIF, bem como na articulação das entidades envolvidas. • Fortalecer a cultura de cooperação institucional, promovendo mecanismos de integração e coordenação conjuntos e incrementando a interoperabilidade. 	<ul style="list-style-type: none"> • Resultados desfavoráveis na avaliação da execução da política e da estratégia plurianual para a GEIF, conduzida pela Comissão Europeia a Portugal. • Desalinhamento da GIF em relação à GEIF, nomeadamente quanto a objetivos estratégicos e operacionais. • Perda de capacidade para enfrentar situações críticas nos troços nacionais da fronteira externa da UE e para acolher (liderar) o apoio da GEFC que venha a ser necessário. • Perda de eficácia e eficiência no cumprimento das missões da GIF, bem como na produção de conhecimento situacional, responsabilidade nacional no âmbito do contributo para os quadros de situação europeus. • Ineficiente aproveitamento de todos os recursos disponíveis, nacionais e da UE.
Perspetiva Genética	<ul style="list-style-type: none"> • Afirmação de Portugal como contribuidor para a segurança da fronteira externa da UE. • Participação nos programas de desenvolvimento de capacidades e de I&I da FRONTEX, bem como nos seus projetos de formação e ensino. 	<ul style="list-style-type: none"> • Integrar o corpo permanente da GEFC através do provimento dos cargos assumidos por Portugal nas categorias 2 e 3. • Integrar a rede de academias de formação e ensino da FRONTEX. • Promover candidaturas nacionais a projetos de programação de capacidades e de I&I da FRONTEX, para fomentar sinergias no desenvolvimento de capacidades nacionais e potenciar o desenvolvimento da economia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recrutamento de pessoal qualificado das entidades da GIF para a categoria 1 da GEFC. • Perda de oportunidade para incrementar a relevância no seio da Agência e potenciar os sistemas de formação e ensino das entidades nacionais envolvidas na GIF. • Desaproveitamento de mecanismos de criação de sinergias e de economia de escala.



5.6. Síntese conclusiva

No presente capítulo procedeu-se à caracterização das operações marítimas que têm sido conduzidas no âmbito da FRONTEX, desde a sua criação até à atualidade, relevando-se o seu conceito, objetivo, tipologia e principais tarefas cometidas aos meios disponibilizados pelos EM. Nesse âmbito, apresentou-se um resumo da participação nacional, que tem sido assegurada pelas diversas entidades que integram a GIF.

Considerando o ordenamento jurídico e normativo interno e da UE, bem como os relatórios da União produzidos no âmbito do Mecanismo de Avaliação de Schengen de que Portugal foi alvo em 2017, procedeu-se à análise e caracterização da articulação das entidades nacionais envolvidas na componente de vigilância marítima da GIF, à luz dos indicadores DOTMLPII, conforme sistematizado no Quadro 2, considerando-se, assim, alcançado o OE3 e respondida a QD3.

Finalmente, procedeu-se à análise dos resultados, incluindo os das entrevistas realizadas, validou-se a caracterização dos ambientes externo e interno, com as ressalvas identificadas quanto à potencial ameaça de recrutamento de quadros dos EM para a GEFC e ao vetor de capacidade Organização, e deduziram-se as oportunidades, desafios e riscos que decorrem do novo mandato da FRONTEX.

Assim, e tendo presente que ao longo desta investigação, de acordo com a metodologia definida, foram alcançados os vários OE e respondidas as diversas QD, considera-se cumprido OG e respondida a QC, tendo sido analisadas as implicações do novo mandato da FRONTEX na gestão integrada dos troços nacionais da fronteira externa da UE, no âmbito da vigilância marítima.



6. Conclusões

A escalada da pressão migratória no Espaço Schengen iniciada na década de 2000 com fluxos migratórios do norte de África e a crise da ex-Jugoslávia, muito alavancada com a Primavera Árabe de 2010 e os conflitos da Líbia e da Síria de 2011, atingiu níveis críticos em 2015, em particular na fronteira externa da UE no Mediterrâneo. Para fazer face a esta situação, a UE, que havia criado em 2004 a agência FRONTEX, para coordenação da cooperação operacional entre os EM na gestão da sua fronteira externa, vê-se compelida a rever o mandato da Agência e a reforçar as suas competências e atribuições. Nesse sentido, e através do Regulamento do seu segundo mandato, transforma-a em AEGFC e cria uma GEFC com efetivos poderes executivos, exercidos, sempre, com o consentimento dos EM.

Passados cerca de três anos, após a avaliação dos resultados operacionais do segundo mandato e da constatação de alguma insuficiência nos contributos dos EM para a ação da Agência, a UE promulga o Regulamento do terceiro mandato da FRONTEX, visando dotá-la de mais recursos humanos, materiais e financeiros e de uma organização mais robusta, com competências e atribuições reforçadas em praticamente todas as suas áreas atuação.

Destarte, o estudo da temática da evolução dos mandatos da FRONTEX assume importância e atualidade, particularmente quanto às implicações que pode acarretar para os EM e à forma como estes poderão encarar as oportunidades, os desafios e os riscos que ela encerra.

6.1. Sumário das linhas gerais do procedimento metodológico seguido

A investigação realizada definiu como objetivo central a análise das implicações do novo mandato da FRONTEX na gestão integrada dos troços nacionais da fronteira externa da UE, no âmbito da vigilância marítima.

Nesse sentido, e considerando os objetivos previamente definidos, assumiu-se para o desenvolvimento do estudo, no campo ontológico, um posicionamento filosófico construtivista e, na perspetiva epistemológica, interpretativista.

Foi adotado um tipo de raciocínio dedutivo, suportado por uma estratégia de investigação qualitativa, tendo-se optado, dada a natureza da investigação, por um desenho de pesquisa assente num estudo de caso, para que no final fosse possível apresentar um contributo para uma melhor compreensão das implicações da evolução do mandato da FRONTEX para Portugal.

6.2. Avaliação dos resultados obtidos

Através da revisão bibliográfica, perceberam-se os fenómenos migratórios que têm assolado a Europa nos últimos 20 anos, como fator subjacente à necessidade da criação da Agência FRONTEX e da adaptação do seu mandato ao longo do tempo, muito impulsionada pelo impacto das perceções de insegurança dos europeus quanto à integridade da sua fronteira externa, em particular no Mediterrâneo após 2015.

Por outro lado, foi possível compreender-se o enquadramento da mudança de paradigma ocorrida com a transição do primeiro para o segundo mandato, de onde resultou uma vertente mais securitária que visou reforçar a fronteira externa da UE e, simultaneamente, incutir nas sociedades uma sensação de controlo político de uma situação bastante complexa.

Esta contextualização permitiu desenhar o modelo de análise dos conceitos definidos, baseado em dimensões e indicadores do âmbito da estratégia e dos vetores de desenvolvimento de capacidades DOTMLPII, conforme esquematizado na Figura 6:

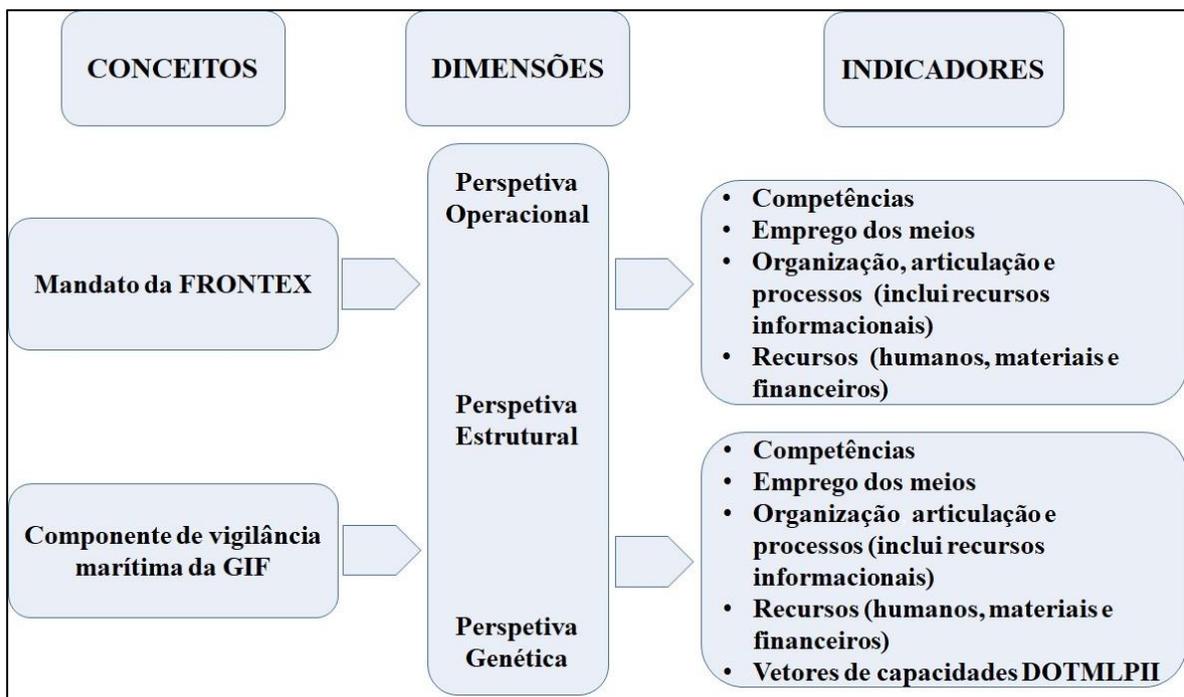


Figura 6 – Esquema do Modelo de Análise

Assim, no respeitante à análise da evolução do mandato da FRONTEX, no âmbito da vigilância marítima da fronteira externa da UE, concluiu-se que a Agência apenas poderá atuar nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional com o consentimento, ou por solicitação, das autoridades nacionais, pelo que o novo mandato não acarreta perda ou transferência de soberania para uma instituição europeia.



Paralelamente, foi também possível elencar um conjunto de elementos caracterizadores da evolução, de que se relevam:

- A capacidade da Agência para lançar ou coordenar operações conjuntas, intervenções rápidas ou projetos-piloto nos EM;
- O desenvolvimento, implementação e acompanhamento da GEIF e o apoio técnico e operacional aos EM;
- A introdução de um ciclo político-estratégico plurianual para a GEIF;
- O reforço das ações de cooperação entre agências da UE e com os EM e países terceiros, bem como do papel coordenador da FRONTEX;
- O estabelecimento de um quadro para o planeamento integrado da GEFC;
- A realização de análises de risco, não apenas de fluxos migratórios, mas também de criminalidade transfronteiriça, incluindo terrorismo e ameaças híbridas, bem como de avaliações de vulnerabilidades no âmbito da GEIF;
- O reforço da importância do EUROSUR como plataforma de cooperação global, no âmbito da vigilância e controlo de fronteiras;
- A criação da GEFC com corpo permanente de 10.000 elementos;
- A programação de capacidades próprias;
- Um papel reforçado no âmbito do ensino, formação e I&I.

Neste contexto, foi atingido o OE1 e respondida a QD1.

Seguidamente, cumprindo-se o OE2 e respondendo-se à QD2, procedeu-se a uma análise crítica da GIF, no âmbito da sua componente de vigilância marítima, tendo-se concluído que:

- O exercício da autoridade do Estado nos espaços marítimos nacionais se encontra devidamente regulado no ordenamento jurídico interno, estando bem definidas as competências das entidades que para ele contribuem;
- Existe cooperação entre entidades na ação do Estado no mar, bem como diversos mecanismos de coordenação e articulação institucional legalmente estabelecidos;
- São disponibilizados à GIF estruturas, recursos e capacidades, que estão na génese das entidades envolvidas e do cumprimento das suas missões primárias.

Considerando o ordenamento jurídico e normativo interno e da UE, bem como os relatórios da União produzidos no âmbito do Mecanismo de Avaliação de Schengen de que Portugal foi alvo em 2017, posteriormente, e de forma a atingir-se o OE3 e responder-se à



QD3, procedeu-se à análise da articulação das entidades envolvidas na componente marítima da GIF, à luz dos indicadores DOTMLPII.

Das conclusões alcançadas, destaca-se o seguinte:

– Como pontos fortes, a existência de: edifício legislativo e normativo enquadrante; estratégia; doutrina para emprego de meios; estruturas robustas; mecanismos de coordenação institucional; sistemas de formação; treino conjunto; meios, capacidades e infraestruturas dedicados; e compromisso político e institucional para a consecução dos objetivos estratégicos da GEIF e da GIF.

– Como pontos fracos, a necessidade de se: elaborarem planos de contingência, de cooperação e coordenação; regular a partilha de informação no âmbito do EUROSUR; aprofundar a cooperação interagência e envolver todas as entidades nos diversos exercícios nacionais; integrarem os diversos sistemas nacionais e de os desenvolver nas Regiões Autónomas; proceder à ligação entre o EUROSUR e os restantes sistemas nacionais; e considerarem as dificuldades de recrutamento e retenção de pessoal de algumas entidades.

Finalmente, procedeu-se a uma análise SWOT para caracterização das oportunidades e ameaças decorrentes da evolução do mandato da FRONTEX (ambiente externo) e das potencialidades e vulnerabilidades da GIF e da articulação das suas entidades (ambiente interno), cujos resultados foram posteriormente validados através de entrevistas realizadas a um conjunto de personalidades, civis e militares, de reconhecido mérito e experiência no objeto de estudo. Desse resultado foi possível, depois, deduzir as implicações que o mandato da FRONTEX pode acarretar para Portugal, consubstanciadas num conjunto de oportunidades, desafios associados ao seu aproveitamento e riscos da sua não concretização.

Como oportunidades destaca-se a possibilidade de: reforço da vigilância da fronteira marítima nacional; desenvolvimento, robustecimento, agilização e apoio da organização e coordenação da GIF, da articulação das entidades envolvidas e do processo de desenvolvimento de capacidades nacionais; participação em programas de desenvolvimento de capacidades e de I&I da Agência; e afirmação de Portugal como contribuidor para a segurança da fronteira externa da UE.

No campo dos desafios, importa: incrementar a capacidade de planeamento, coordenação e controlo de operações em espaços marítimos; promover o acompanhamento próximo das tendências de evolução da GEIF; garantir uma efetiva participação (e influência) nacional no ciclo político-estratégico plurianual para a gestão integrada das fronteiras; elaborar planos operacionais, de contingência e de desenvolvimento de



capacidades; incrementar a partilha de informação com a Agência e entre entidades; fortalecer a cooperação institucional e incrementar a interoperabilidade; cumprir o provimento dos cargos internacionais assumidos; promover candidaturas nacionais a projetos de desenvolvimento de capacidades e de I&I da FRONTEX; e integrar a rede de academias de formação da Agência.

Já no atinente aos riscos, sublinham-se: perda de capacidade para liderar o envolvimento de entidades externas em espaços marítimos sob responsabilidade nacional; o desalinhamento da GIF em relação à GEIF; resultados desfavoráveis na avaliação da execução da política e da estratégia europeias para a GEIF; perda de capacidade para enfrentar situações críticas nas fronteiras nacionais e liderar o potencial apoio da GEFC; perda de eficácia e eficiência no cumprimento de missões da GIF; desaproveitamento de mecanismos de criação de sinergias e de economias de escala no desenvolvimento de capacidades; e recrutamento de pessoal qualificado das entidades da GIF para o corpo permanente da GEFC.

Posto o que precede considera-se que, da conjugação das respostas obtidas às diferentes QD e do cumprimento dos correspondentes OE, foi possível, no essencial, alcançar o OG proposto e responder à QC formulada para esta investigação: “Quais as implicações do novo mandato da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira na gestão integrada dos troços nacionais da fronteira externa da UE, no âmbito da vigilância marítima?”.

6.3. Contributos para o conhecimento

No âmbito desta investigação, infere-se que o problema das migrações irregulares e aspetos conexos é uma realidade que afeta o espaço europeu, ainda longe de estar solucionado. Para sua mitigação, a UE, além do conjunto de medidas adotado no âmbito da Agenda Europeia para as Migrações, transformou a FRONTEX, reforçando as suas atribuições e competências no âmbito do controlo da migração e da gestão integrada das fronteiras, cujo alcance para os EM importa aclarar. Nesse contexto, assume-se que o presente estudo permitiu um aprofundamento do conhecimento da realidade relativa ao novo modelo de atuação da Agência e de relacionamento com os EM, particularmente através de um conjunto de contributos de que se destaca o conhecimento sistematizado sobre:

- Os elementos caracterizadores da evolução do mandato da FRONTEX e as potencialidades e ameaças que encerram;



- A organização e coordenação da GIF e a articulação das entidades envolvidas na sua componente de vigilância marítima, bem como as potencialidades e vulnerabilidades associadas;
- As oportunidades, desafios e riscos que o novo mandato da Agência coloca a Portugal.

6.4. Limitações da investigação e estudos futuros

A principal limitação com que esta investigação se deparou está relacionada com dificuldade sentida na identificação de trabalhos realizados, internamente e a nível internacional, sobre os aspetos de vigilância marítima da fronteira externa da UE. Paralelamente, notou-se não existir ainda, no país e no estrangeiro, uma perfeita consciência das implicações, e principalmente dos desafios, que resultarão da operacionalização plena do novo conceito de GEFC, até pelo facto de o mais recente Regulamento ter apenas seis meses de existência.

Outro aspeto que condicionou a investigação prendeu-se com a impossibilidade de realização de todas as entrevistas solicitadas, bem como, e em virtude das restrições impostas pela COVID-19, com o facto de as realizadas não terem sido presenciais, tendo as respostas das entidades sido recebidas por escrito, sem o enriquecedor debate que sempre ocorre nessas circunstâncias.

Quanto a estudos futuros, e pela complementaridade que os dois mecanismos de coordenação encerram, sugere-se desenvolver uma linha de investigação sobre o papel do CNCM no quadro do EUROSUR, enquanto instrumento integrado para a partilha de informação e cooperação operacional no âmbito da GEFC.

Sugere-se, ainda, a possibilidade de promoção de um estudo complementar orientado para a melhor forma de aproveitamento das sinergias e economia de escala que podem decorrer da participação nacional em projetos de desenvolvimento de capacidades e de I&I do âmbito da FRONTEX.

6.5. Recomendações e outras considerações de ordem prática

Estando caracterizados os ambientes externo e interno, considera-se importante desenvolver a análise SWOT realizada, nomeadamente através da definição de objetivos estratégicos e da identificação das respetivas linhas de ação para sua consecução, para, através do foco nas potencialidades da GIF e da articulação das entidades envolvidas na sua componente de vigilância marítima, mitigar as suas vulnerabilidades, bem como as ameaças que o novo mandato da FRONTEX pode acarretar, e potenciar as oportunidades que o novo



modelo de organização e relacionamento da Agência com os EM pode proporcionar a Portugal.



Referências Bibliográficas

- Antena 1. (2019, 17 de agosto). Falta de pessoal no SEF suspende atendimentos [Página *online*]. Retirado de https://www.rtp.pt/noticias/pais/falta-de-pessoal-no-sef-suspende-atendimentos_a1167069
- American Psychological Association. (2010). *Publication of the American Psychological Association* (6.^a Ed.). Washington (DC): Autor.
- Autoridade Marítima Nacional. (2019). *Diretiva de Planeamento da Autoridade Marítima Nacional 2019/2021*. Lisboa: Autor.
- Autoridade de Segurança Alimentar e Económica. (s.d.). A ASAE realizou uma operação conjunta com a Marinha Portuguesa [Página *online*]. Retirado de <https://www.asae.gov.pt/newsletter2/asaenews-n-109-setembro-2017/a-asae-realizou-uma-operacao-conjunta-com-a-marinha-portuguesa.aspx>
- Barreto, L., Kishore, A., Reis, G., Baptista, L., & Medeiros, C. (2013). Cultura organizacional e liderança: uma relação possível? *RAUSP - Revista de Administração*, (48), pp. 34-52. doi: 10.5700/rausp1072
- Bruycker, P. D. (2016). The European Border and Coast Guard: A new model built on an old logic. *European Papers* 1(2), pp. 559-560. Retirado de http://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_eJ_2016_2_10_Agenda_Philippe_de_Bruyckere_1.pdf
- Cabo, M. (2019, 1 de março). PSP e GNR são cada vez menos e cada vez mais velhos [Página *online*]. Retirado de <https://www.tsf.pt/sociedade/seguranca/psp-e-gnr-sao-cada-vez-menos-e-cada-vez-mais-velhos-10633065.html>
- Carrera, S., & Hertog, L. (2016). *A European Border and Coast Guard: Fit for purpose? CEPS Commentary* [versão PDF]. Retirado de <https://www.ceps.eu/download/publication/?id=9320&pdf=SCandLvH%20EBCG.pdf>
- Carrera, S., & Hertog, L. (2016). A European Border and Coast Guard: What's in a name. *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe* (88), pp.1-22. Retirado de <https://www.ceps.eu/download/publication/?id=9337&pdf=LSE%20No%2088%20SC%20and%20LdH%20EBCG.pdf>
- Carrera, S., Blockmans, S., Cassarino, J.-P., Gross, D., & Elspeth, G. (2017). *Task Force Report - The European Border and Coast Guard: Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean* [versão PDF] Retirado de



https://www.ceps.eu/download/publication/?id=9824&pdf=TFR%20EU%20Border%20and%20Coast%20Guard%20with%20cover_0.pdf

Centro de Investigação e Desenvolvimento do Instituto Universitário Militar. (s.d.). Domínios, Áreas e Subáreas de investigação [Página *online*]. Retirado de <https://cidium.ium.pt/site/index.php/pt/investiga/dominios-areas-e-subareas-de-investigacao>

Chefe do Estado-Maior da Armada. (2018). *Diretiva Estratégica da Marinha 2018*. Lisboa: Autor.

Chefe do Estado-Maior da Força Aérea. (2018). *Diretiva n.º 08/19 CEMFA - Planeamento Estratégico da Força Aérea 2019/2022*. Lisboa: Autor.

Chintoan-Uta, M., & Silva, J. R. (2016). EU Coast Guard: a Governance Framework Based on the Principles of Sustainable Development. *European Journal of Sustainable Development* 5(2), pp.181-196. doi: 10.14207/ejsd.2016.v5n2p181

Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana. (2019). *Estratégia da Guarda 2025. Uma Estratégia centrada nas pessoas*. Lisboa: Autor

Comissão Europeia. (2015a). *Europa sem fronteiras: O Espaço Schengen* [versão PDF]. Retirado de https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_pt.pdf

Comissão Europeia. (2015b, 9 de setembro). Estado da União de 2015: É tempo da Honestidade, da União e da Solidariedade [Página *online*]. Retirado de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/SPEECH_15_5614

Comissão Europeia. (s.d.). A UE e a Crise da Migração [Página *online*]. Retirado de <https://op.europa.eu/webpub/com/factsheets/migration-crisis/pt/>

Comissão Europeia. (2018a; 12 de setembro). State of the Union 2018: A fully equipped European Border and Coast Guard – Questions and Answers [Página *online*]. Retirado de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/MEMO_18_5715

Comissão Europeia. (2018b). *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho. Contributo da Comissão para a reunião dos Chefes de Estado e de Governo de 19 e 20 de setembro de 2018* [versão PDF]. Retirado de https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3550f179-b661-11e8-99ee-01aa75ed71a1.0015.02/DOC_1&format=PDF



- Comissão Europeia. (2018c). *A strengthened and fully equipped European Border and Coast Guard* [versão PDF]. Retirado de https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-factsheet-coast-guard_en.pdf
- Comissão Europeia. (2020, 3 de abril). Resposta ao Coronavírus: Panorama geral [Página online]. Retirado de https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/overview-commissions-response_pt
- Comunidade Económica Europeia. (1957). *Tratado de Roma - Institui a Comunidade Económica Europeia* [versão PDF]. Retirado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=PT>
- Comunidades Europeias. (2000). *Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 14 de Junho de 1985* [versão PDF]. Retirado de [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922\(02\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922(02)&from=PT)
- Coning, C., & Friis, K. (2011). Coherence and Coordination. The Limits of the Comprehensive Approach. *Journal of International Peacekeeping* 15(1-2), pp. 243-272. doi: 10.1163/187541110X540553
- Conselho da União Europeia. (2002). *UE Inventário Schengen. Controlo das fronteiras externas, afastamento e readmissão: recomendações e melhores práticas* [versão PDF]. Retirado de <https://www.consilium.europa.eu/media/31012/catalogue-pt.pdf>
- Conselho da União Europeia (2004). *Regulamento (CE) n.º 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 L34, 25 de novembro, pp. 1-11.
- Conselho da União Europeia. (2018a). *Decisão de Execução do Conselho que estabelece uma recomendação para suprir as deficiências identificadas na avaliação de 2017 relativa à aplicação por Portugal do acervo de Schengen no domínio da gestão da fronteira externa. Dossiê interinstitucional: 2018/0054 (NLE)* [versão PDF]. Retirado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_8791_2018_INIT&from=PT
- Conselho da União Europeia. (2018b). *Conclusões do Conselho e dos representantes dos Governos dos Estados-Membros, reunidos no Conselho, sobre o estabelecimento de um pacto para a vertente civil da PCSD* [versão PDF]. Retirado de <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14305-2018-INIT/pt/pdf>



- Conselho Superior de Defesa Nacional. (2014). *Missões das Forças Armadas (MIFA 2014)*. Lisboa: Conselho de Chefes de Estado-Maior.
- Correia, A., & Monteiro, N. (2012). Regime Jurídico dos Espaços Marítimos. Em: V. Cajarabille; A. Ribeiro; A. Marques; N. Monteiro (Coord.), *A Segurança no Mar - Uma Visão Holística* (pp. 37-52). Lisboa: Mare Liberum – Editora.
- Council of the European Union. (2014). *European Union Maritime Security Strategy* [versão PDF]. Retirado de <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011205%202014%20INIT>
- Council of the European Union. (2018). *Council conclusions on the revision of the European Union Maritime Security Strategy (EUMSS) Action Plan* [versão PDF]. Retirado de <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10494-2018-INIT/en/pdf>
- Couto, A. C. (1988). *Elementos de Estratégia: Apontamentos para um curso (Vol. I)*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Decreto-Lei n.º 15/94, de 22 de janeiro (1994). *Estabelece o Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Marítimo*. Diário da República, 1.ª Série-A, 18, 322-326. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 253/95, de 30 de setembro (1995). *Estabelece o Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Aéreo*. Diário da República, 1.ª Série-A, 227, 6050-6053. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 79/2001, de 5 de março (2001). *Define e regulamenta o Sistema Integrado de Vigilância, Fiscalização e Controlo das Atividades da Pesca - SIFICAP*. Diário da República, 1.ª Série, 54, 1209-1216. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de março (2002). *Cria o Sistema da Autoridade Marítima (SAM), estabelece o seu âmbito e atribuições e define a sua estrutura de coordenação*. Diário da República, 1.ª Série, 52, 1750-1752. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro (2014). *Estabelece a orgânica da Marinha*. Diário da República, 1.ª Série, 250, 6397-6406. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.



- Decreto-Lei n.º 187/2014, de 29 de dezembro (2014). *Estabelece a orgânica da Força Aérea*. Diário da República, 1.ª Série, 250, 6413 - 6420. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro (2007). *Regula a articulação, nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional, entre autoridades de polícia e demais entidades competentes*. Diário da República, 1.ª Série, 239, 8880-8884. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto do Governo n.º 32/85, de 16 de agosto (1985). *Aprova para adesão a Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimo, de 1979*. Diário da República, 1.ª Série, 187, 2618-2643. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Despacho do Ministro da Defesa Nacional n.º 4/2011, de 31 de janeiro (2011). *Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos. (2019). Plano de Atividades 2019. [versão PDF]. Retirado de https://www.dgrm.mm.gov.pt/documents/20143/57575/Plano_Atividades_2019.pdf/06261e63-6ff1-a3d0-3be6-691b49f18e69
- Eufrázio, J., Araújo, M., Gonçalves, N., & Contente, F. (2015). O Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo (SIVICC). *Revista da GNR XXVII*(106), pp. 41-55. Retirado de <https://www.gnr.pt/mostrarPdf.ashx?a=2&i=3>
- European Maritime Safety Agency. (2018, 26 de setembro). RPAS enter into operation in Portugal for border surveillance [Página online]. Retirado de <http://www.emsa.europa.eu/news-a-press-centre/press-releases/item/3366-rpas-enter-into-operation-in-portugal-for-border-surveillance.html>
- European Coast Guard Functions Forum. (2017). *Multifunction Multiagency Operations. A Model for a European Coast Guard Functions System* (MMO Concept Model - Version 1.0 29SEP2017). Lisboa: Autor.
- Falcão, C. (2015, 11 de janeiro). Acordo de Schengen. O que está em causa? [Página online]. Retirado de <https://observador.pt/2015/01/11/acordo-de-schengen-o-que-esta-em-causa/>
- Força Aérea. (2018, 12 de outubro). Exercício INTEREX 18 [Página online]. Retirado de <https://www.emfa.pt/noticia-2100-exercicio-interex-18>



- FRONTEX – Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da UE. (2007, 24 de maio). News release - European Patrols Network [Página *online*]. Retirado de <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/european-patrols-network--Weca9H>
- FRONTEX – Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira. (2018a). *FRONTEX Evaluation Report - Joint Operation Triton 2017* [versão PDF]. Retirado de https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Frontex_Evaluations_Reports/Sea/FER_JO_Triton_2017_-_PUBLIC.PDF
- FRONTEX – Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira. (2018b). *FRONTEX Training Unit Course Catalogue 2018* [versão PDF]. Retirado de https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Training/TRU_Course_Catalogue_2018.pdf
- FRONTEX – Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira. (2019a). *FRONTEX Evaluation Report - Joint Operation Hera 2018* [versão PDF]. Retirado de https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Frontex_Evaluations_Reports/Sea/FER_JO_Hera_2018_-_PUBLIC.pdf
- FRONTEX – Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira. (2019b). *Estratégia Técnica e Operacional para a Gestão Europeia Integrada das Fronteiras* [versão PDF]. Retirado de <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2123579d-f151-11e9-a32c-01aa75ed71a1>
- FRONTEX – Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira. (2019c). *FRONTEX Evaluation Report - Joint Operation Poseidon 2018* [versão PDF]. Retirado de https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Frontex_Evaluations_Reports/Sea/FER_JO_Poseidon_2018_-_PUBLIC.pdf
- FRONTEX – Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira. (2020a, 16 de fevereiro). *Training Principles* [Página *online*]. Retirado de <https://frontex.europa.eu/training/principles/>
- FRONTEX – Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira. (2020b, 16 de fevereiro). *Educational Standards* [Página *online*]. Retirado de <https://frontex.europa.eu/training/educational-standards/>
- Gomes, P. (2019). *A Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras e o papel da GNR na redução de vulnerabilidades* (Trabalho de Investigação Individual no



- âmbito do Curso de Estado-Maior Conjunto 2018/2019). Instituto Universitário Militar, Pedrouços.
- Governo Português. (2019, 4 de junho). Polícia Judiciária e Marinha apreendem uma tonelada de droga em operação no oceano Atlântico [Página *online*]. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=policia-judiciaria-e-marinha-apreendem-uma-tonelada-de-droga-em-operacao-no-oceano-atlantico>
- Grupo Interministerial para o Plano de Gestão Integrada de Fronteiras. (2017). *Plano de Ação de Gestão Integrada de Fronteiras 2017-2018*. Oeiras: Autor.
- Guedes, A. M., & Jorge, F. P. (2001). Mandato. Em: *Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura, Ed. século XXI* (Vol.18, pp. 1065-1066). Lisboa - São Paulo: Editorial Verbo.
- Hipsman, F., & Meissner, D. (2013, 16 de Abril). Immigration in the United States: New Economic, Social, Political Landscapes with Legislative Reform on the Horizon [Página *online*]. Retirado de <https://www.migrationpolicy.org/article/immigration-united-states-new-economic-social-political-landscapes-legislative-reform>
- Instituto Universitário Militar. (2018). *NEP / INV-001 (O). Trabalhos de Investigação*. Pedrouços: Autor.
- Instituto Universitário Militar. (2020). *NEP/INV-003 (A1). Estrutura e regras de citação e referenciação de trabalhos escritos a realizar no DEPG e CISD*. Pedrouços: Autor.
- Jorry, H. (2007). Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's Externa Borders: Is the Frontex Agency a decisive step forward? *Challenge - Liberty & Security* (6), pp. 3-4. Retirado de <https://www.ceps.eu/download/publication/?id=5597&pdf=1483.pdf>
- Kelmali, E. (2018). *The development of interagency cooperation amongst FRONTEX, EMSA and EFCA in the light of european legislation and policy* (A dissertation for the award of the degree of Master of Science in Maritime Affairs). World Maritime University, Malmo.
- Leggeri, F. (2020, 8 de março). Introdução à FRONTEX [Página *online*]. Retirado de <https://frontex.europa.eu/pt/sobre-nos/introducao/>
- Lei n.º 34/2006, de 28 de julho (2006). *Determina a extensão das zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional e os poderes que o Estado Português nelas exerce, bem como os poderes exercidos no alto mar*. Diário da República, 1.ª Série, 145, 5374-5376. Lisboa: Assembleia da República.



- Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro (2007). *Aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana*. Diário da República, 1.ª Série, 213, 8043-8051. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (2008). *Aprova a Lei de Segurança Interna*. Diário da República, 1.ª Série, 167, 6135-6141. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto (2005). *Sétima revisão constitucional*. Diário da República, 1.ª Série - A, 155, 4642-4686. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro (2014). *Procede à primeira alteração à Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho*. Diário da República, 1.ª Série, 167, 4597-4611. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto (2014). *Procede à primeira alteração à Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1 -B/2009, de 7 de julho*. Diário da República, 1.ª Série, 166, 4545-4557. Lisboa: Assembleia da República.
- Lopes, M. (2019, 18 de julho). A situação “é insustentável”, alerta chefe das Forças Armadas [Página *online*]. Retirado de <https://zap.aeiou.pt/situacao-insustentavel-forcas-armadas-268588>
- Mações, M. (2018). *Manual de Gestão Moderna. Teoria e Prática* (2ªEd.). Lisboa: Conjuntura Actual Editora.
- Marinha. (2019a). *Apresentação ao Chefe do Estado-Maior da Armada*. Lisboa: Estado-Maior da Armada - Divisão de Operações.
- Marinha. (2019b, 31 de maio). Navio da Marinha no apoio às operações de salvamento de migrantes no Mediterrâneo [Página *online*]. Retirado de <https://www.marinha.pt/pt/media-center/Noticias/Paginas/NRP-Douro-inicia-missao-no-Mediterraneo-Central.aspx>
- Marinha. (2019c, 29 de agosto). Marinha apoia Autoridade Nacional de Pesca no mar do Canadá [Página *online*]. Retirado de <https://www.marinha.pt/pt/media-center/Noticias/Paginas/Marinha-apoia-Autoridade-Nacional-de-Pesca-no-mar-do-Canada.aspx>
- Ministério da Defesa Nacional. (2014). *Conceito Estratégico Militar*. Lisboa: Conselho de Chefes de Estado-Maior.
- Monteiro, N. (2018). Strategia. DOTMLPI-I - Os elementos funcionais de uma capacidade. *Revista da Armada* (529), pp. 4-5. Retirado de



- https://www.marinha.pt/conteudos_externos/Revista_Armada/2018/529/files/basic-html/page4.html
- Moreira, A. (1999). Fronteira - Significado histórico e político. Em *Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura Edição Século XXI* (Vol. 12, pp. 1043-1045). Lisboa - São Paulo: Editorial Verbo.
- Neves, L. (2020, março). O Crime organizado transnacional. O Tráfico de Estupefacientes e o Tráfico de Armas. Em: Departamento de Estudos Pós-graduados, *O Crime Organizado, Migrações Ilegais, Narcotráfico, Tráfico de Armas e Pirataria*. Conferência organizada pelo Instituto Universitário Militar.
- NRP *Viana do Castelo*. (2015). Operação TRITON. *Revista da Armada* (443), pp. 6-9. Retirado de https://www.marinha.pt/conteudos_externos/RevistaArmada/_FlipVersion/2015/493/files/assets/basic-html/page6.html
- Oliveira, A. (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). Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa.
- Oliveira, E. S. (2014). *Imigração X Segurança: A securitização da Imigração Pós11 de Setembro e o Aumento do Controlo Migratório nos EUA* (Dissertação de Mestrado em Migrações Internacionais). ISCTE Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa.
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2019). *AAP-06(2019) - NATO Glossary of Terms and Definitions (English and French)*. Bruxelas: Autor.
- Palma, N. (2010). *As Operações Inter-Agência de Combate às Ameaças Emergentes em Portugal. O Papel das Forças Armadas* (Trabalho de Investigação Individual no âmbito do Curso de Promoção a Oficial-General 2009/2010). Instituto de Estudos Superiores Militares, Pedrouços.
- Parlamento Europeu e Conselho. (2007). *Regulamento (CE) n.º 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de julho de 2007, que estabelece um mecanismo para a criação de equipas de intervenção rápida nas fronteiras, que altera o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho no que se refere a este mecanismo e que regulamenta as competências e tarefas dos agentes convidados*. Jornal Oficial da União Europeia, L199, 31 de julho, pp. 30-39.



- Parlamento Europeu e Conselho. (2011). *Regulamento (UE) n.º 1168/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro, que altera o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia*. Jornal Oficial da União Europeia, L 304, 22 de novembro, pp.1-17.
- Parlamento Europeu e Conselho. (2013a). *Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação)*. Jornal Oficial da União Europeia, L 180, 29 de junho, pp. 31-59.
- Parlamento Europeu e Conselho. (2013b). *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, L 295, 6 de novembro, pp. 11-26.
- Parlamento Europeu e Conselho. (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 Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia*. Jornal Oficial da União Europeia, L 189, 27 de junho, pp. 93-107.
- Parlamento Europeu e Conselho. (2016a). *Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (codificação)*. Jornal Oficial da União Europeia, L 77, 23 de março, pp. 1-52.
- Parlamento Europeu e Conselho. (2016b). *Regulamento (UE) 2016/1624, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2016, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.º 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho e a Decisão 2005/267/CE do Conselho que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (codificação)*. Jornal Oficial da União Europeia, L 251, 16 de setembro, pp. 1-76.



- Parlamento Europeu e Conselho. (2019). *Regulamento (UE) 2019/1986 do Parlamento Europeu e do Conselho, 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*. Jornal Oficial da União Europeia, L 295, 14 de novembro, pp. 1-131.
- Piwowarski, J., & Wawrzusiszyn, A. (2017). Towards More Secure EU Borders. *Science & Military Journal* 12(1), pp. 5-13. Retirado de https://www.academia.edu/37643654/TOWARDS_MORE_SECURE_EU_BORDER_RS_EUROPEAN_BORDER_AND_COAST_GUARD
- Reid-Henry, S. M. (2013). An incorporating Geopolitics: Frontex and the Geopolitical Rationalities of the European Border. *Geopolitics* 18(1), pp. 198-224. doi: 10.1080/14650045.2012.691139
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril (2013). *Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Diário da República, 1.ª Série, 67, 1981-1995. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 14/2016, de 3 de março (2016). *Estabelece as condições de funcionamento da Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar (CIAM)*. Diário da República, 1.ª Série, 53, 846-847. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2017, de 17 de julho (2017). *Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras*. Diário da República, 1.ª Série, 136, 3760 - 3789. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Ribeiro, A. S. (2009). *Teoria Geral da Estratégia - O essencial ao processo estratégico*. Coimbra: Edições Almedina.
- Rodrigues, T. F. (12 de setembro de 2019). Desafios Sociais e Demográficos. Em: Departamento de Estudos Pós-graduados, *14.ª edição do Curso de Estudos Africanos*. Conferência organizada pelo Instituto Universitário Militar.
- Sánchez, M. A. (2016). *La nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas: una necesaria evolucion de FRONTEX* [versão PDF]. Retirado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO108-2016_GuardaEuropea_FRONTEX__MiguelAcosta.pdf
- Santos, L. B., & Lima, J. M. (2019). *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação* (2ª ed. revista e atualizada). Cadernos do IUM N.º 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar.



- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. (2018). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2018*. Barcarena: Autor.
- Silva, E. S. (2013). *Dicionário de gestão*. Porto: Vida Económica.
- Temporão, A. A. (2017). *As Forças Armadas e as Forças de Segurança no Controlo das Fronteiras Europeias. Articulação ou Cooperação* (Trabalho de Investigação Individual no âmbito do Curso de Promoção a Oficial-General 2016/2017). Instituto Universitário Militar, Pedrouços.
- União Europeia. (2007). *Tratado de Lisboa*. Jornal Oficial da União Europeia, C 306, 17 de dezembro, pp. 1-271.
- União Europeia. (2016). *Tratado de Funcionamento da União Europeia*. Jornal Oficial da União Europeia, C 202, 7 de junho, pp. 47-199.
- Vitorino, A. (2019, 3-4 de janeiro). Conferência no Seminário Diplomático [Página *online*]. Retirado de <https://soundcloud.com/user-736395242/antonio-vitorino-seminario-diplomatico-2019>
- Wheelen, T., & Hunger, J. (2012). *Strategic Management and Business Policy - Toward Global Sustainability* (13.^a Ed). Upper Saddle River, N.J: Pearson Prentice Hall.
- Yin, R. K. (2001). *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos* (2.^a Ed.). Porto Alegre: Bookman.



Apêndice A — Contextualização da cooperação civil-militar no âmbito da UE - O emprego das Forças Armadas (FFAA) em missões da FRONTEX

De acordo com as melhores práticas preconizadas pelo Inventário de Schengen⁵, as entidades responsáveis pelo controlo e vigilância das fronteiras deverão possuir natureza civil, ainda que em muitos EM algumas possuam natureza militar (e.g. Portugal, Espanha, Itália e Malta) (Carrera & Hertog, 2016, p. 3; Carrera *et al.*, 2017 p.28).

Embora a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da UE, inserida no Tratado da UE, apenas preveja, na sua vertente civil, tarefas humanitárias e de salvamento, o Conselho da UE acordou num pacto para reforço dessa componente da PCSD, para lhe disponibilizar mais capacidades para o cumprimento de missões que contribuam “[...] para fazer face a problemas de segurança, nomeadamente os que estão associados à migração irregular, às ameaças híbridas, à cibersegurança, ao terrorismo e à radicalização, à criminalidade organizada, à gestão das fronteiras e à segurança marítima [...]” (Conselho da UE, 2018b, pp.3-4).

Também neste sentido do reforço da cooperação civil-militar no âmbito da segurança marítima e do combate à criminalidade transfronteiriça aponta o Plano de Ação da Estratégia de Segurança Marítima da UE (ESMUE), revisto em 26 de junho de 2018, particularmente no domínio da interoperabilidade e da partilha de informação entre as agências europeias e entre estas e os EM, bem como na promoção de sinergias entre as autoridades civis e militares que desempenham funções de guarda costeira (Council of the European Union, 2018, p. 3 e 5). Este aspeto da cooperação civil-militar constitui um dos quatro princípios que regem o Plano de Ação da ESMUE, nomeadamente o que preconiza uma abordagem transversal e coerente às questões da segurança marítima entre os EM, seja do tipo civil-civil, civil-militar⁶ ou militar-militar (Council of the European Union, 2018, p. 6).

Em Portugal, e sob coordenação do SEF, são 14 as entidades⁷ que contribuem para a GIF (RCM n.º 104/2017), sendo apenas duas de natureza militar, não policial, o que, de certa forma, se pode considerar alinhado com as recomendações do Inventário de Schengen.

Quanto à atuação das FFAA em missões da FRONTEX, a temática encontra enquadramento à luz da documentação estruturante e do edifício legislativo vigente, nomeadamente a Constituição da República Portuguesa (CRP), a Lei de Defesa Nacional (LDN), o Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2014 (CEDN 2014), o Conceito Estratégico Militar de 2014 (CEM 2014), as Missões das Forças Armadas de 2014 (MIFA 2014) e as leis orgânicas das Forças Armadas (de Bases da Organização, da Marinha e da Força Aérea).

Do n.º5 do art.º 275.º da CRP retira-se que “[...] Incumbe às [FFAA], nos termos da lei, satisfazer os compromissos internacionais do Estado Português no âmbito militar e participar em missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte.” (Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto).

Já o n.º1 do art.º 24.º da LDN preceitua que às FFAA incumbe:

[...] b) Participar nas missões militares internacionais necessárias para assegurar os compromissos internacionais do Estado no âmbito militar, incluindo missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte; c) Executar missões no exterior do território nacional, num quadro autónomo ou multinacional, destinadas a garantir a salvaguarda da vida e dos interesses dos portugueses; [...] e) Cooperar com as forças e serviços de segurança tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais [...]. (Lei Orgânica n.º 5/2014, de 1 de setembro)

Refletindo o estabelecido pela LDN, a Lei Orgânica de Bases da Organização das FFAA, no n.º 1 do art.º 4.º, também dispõe que às FFAA compete:

[...] b) Participar nas missões militares internacionais necessárias para assegurar os compromissos internacionais do Estado no âmbito militar, incluindo missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte; c) Executar missões

⁵ De acordo com o Inventário Schengen, “a autoridade pública competente é uma força de polícia ou guarda de fronteiras especializada, não uma força militar” (Conselho da UE, 2002, p.18).

⁶ A ESMUE preconiza a cooperação entre todas as autoridades nacionais que atuam no mar no cumprimento das suas missões de segurança e proteção dos espaços sob soberania ou jurisdição dos EM (Council of the European Union, 2014, p. 9).

⁷ GNR, Polícia de Segurança Pública, PJ, AT, AMN/PM, AAN/FA, Autoridade nacional da Aviação Civil, Direção-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN), Direção-Geral da Autoridade Marítima, Direção-Geral de Política de Justiça, DGRM, Sistema de Segurança Interna e Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, sendo que a Marinha e a FA são representadas pela DGPDN (RCM n.º 104/2017, p. 3761).



no exterior do território nacional, num quadro autónomo ou multinacional, destinadas a garantir a salvaguarda da vida e dos interesses dos portugueses; [...] e) Cooperar com as forças e serviços de segurança tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais [...]. (Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro)

Quanto ao CEDN 2014, um dos vetores do conceito de ação estratégica nacional visa o exercício da soberania nacional e a neutralização de ameaças e riscos transnacionais à segurança nacional. Para a sua consecução, o documento identifica um conjunto de linhas de ação estratégica que contribuem para apoiar o cumprimento da missão da FRONTEX, designadamente:

[...] promover o desenvolvimento da [PCSD] da UE [...]; [...] garantir a capacidade de vigilância e controlo do território nacional e do espaço interterritorial, incluindo a fiscalização do espaço aéreo e marítimo [...]; [...] contribuir, nas instâncias internacionais, [...] para a prevenção e combate ao terrorismo, ao narcotráfico e outras formas de criminalidade organizada, para [...] a segurança marítima e aérea e para o auxílio humanitário [...]. (RCM n.º 19/2013, de 21 de março)

Por seu turno, o CEM 2014 (Ministério da Defesa Nacional, 2014) identifica, quanto aos cenários de emprego das FFAA: no âmbito da segurança e defesa do território nacional e dos cidadãos, a cooperação com as FSS no combate à criminalidade transnacional; no domínio do exercício da soberania, jurisdição e responsabilidades nacionais, a vigilância e controlo, incluindo a fiscalização e o policiamento aéreo, dos espaços sob soberania ou jurisdição nacional e; no quadro da segurança cooperativa e do apoio ao esforço de aprofundamento e consolidação da PCSD, a participação em missões no quadro da UE, a fim de contribuir para a promoção da paz e da segurança internacional. É neste quadro que as FFAA, designadamente a Marinha e a Força Aérea, contribuem para o apoio ao cumprimento da missão da FRONTEX, contributo que decorre, também, das suas missões específicas reguladas por legislação própria. Dessas relevam-se, respetivamente: “[...] Exercer a autoridade do Estado nas zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional e no alto mar, garantindo o cumprimento da lei no âmbito das respetivas competências; Assegurar o funcionamento do Serviço de Busca e Salvamento Marítimo [...]” ; e, para a FA, “[...] assegurar o cumprimento das missões reguladas por legislação própria, designadamente o funcionamento do Serviço de Busca e Salvamento Aéreo [...]” (Decreto-Lei 187/2014, de 29 de dezembro, p. 1).

Finalmente, e ainda no atinente às missões das FFAA, também o documento que as enquadra (MIFA 2014), e que decorre do CEM 2014, identifica um conjunto de incumbências que respaldam a atuação das FFAA no âmbito de missões de soberania (Conselho Superior de Defesa Nacional, 2014).



Apêndice B — Corpo de Conceitos

Conceito EPN – Foi implementado para sincronização das atividades dos EM na vigilância e controlo dos troços nacionais da fronteira externa da UE, a fim de se criarem sinergias entre todas as entidades intervenientes e evitarem sobreposições de patrulhamento no espaço e no tempo (FRONTEX, 2007).

Conceito MMO – Foi apresentado na presidência portuguesa do *European Coast Guard Functions Forum* (ECGFF), abrange as cerca de 300 entidades que desempenham funções de guarda costeira nos EM, nos domínios da segurança marítima (nas vertentes *safety* e *security*), vigilância e controlo de fronteiras, SAR marítimo, fiscalização da pesca, combate à poluição e controlo alfandegário, e baseia-se em: utilização partilhada de meios; partilha de informação e de serviços comuns de vigilância marítima⁸; projetos de análise de risco; organização de programas de treino e exercícios conjuntos (Kelmali, 2018, pp. 32-34).

Preconiza, numa lógica de criação de sinergias e de poupança de recursos, de forma coerente e no respeito pelas atribuições conferidas pelo Direito (Internacional e interno de cada EM), o envolvimento das diferentes agências (entidades) com competência para atuar nos espaços marítimos, não apenas nas tarefas que decorram do cumprimento das suas missões específicas, mas também em ações que concorram para o cumprimento das missões das restantes, tornando mais eficaz e eficiente o exercício da autoridade dos EM no mar (ECGFF, 2017).

Corpo Permanente da GEFC – A GEFC é constituída pelas autoridades nacionais dos EM responsáveis pela gestão das fronteiras, incluindo as guardas costeiras e as entidades que desempenham essas funções e sejam responsáveis, ao abrigo do normativo interno, pelo controlo e vigilância das fronteiras e tarefas afins; pelas autoridades nacionais responsáveis pelas ações de regresso de migrantes e pela FRONTEX (art.º 4.º do Regulamento de 2019).

A GEFC possui um corpo permanente que terá, até 2027, o seu efetivo aumentado para 10.000 elementos, dos quais 3.000 pertencerão ao pessoal estatutário (do quadro próprio) e os restantes, oriundos dos EM, pertencerão às categorias 2 e 3, respetivamente 1.500 em comissões de longa duração (até quatro anos) e 5.500 em comissões de curta duração (até seis meses), conforme anexo I do Regulamento (2019).

CNCM⁹ – De acordo com o diploma legal que o cria (art.º 1.º) tem por objeto:

[...] regular, de forma integrada, a articulação, nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional, entre autoridades de polícia, no exercício dessa autoridade, e demais entidades competentes, designadamente órgãos e serviços da [Marinha/AMN, FA, GNR, SEF, PJ], Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, [ASAE], Autoridade de Saúde Nacional [ASN], Instituto da Água e Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos. (Decreto-Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro)

Espaço Schengen – Considerado um espaço comum aos EM contratantes do acordo com o mesmo nome, bem como aos que a ele aderiram através da convenção que o aplica, que garante a liberdade de circulação de pessoas e bens (CE, 2015a, p.4).

Fronteira – Segundo Moreira (1999, p. 1043), deve ser entendido como o limite da área onde a soberania dos Estados é exercida em relação aos restantes Estados soberanos vizinhos.

Fronteiras externas da UE – São os limites do espaço comum europeu estabelecido através da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, definidos como “as fronteiras terrestres e marítimas, bem como os aeroportos e portos marítimos das partes contratantes, desde que não sejam fronteiras internas” (Comunidades Europeias, 2000, p. 19)¹⁰.

Atualmente, as fronteiras externas da UE totalizam 44752 km, compostos por 32719 km de fronteiras marítimas e 12033 km de fronteiras terrestres (FRONTEX, 2019, p. 12).

FSS – Conforme estabelecido no n.º 2 do art.º 25.º da LSI, a GNR, a Polícia de Segurança Pública (PSP), a PJ, o SEF e o SIS “exercem funções de segurança interna”¹¹.

⁸ Com recurso a serviços contratualizados e emprego de aeronaves e veículos remotamente tripulados.

⁹ Ao CNCM acrescem dois mecanismos de coordenação da “[...] atuação dos diversos níveis do poder com competência nas matérias relacionadas com o mar, nomeadamente o Governo e os governos regionais dos Açores e da Madeira”, a Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar (RCM n.º 14/2016, de 3 de março) e o Conselho Coordenador Nacional do Sistema da Autoridade Marítima (Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de março, 2002).

¹⁰ A definição de fronteiras externas foi atualizada através do Código de Fronteiras de Schengen (PE e Conselho, 2016a, p.6), passando as fronteiras terrestres a integrar as fronteiras fluviais e lacustres.

¹¹ No âmbito da legislação específica, e conforme o n.º 3 do mesmo art.º 25.º da LSI, exercem ainda funções de segurança os órgãos e serviços da AMN e do Sistema da Autoridade Aeronáutica.



Funções de Guarda Costeira – O ECGFF, plataforma de cooperação entre entidades com competência para atuar nos espaços marítimos, definiu 11 funções de guarda costeira, a saber:

Maritime safety, including vessel traffic management; maritime, ship and port security; maritime customs activities; the prevention and suppression of trafficking and smuggling and connected maritime law enforcement; maritime border control; maritime monitoring and surveillance; maritime environmental protection and response; maritime search and rescue; ship casualty and maritime assistance service; maritime accident and disaster response; and fisheries inspection and control. (ECGFF, 2017, p.5)

GEIF – Tal como o que o precedeu, o Regulamento do atual mandato da FRONTEX não apresenta uma definição para gestão integrada das fronteiras, mas caracteriza, no art.º 3.º, os seus 12 elementos constitutivos, a saber: controlo das fronteiras; operações SAR; análises de risco; partilha de informação e cooperação entre os EM; cooperação interagências entre as autoridades dos EM; cooperação entre instituições, órgãos e organismos europeus; cooperação com países terceiros; medidas técnicas e operacionais no espaço Schengen; regresso de nacionais de países terceiros; utilização de tecnologia; mecanismos de controlo de qualidade; mecanismos de solidariedade (PE e Conselho, 2019).

Considerando que a gestão se consubstancia nas atividades de edificação e coordenação dos meios para a consecução dos objetivos, através de planeamento, organização, direção e controlo dos recursos disponíveis (Silva, 2013, p.140; Mações, 2018), a GEIF deve ser entendida como uma plataforma multinacional e multissetorial, que visa, com os recursos disponíveis, a estrutura e a organização implementadas e através do emprego dos meios e capacidades que a incorporam, cumprir os objetivos definidos pela política de gestão das fronteiras externas da UE.

GIF – Conjunto de medidas e atividades a desenvolver no âmbito do controlo e vigilância das fronteiras, da análise de risco e do asilo, que, recorrendo aos recursos, às estruturas, à organização e aos meios e capacidades das entidades do Estado que para ela concorrem, visam, de forma integrada e sistemática, a consecução dos objetivos da política nacional em matéria de gestão de fronteiras (RCM n.º 104/2017).

Mandato da AEGFC - o Mandato da AEGFC, e do seu diretor-executivo, dizendo respeito à atividade política e administrativa da FRONTEX, traduz-se no conjunto de responsabilidades, competências e atribuições que emanam do seu Regulamento (Guedes & Jorge, 2001, p. 1065).

SAM - São vários os órgãos e serviços do Estado que exercem o poder de autoridade marítima, entre outros: a AMN, a PM, a AAN, a GNR, a PSP e o SEF, a Autoridade Portuária, a DGRM, a PJ, a Agência Portuguesa do Ambiente e a ASN (Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de março).

Vigilância de fronteiras – É, no âmbito do Código de Fronteiras de Schengen (PE e Conselho, 2016a, p.7), a vigilância realizada “[...] entre os pontos de passagem de fronteira e a vigilância dos pontos de passagem de fronteira fora dos horários de abertura fixados, de modo a impedir as pessoas de iludir os controlos de fronteira”.

Vigilância marítima – Segundo definição da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), é “a observação sistemática das áreas do mar, de superfície e subsuperfície, por todos os meios disponíveis e utilizáveis, com o objetivo principal de localizar, identificar e determinar os movimentos de navios, submarinos e outros veículos, amigos e inimigos, na ou sob a superfície dos mares e oceanos do mundo”¹² (OTAN, 2019, p. 114)

¹²Tradução do autor de “The systematic observation of surface and sub-surface sea areas by all available and practicable means primarily for the purpose of locating, identifying and determining the movements of ships, submarines, and other vehicles, friendly and enemy, proceeding on or under the surface of the world's seas and oceans.”



Apêndice C — Modelo de Análise

OBJETIVO GERAL		Analisar as implicações do novo mandato da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira na gestão integrada dos troços nacionais da fronteira externa da UE, no âmbito da vigilância marítima.					
OBJETIVOS ESPECÍFICOS		Questão Central	Quais as implicações do novo mandato da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira na gestão integrada dos troços nacionais da fronteira externa da UE, no âmbito da vigilância marítima?				
		Questões Derivadas	Conceitos	Dimensões	Indicadores	Técnicas de recolha	
OE1	Analisar os elementos da evolução do mandato da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, no âmbito da vigilância marítima da fronteira externa da UE.	QD1	Como se caracteriza a evolução do mandato da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, no âmbito da vigilância marítima da fronteira externa da UE?	<ul style="list-style-type: none"> Mandato da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira. 	<ul style="list-style-type: none"> Perspetiva Operacional. 	<ul style="list-style-type: none"> Competências. Emprego dos meios e capacidades. 	<ul style="list-style-type: none"> Análise documental Entrevistas semiestruturadas
OE2	Analisar a gestão integrada dos troços nacionais da fronteira externa da UE, no âmbito da vigilância marítima.	QD2	Como se caracteriza a gestão integrada dos troços nacionais da fronteira externa da UE, no âmbito da vigilância marítima?	<ul style="list-style-type: none"> Mandato da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira. Gestão integrada dos troços nacionais da fronteira externa da UE, no âmbito da vigilância marítima. 	<ul style="list-style-type: none"> Perspetiva Estrutural. 	<ul style="list-style-type: none"> Organização, articulação e processos (inclui recursos informacionais). Recursos (humanos, materiais e financeiros). 	
OE3	Analisar a articulação entre as entidades intervenientes na vigilância marítima dos troços nacionais da fronteira externa da UE.	QD3	Como se caracteriza a articulação entre as entidades intervenientes na vigilância marítima dos troços nacionais da fronteira externa da UE?	<ul style="list-style-type: none"> Gestão integrada dos troços nacionais da fronteira externa da UE, no âmbito da vigilância marítima. 	<ul style="list-style-type: none"> Perspetiva Genética. 	No aplicável, os vetores de desenvolvimento de capacidades: Doutrina; Organização; Treino; Material/meios; Liderança; Pessoal; Infraestruturas; Interoperabilidade	

Segundo Couto (1988, p. 220), a Política fixa os objetivos que terão de ser realizados pela Estratégia, sendo esta responsável pela determinação das linhas de ação necessárias à sua consecução. Para o mesmo autor (1988, pp. 230-231), estas linhas de ação contemplam a edificação, a organização e o emprego dos meios necessários à sua execução, componentes devidamente tratadas, respetivamente, pelas estratégias genética¹³, estrutural¹⁴ e operacional¹⁵.

Considerando que o novo mandato da FRONTEX constitui mais um passo para a consecução dos objetivos políticos da UE em matéria de gestão das suas fronteiras externas, foi neste contexto que se definiram as dimensões no âmbito da Estratégia, nomeadamente das suas perspetivas genética, estrutural e operacional.

¹³ A estratégia genética tem por objeto “a invenção, construção ou obtenção de novos meios a colocar à disposição da estratégia operacional, no momento adequado, que servem o conceito estratégico adoptado e tenham em atenção a evolução previsível da conjuntura” (Couto, 1988, p. 231).

¹⁴ A estratégia estrutural tem por objeto “a deteção e análise das vulnerabilidades (pontos fracos) e das potencialidades das estruturas existentes, com vista à definição das medidas mais adequadas, incluindo a criação de novas estruturas, que conduzam à eliminação ou atenuação das vulnerabilidades, a um reforço das potencialidades e, em última análise, a um melhor rendimento dos meios ou recursos” (Couto, 1988, p. 232).

¹⁵ A estratégia operacional “[...] cuida de por em prática as acções específicas de emprego dos meios para alcançar os objetivos” e tem por objeto “conciliar os objetivos a atingir com as possibilidades proporcionadas pelas estratégias genética e estrutural [...] e orientar a evolução destas, de forma a adaptá-las às necessidades operacionais.” (Ribeiro, 2009, p. 33).



Apêndice D — Elementos caracterizadores da evolução do mandato da FRONTEX

DIMENSÕES	INDICADORES	ELEMENTOS CARACTERIZADORES DA EVOLUÇÃO DO MANDATO DA FRONTEX ¹⁶
Perspetiva Operacional	Competências: Emprego dos meios	<ul style="list-style-type: none"> • Lançamento/coordenação de operações conjuntas, intervenções rápidas ou projetos-piloto nos EM/países terceiros, incluindo projeção de equipas (P) e (S). • Apoio a operações SAR marítimas (P)/(S).
Perspetiva Estrutural	Competências: Organização, articulação e processos (inclui recursos informacionais)	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento, implementação e acompanhamento da GEIF e apoio e técnico operacional aos EM (P). • Introdução do ciclo político estratégico plurianual para a GEIF, de onde decorrem uma estratégia técnica e operacional (E), a elaborar em coordenação com os EM, e as estratégias nacionais (S). • A cooperação interagência entre as agências europeias e entre estas e os EM (P), bem como internamente (S). • Estabelecimento de um quadro para o planeamento integrado da GEFC, de onde decorrem os planos operacionais (P), os planos de contingência (S) e os planos de desenvolvimento de capacidades (S). • Análises de risco de fluxos migratórios, de criminalidade transfronteiriça e terrorismo (E). • Avaliações de vulnerabilidades (E). • Criação de antenas (E), com acordo do EM (S). • Nova dimensão na salvaguarda de direitos fundamentais (E). • Reforço do EUROSUR como plataforma de cooperação global para a vigilância e controlo de fronteiras, coordenação dos EM, produção de conhecimento situacional e partilha de informação (P). • Nova dimensão no tratamento de dados pessoais (P).
Perspetiva Genética	Competências Recursos (humanos, materiais e financeiros)	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de um corpo permanente da GEFC com 10.000 elementos (E). • Programação de capacidades (E). • Ensino e formação (E). • Investigação e inovação (E). • Gestão do reforço orçamental assinalável (E).

As oportunidades e ameaças consideradas na análise SWOT realizada no capítulo 5 foram deduzidas dos presentes elementos caracterizadores.

¹⁶ Legenda sobre competências: Exclusiva da FRONTEX (E); Partilhada (P); Soberana dos EM/Países terceiros (S).



Apêndice E — Competências, estruturas, recursos e capacidades na GIF

Competências no âmbito da vigilância marítima, conforme discriminadas na ENGIF:

GNR – A GNR tem como uma das suas missões “[...] a vigilância da fronteira [...]. No âmbito das fronteiras, a Unidade de Controlo Costeiro (UCC) da GNR é responsável pelo cumprimento da missão da Guarda em toda a extensão da costa e no mar territorial. Esta Unidade especializada tem competências específicas na vigilância, patrulhamento e interceção terrestre ou marítima em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas.” (RCM n.º 104/2017, p.3764).

“A vigilância costeira é primariamente exercida pela GNR através da UCC, operando e gerindo o Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo (SIVICC), o qual assume a figura de sistema de vigilância costeira, na aceção da medida 115 do Catálogo Schengen.” (RCM n.º 104/2017, p.3770).

AMN/PM - “[...] A Autoridade Marítima Nacional (AMN) é a entidade responsável pela coordenação das atividades, de âmbito nacional, a executar pela Marinha, pela Direção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM) e pelo Comando-Geral da Polícia Marítima, nos espaços de jurisdição e no quadro de atribuições definidas no [...] SAM, com observância das orientações definidas pelo membro do Governo responsável pela área da Defesa Nacional. [...] A Polícia Marítima, como polícia de especialidade no âmbito da AMN, e no quadro de matérias do SAM, é um órgão de polícia e de polícia criminal que garante, e fiscaliza, o cumprimento das leis e regulamentos nos espaços integrantes do Domínio Público Marítimo (DPM), em áreas portuárias e nos espaços balneares, bem como em todas as águas interiores sob jurisdição da AMN e demais espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, devendo preservar a regularidade das atividades marítimas.” (RCM n.º 104/2017, p.3765).

“Os órgãos e serviços da AMN — a DGAM e a PM — têm competências [...] no âmbito da vigilância, fiscalização e cumprimento da lei nos espaços marítimos nacionais no âmbito do SAM, nomeadamente no Mar Territorial, na Zona Contígua, na Zona Económica Exclusiva, nas águas interiores sob jurisdição marítima, em espaços dominiais integrantes do [...] DPM, áreas portuárias e balneares. Exercem funções no âmbito da segurança da navegação, proteção e preservação do meio marinho, socorro, salvamento e assistência a pessoas e navios, assinalamento marítimo, combate à poluição do mar, intervindo, ainda, no âmbito da proteção civil e da segurança interna. Executam também, pelas capitânias dos portos, um conjunto vasto de atos e procedimentos no âmbito registo-marítimo e técnico-administrativo. A AMN tem competências de vigilância do espaço marítimo sob soberania ou jurisdição nacional e, através da [PM], presta também a necessária colaboração à GNR na vigilância da fronteira e apoio ao SEF no âmbito do controlo da permanência dos cidadãos estrangeiros nos espaços de jurisdição da Autoridade Marítima” (RCM n.º 104/2017, p.3770).

Marinha - “[...] o Comando Naval tem como uma das suas competências garantir, no seu âmbito, a vigilância e fiscalização nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, tendo em vista o exercício da autoridade do Estado, através da adoção das medidas e ações necessárias, nos termos da lei e do Direito Internacional.” (RCM n.º 104/2017, p.3766). “À Marinha, de acordo com o Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro, compete exercer a autoridade do Estado nas zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional e no alto mar, garantindo o cumprimento da lei no âmbito das respetivas competências, sendo que, para isso, a Marinha está no Mar, em permanência, durante os 365 dias do ano, prestando apoio, sempre que necessário, a outras entidades, como a DGRM, a PJ ou o SEF no âmbito do desempenho das respetivas atribuições. Incluída nas suas competências encontra-se integrada na Marinha o serviço de Busca e Salvamento Marítimo, o qual é o serviço responsável pelas ações de busca e salvamento relativas a acidentes ocorridos com navios ou embarcações” (RCM n.º 104/2017, p.3770).

AAN/FA - A AAN “[...] através da utilização de recursos da Força Aérea, numa perspetiva de duplo uso, exerce poderes de autoridade do Estado no Espaço Estratégico de Interesse Nacional Permanente (EEINP), em paralelo e, quando apropriado, em coordenação e cooperação com As Forças e Serviços de Segurança, na prossecução dos objetivos da política de segurança e defesa nacional.” (RCM n.º 104/2017, p.3766). “A AAN e a FAP têm competências próprias no âmbito da vigilância marítima e aérea, decorrentes do artigo 14.º da Lei n.º 34/2006, de 28 de julho, e da Lei n.º 28/2013, de 12 de abril [...] que lhe permitem garantir o exercício da autoridade do Estado no EEINP e efetuar vigilância marítima beneficiando das características e capacidades do Poder Aéreo, em particular, a prontidão, a velocidade, o alcance e flexibilidade de emprego muito para além das zonas de fronteira costeira.” (RCM n.º 104/2017, p.3771).

DGRM - “[...] a DGRM executa missões em representação da [UE], ao nível dos planos de inspeção conjunta da [UE] ou planos internacionais de controlo e inspeção, em águas da [UE], regulamentadas por Organizações Regionais de Gestão das Pescas (ORGP) ou de países terceiros, através dos seus inspetores embarcados em aeronaves e navios patrulha, pertencentes a Portugal ou a outros Estados. Estas missões são executadas pela DGRM, em articulação com as Agências competentes em razão da matéria, bem como diretamente com os [EM] costeiros ou países terceiros. Ao nível da coordenação, nomeadamente no exercício de Autoridade Nacional de Pesca, a DGRM é a autoridade nacional única para efeitos do disposto no n.º 5 do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1224/2009 do Parlamento e do Conselho, de 20 de novembro de 2009,



competindo -lhe, designadamente, coordenar as atividades de controlo de todas as autoridades nacionais de controlo, sendo igualmente responsável pela coordenação da recolha, tratamento e certificação das informações relacionadas com as atividades de pesca e pela apresentação de relatórios, cooperação e transmissão de informações à Comissão, à Agência Europeia de Controlo das Pescas, aos outros [EM] e, quando apropriado, a países terceiros. Articula-se também com a INTERPOL.” (RCM n.º 104/2017, p.3765). À “[...] DGRM [...], no exercício das competências de autoridade única nacional e no quadro do combate à pesca ilegal, não declarada e não regulamentada [...], compete -lhe autorizar o acesso a porto de navios de países terceiros, bem como as remessas de importação, exportação, reimportação e reexportação de produtos da pesca, por via terrestre, marítima ou aérea, bem como efetuar inspeções no âmbito dos recursos.” (RCM n.º 104/2017, p.3769). A “[...] DGRM é a autoridade nacional única com competência no controlo marítimo, incluindo pescas, e o ponto focal nacional único para as agências europeias, [EM], ORGP e países terceiros, partilhando com outras entidades nacionais os dados recebidos daquelas agências, nomeadamente GNR, Marinha, FAP, [...], Capitánias ou Tribunais, atentas as disposições legais.” (RCM n.º 104/2017, p.3771).

Estruturas, recursos e capacidades, conforme discriminadas na ENGIF:

GNR - Compete à UCC “[...] alojar e operar o [...] CNC do EUROSUR, bem como [...] gerir e operar o [...] SIVICC, que se encontra distribuído ao longo da orla marítima nacional. A UCC da GNR possui um efetivo de 1020 militares para as suas funções de vigilância que podem ser exercidas, em determinadas circunstâncias, em complementaridade, cooperação e coordenação com outras entidades (AT, PJ, PM) em razão da matéria.” (RCM n.º 104/2017, p.3764).

AMN/PM - “[...] a AMN dispõe de um conjunto de meios humanos e materiais que se encontram distribuídos pelos 28 órgãos locais da DGAM a que estão associados outros tantos órgãos locais da PM e que são utilizados ao longo de toda a fronteira marítima. Para as suas funções no âmbito da [GIF], a PM possui 545 Elementos policiais.” (RCM n.º 104/2017, p.3765).

Marinha - “Cabe à Marinha disponibilizar os recursos humanos e materiais necessários ao desempenho das competências de órgãos e serviços da AMN. Para o cumprimento da sua missão, a Marinha apoia -se nas suas estruturas, dispersas ao longo do território nacional, nomeadamente no Comando Naval, no [...] COMAR, nos cinco Comandos de Zona Marítima, mas também nos seus meios operacionais, que se assumem como forças permanentes em ação de soberania.” (RCM n.º 104/2017, p.3766). O COMAR possui variados sistemas de informação e comunicações, para coordenação, controlo, monitorização e vigilância dos espaços marítimos, nomeadamente: o sistema de informação geográfica da Marinha *OVERSEE*; o Sistema de Apoio à Decisão e Atividade de Patrulha, o *Automated Integrated System* (AIS), o *Vessel Monitoring System* (VMS), o *SafeSeaNet*, o *Long Range Identification and Tracking*, o *CleanSeaNet* e o *Integrated Maritime Services* da EMSA; o *Seavision* (Sistema AIS dos EUA de cobertura mundial); o *Vessel Traffic Services* (VTS) e o MONICAP através da DGRM. Possui ainda sistemas de comunicações por satélite (*INMARSAT C*) e via rádio nas bandas *Very High Frequency*, *High Frequency* e *Medium Frequency*, bem como alertas de emergência do âmbito do *Global Maritime Distress and Safety System*¹⁷ (RCM n.º 104/2017, p.3772).

AAN/FA - “As capacidades da [AAN] [...] são os recursos humanos e materiais disponibilizados pela Força Aérea indispensáveis ao desempenho das competências consignadas na Lei n.º 28/2013, de 12 de abril, em particular, os necessários ao Serviço de Policiamento Aéreo como garante do exercício da autoridade do Estado no espaço aéreo e marítimo do EEINP. No âmbito da [GIF], as capacidades são constituídas pelos Centros de Comando e Controlo, dispo de diversos sensores e acesso ao sistema [...] VMS e [...] VTS, e pelas Unidades Aéreas Operacionais. As Unidades Aéreas Operacionais, constituídas por aeronaves F-16 AM, P-3C CUP+, EADS C295 – M e EH-101 MERLIN, podem executar um vasto leque de missões, como sejam interceção, escolta, reconhecimento e vigilância. Estes meios, em elevado estado de permanente prontidão, envolvendo permanentemente cerca de 600 militares, podem executar missões em quaisquer condições de luminosidade e meteorológicas, sobre terra ou sobre o mar.” (RCM n.º 104/2017, p.3766).

Os sistemas VMS (MONICAP nacional), AIS e VTS são disponibilizados pela DGRM através do Centro de Controlo de Tráfego Marítimo (CCTM) e pelo Centro de Controlo e Vigilância da Pesca (CCVP). (RCM n.º 104/2017, p.3771).

DGRM – A DGRM “[...] dispõe de um conjunto de ferramentas para o exercício [das] competências, a nível nacional, bem como de coordenação ao nível da União Europeia, designadamente com um conjunto de Agências, como sejam a EFCA, EMSA ou FRONTEX. Por sua vez, a coordenação e exploração direta do CCVP e do CCTM origina um vasto conjunto de dados fundamentais para o exercício das competências da DGRM, e que são transmitidos a diversas entidades, nacionais, da União, de ORGP e de países terceiros, em resultado das obrigações da União, atentas as disposições legais.” (RCM n.º 104/2017, p.3765).

¹⁷ Informação disponibilizada por Comando Naval (J.M Galocha, entrevista por e-mail, 19 de janeiro de 2020).



Apêndice F — Participações nacionais em operações da FRONTEX

Quadro 4 – Resumo da participação de meios da Marinha em operações da FRONTEX

Marinha - Unidades Navais									
Ano	Operação	UN	Início	Fim	Dias missão	Horas de missão	Militares empenhados	Ações SAR	Pessoas resgatadas
2006	HERA	BAND	11ago2006	26set2006	46	1104	75	N.D.	N.D.
2007	HERA	JCAN	23jul2007	15set2007	54	1296	75	N.D.	N.D.
2014	INDALO	FFOZ	30jul2014	02set2014	34	816	63	4	62
2014	TRITON	VCAS	28out2014	05dez2014	38	912	61	5	585
2015	INDALO	VCAS	29jul2015	02set2015	35	840	64	2	10
2016	TRITON	FFOZ	28out2016	05dez2016	38	912	56	0	0
2016	TRITON	VGAM	27nov2016	30jan2017	64	1536	155	0	0
2017	TRITON	TEJO	13jul2017	13set2017	62	1488	34	0	28
2017	TRITON	VCAS	10out2017	09nov2017	30	720	56	5	182
2017	INDALO	DOUR	22nov2017	21dez2017	30	704	32	0	0
2018	THEMIS	DFAL	01abr2018	31mai2018	60	1440	154	11	801
2018	THEMIS	ACAB	23jul2018	19set2018	58	1392	147	1	50
2018	INDALO	DOUR	17ago2018	22out2018	67	1583	33	0	0
2019	THEMIS	DOUR	27mai2019	05ago2019	71	1679	34	0	0
2019	THEMIS	MOND	16set2019	04dez2019	79	1896	34	0	0
2019	INDALO	FFOZ	29jul2019	03set2019	36	864	56	5	218

Fonte: Marinha (2020)¹⁸.

Quadro 5 – Resumo da participação de meios da FA em operações da FRONTEX

ANO	OPERAÇÕES	AERONAVE	HORAS DE VOO
2011	POSEIDON, HERMES e INDALO	C-295M	775:05
2012	POSEIDON, HERMES e INDALO	C-295M	453:45
2013	POSEIDON, HERMES e INDALO	C-295M	389:05
2014	POSEIDON, HERMES, INDALO e TRITON	C-295M	386:05
2015	INDALO, TRITON, HERA e POSEIDON	P-3C+ e C-295M	841:45
2016	INDALO, TRITON, HERA e POSEIDON	P-3C+	686:35
2017	INDALO, TRITON, HERA e POSEIDON	C-295M	798:55
2018	INDALO, THEMIS, HERA e POSEIDON	C-295M	483:45
2019	INDALO, THEMIS, HERA e POSEIDON	C-295M	600:40

Fonte: FA (2020)¹⁹.

Quadro 6 - Resumo da participação de meios da PM na Operação POSEIDON

Polícia Marítima - Operação POSEIDON - Embarcações Costeiras (CPB)																			
POSEIDON	2014	2015	2016	2017	2018	2019												TOTAL	
	(3 meses)	(5 meses)	(8 meses)	(8 meses)	(12 meses)	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ		
	SYMI	LESBOS	LESBOS	LESBOS	LESBOS	LESBOS													LESBOS
HORAS NAVEGAÇÃO	544	906	1.473	1.478	2.182	167	163	180	191	185	193	193	180	185	185	192	99	168	8.864
NÚMERO DE MISSÕES	89	129	235	220	340	27	23	27	29	27	29	30	35	28	30	30	18	29	1.375
MISSÕES SAR	6	46	31	30	20	1	5	2	0	0	8	4	9	12	7	10	1	2	194
MIGRANTES RESGATADOS	109	1838	1.209	998	660	18	150	106	0	0	240	170	336	399	308	399	44	81	7.065
FACILITADORES DETIDOS	3	5	1	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	14
EMBARCAÇÕES AVISTADAS	16	152	41	1.206	1.774	140	107	154	135	130	116	18	144	136	156	180	45	11	4.661

Fonte: PM (2020)²⁰.

¹⁸ Informação disponibilizada pelo Comando Naval através de J. M. Galocha (*op. cit.*). Legenda: UN-Unidade Naval; N.D.-Não disponível.

¹⁹ Informação disponibilizada pelo Comando Aéreo através de F. L. Costa, entrevista por *e-mail*, 4 de maio de 2020.

²⁰ Informação disponibilizada pelo Comando-Geral da PM através de C. J. Isabel, entrevista por *e-mail*, 28 de janeiro de 2020.



Quadro 7 - Resumo da participação de meios da PM na Operação TRITON/THEMIS

Polícia Marítima - Operação TRITON/THEMIS - Embarcações Costeiras (CPB)												
TRITON/THEMIS	2017			2018				2019				TOTAL
	JUN	JUL	AGO	MAI	JUN	JUL	AGO	MAI	JUN	JUL	AGO	
	BRINDISI			PESCARA				BRINDISI				
HORAS NAVEGAÇÃO	86	230	265	162	211	193	112	190	182	186	176	1.993
MILHAS NAVEGADAS	737	1.204	1.975	2.124	2.040	2.459	1.540	1.554	969	1.813	1.815	18.230
EMBARCAÇÕES VISTORIADAS	9	13	20	43	56	17	17	15	28	27	35	280

Fonte: PM (2020)²¹.

Quadro 8 - Resumo da participação de meios da GNR em operações da FRONTEX em 2018

Guarda Nacional Republicana - Missões em 2018													
Local	Âmbito	Início	Fim	Patrulhamento Marítimo				Patrulhamento Terrestre					
				Nº Patrulhas	Milhas Percorridas	Horas Empenhamento	Embarcações Apreendidas	Nº Patrulhas	Km Percorridos	Horas Empenhamento	Nº Embarcações Apreendidas	Nº embarcações detetadas	
Grécia	Kilkis	TVV	01-06-2018	31-10-2018					125	17752	1026		
Grécia	Samos	CPB	01-05-2018	30-10-2018	159	9855	1021	8					
Grécia	Kasteloriz	CPB	01-06-2018	31-10-2018	130	2954	852						
Grécia	Samos	TVV	01-05-2018	30-11-2018				166	11144	1063			
TOTAIS:		4			289	12.809	1.873	8	291	28.896	2.089	0	0
Local	Âmbito	Início	Fim	Migrantes				Embarcações					
				Detetados	Interceptados	Registados	Resgatados	Homens	Mulheres	Crianças	Detidos	N.º Embarcações Detetadas	N.º Embarcações Apreendidas pela GNR
Grécia	Kilkis	TVV	01-06-2018	31-10-2018	177	43			211	9		1	
Grécia	Samos	CPB	01-05-2018	30-10-2018	43			332	65	12	28		
Grécia	Kasteloriz	CPB	01-06-2018	31-10-2018				73					
Grécia	Samos	TVV	01-05-2018	30-11-2018	334	11						11	21
TOTAIS:		4			554	54	0	405	276	21	28	12	21

Fonte: GNR (2020)²².

Quadro 9 - Resumo da participação de meios da GNR em operações da FRONTEX em 2019

Guarda Nacional Republicana - Missões em 2019													
Local	Âmbito	Início	Fim	Patrulhamento Marítimo				Patrulhamento Terrestre					
				Nº Patrulhas	Milhas Percorridas	Horas Empenhamento	Embarcações Apreendidas	Nº Patrulhas	Km Percorridos	Horas Empenhamento	Nº Embarcações Apreendidas	Nº embarcações detetadas	
Grécia	Samos	CPB	01-05-2019	31-10-2019	145	5863	808	13		539	112		6
Grécia	Samos	TVV	01-05-2019	31-10-2019			19		151	6261	547		25
Grécia	Samos	POM	22-07-2019	20-08-2019					40	709	56		182
Grécia	Chios	CPB	31/09/2019	31-10-2019	51	1699	348	7		41	7		2
Grécia	Chios	TVV	01-09-2019	31-10-2019			7		55	855	301		10
Grécia	Ionina	Patrol Car	22-05-2019	06-11-2010			12		91	25459	418		
Grécia	Ionina	Dog Team	22-05-2019	06-11-2019					83	19197	305		
TOTAIS:		7			196	7.562	1.194	20	420	53.061	1.746		225
Local	Âmbito	Início	Fim	Migrantes				Embarcações					
				Detetados	Interceptados	Registados	Resgatados	Homens	Mulheres	Crianças	Detidos	N.º Embarcações Detetadas	N.º Embarcações Apreendidas pela GNR
Grécia	Samos	CPB	01-05-2019	31-10-2019	103			576				1	6
Grécia	Samos	TVV	01-05-2019	31-10-2019	592			12					25
Grécia	Samos	POM	22-07-2019	20-08-2019	121								182
Grécia	Chios	CPB	31/09/2019	31-10-2019	25	2		175					7
Grécia	Chios	TVV	01-09-2019	31-10-2019									10
Grécia	Ionina	Patrol Car	22-05-2019	06-11-2010	52	14	845						
Grécia	Ionina	Dog Team	22-05-2019	06-11-2019	2	29							
TOTAIS:		7			895	45		763				1	225

Fonte: GNR (2020)²³.

²¹ *Idem.*

²² Informação disponibilizada pelo Comando-Geral da GNR através de P.B. Poiães, entrevista por e-mail de 23 de janeiro de 2020.

²³ *Idem.*



Apêndice G — Articulação de entidades que integram a GIF. Indicadores DOTMLPII

Doutrina²⁴

A ENGIF define a política e as medidas nacionais de controlo e vigilância das fronteiras, as competências e responsabilidades das autoridades e entidades envolvidas, bem como as linhas gerais de cooperação entre elas e entre Portugal, as agências europeias e os restantes EM²⁵. Àquela acresce o edifício legislativo relativo à LSI, ao CNCM, ao SIFICAP, ao SAR e ao EUROSUR.

Nas operações internas de vigilância marítima e SAR, a Marinha e a FA articulam-se recorrendo a elementos doutrinários nacionais, da OTAN e outras organizações internacionais, enquanto a GNR, no âmbito das suas missões, segue elementos doutrinários do SIVICC²⁶.

Em operações multinacionais da FRONTEX, os Planos de Operações e os Planos de Contingência²⁷, bem como o Regulamento que estabelece regras para a vigilância das fronteiras marítimas externas no contexto da cooperação operacional com a Agência²⁸, constituem os elementos doutrinários para todos os participantes.

Encontra-se prevista a elaboração um plano de contingência nacional para situações extremas de imigração irregular pela fronteira marítima e para coordenação das entidades envolvidas na GIF, bem como um plano de capacidade de reação para resposta a cenários de crise nas fronteiras no âmbito da vigilância marítima (Grupo Interministerial para o Plano de Gestão Integrada de Fronteiras [GIPGIF], 2017, pp. 17 e 27).

Organização²⁹

A GIF, na componente de vigilância marítima, assenta na organização e nas estruturas das entidades que a integram, não possuindo, à exceção do CNC do EUROSUR e do Ponto Nacional de Contacto com a FRONTEX, uma estrutura ou organização operacional dedicada.

Os comandos, estados-maiores e centros de operações das FFAA, da GNR e da PM, os centros de coordenação SAR da Marinha e da FA e os centros de controlo de tráfego de pesca e marítimo da DGRM, pela eficácia e reconhecimento da sua ação no cumprimento das suas missões específicas, são uma estrutura adequada e devidamente organizada que, através dos mecanismos de coordenação existentes (particularmente o EUROSUR), contribui para uma GIF eficaz, garante “[...] o equilíbrio entre segurança interna, agilização da passagem da fronteira e questões de gestão de fronteiras [...]” e contribui, de forma efetiva, para a GEIF (RCM n.º 104/2017, p. 3762).

Encontram-se previstas, mas ainda não implementadas, medidas que visam: a criação de uma comissão interministerial de monitorização das boas práticas Schengen e dos Planos da GIF; o estabelecimento de um protocolo para a coordenação da vigilância marítima da fronteira nacional; bem como a regulação da partilha de informação no âmbito do EUROSUR que alimente o quadro de situação nacional (GIPGIF, 2017), que, por sua vez, alimentará o quadro europeu.

Estas medidas visam dar corpo às recomendações do Mecanismo de Avaliação de Schengen de que Portugal foi alvo em 2017, que identificam a necessidade do aprofundamento da cooperação institucional, com recurso à colaboração entre serviços e estruturas das diversas entidades da GIF e ao reforço do quadro situacional nacional no CNC, através da partilha de informação com o Centro de Operações Marítimas da Marinha³⁰.

²⁴ A doutrina consiste “no conjunto de princípios fundamentais e de procedimentos que orientam as ações das forças e unidades militares, na condução das suas operações.” (Monteiro, 2018).

²⁵ As medidas são detalhadas no Plano de Ação 2017-2018 (Grupo Interministerial para o Plano de Gestão Integrada de Fronteiras, 2017).

²⁶ Entre outros, a Diretiva Conjunta Marinha/FA de Articulação dos Serviços de Busca e Salvamento Marítimo e Aéreo, de 21 de julho de 2009; as publicações da OTAN ATP 10 (D) *Search And Rescue* e ATP 101 – MSA NATO *Procedures For Maritime Situational Awareness And Responding To Incidents Of Intrusion And Harassment*; a publicação da Marinha IOA 114 - Conceito de Conhecimento Situacional Marítimo; a publicação da FA MFA 500-11 - Conceito de Operações para Reconhecimento e Vigilância; o Manual Conjunto de Busca e Salvamento da Organização Marítima Internacional e da Organização da Aviação Civil Internacional; a Diretiva Operacional N.º 33/CEMGFA/18 - Participação das Forças Armadas em Operações do âmbito da FRONTEX; e, no âmbito da GNR, a Doutrina e Conceito de Emprego do SIVICC (Eufrazio, Araújo, Gonçalves, & Contente, 2015, pp. 50-57).

²⁷ Conforme art.ºs 9.º, 38.º e 74.º do Regulamento (2019).

²⁸ Regulamento (UE) n.º 656/2014 do PE e do Conselho, de 15 de maio.

²⁹ A Organização “corresponde à forma como os elementos da força ou unidade militar estão estruturados.” (Monteiro, 2018).

³⁰ Decisão de Execução do Conselho, de 14 de maio de 2018, que estabelece uma recomendação para suprir as deficiências identificadas na avaliação de 2017 relativa à aplicação por Portugal do acervo de Schengen no domínio da gestão da fronteira externa (Conselho da UE, 2018b, pp. 5 a 7).



Treino³¹

O treino, a par dos direitos fundamentais e da I&I, é uma das componentes transversais da GIF³².

Em Portugal, a formação no âmbito do controlo e da vigilância da fronteira nacional está a cargo, respetivamente, do SEF e da GNR, em linha com os padrões e as normas de formação comuns desenvolvidas pela FRONTEX (FRONTEX, 2020b).

A Agência disponibiliza formação individualizada em diversas áreas, designadamente na da vigilância das fronteiras marítimas, que visa incrementar a interoperabilidade e a eficiência na cooperação e inclui matérias legais, técnicas, táticas e procedimentos (FRONTEX, 2018b, p. 56 e 57).

As entidades nacionais têm enviado elementos a ações de formação da FRONTEX, nomeadamente a Marinha³³, a PM³⁴ e a GNR³⁵, a fim de incrementar a interoperabilidade entre os diversos intervenientes na GIF e entre estes e a Agência.

Complementarmente, e sendo imperativo para o cumprimento eficaz das suas missões específicas, os sistemas de formação das entidades envolvidas na vigilância marítima da fronteira nacional contribuem para a proficiência dos operadores dos meios e das capacidades empregues em prol da GIF.

No atinente ao treino operacional, a nível interno têm-se realizado exercícios conjuntos no âmbito do CNCM, também com uma vertente no quadro da GIF³⁶, e a nível externo ou multinacional Portugal tem assegurado a participação nos exercícios da série COASTEX³⁷, no âmbito do ECGFF, para treino das funções de guarda costeira em ambiente MMO.

No âmbito do EUROSUR *Fusion Services*, têm-se realizado exercícios anuais sob a égide da GNR, onde nem todas as entidades envolvidas na GIF têm participado (J. R. Eufrázio, *op. cit.*).

À semelhança do que sucede no domínio da gestão de crises (no quadro da OTAN ou da UE), e por constituírem formas não dispendiosas de treino, os exercícios de CPX³⁸ entre os diversos centros de operações e de controlo de tráfego marítimo, para treino do pessoal que os opera, nomeadamente ao nível das técnicas, táticas e procedimentos de coordenação, de partilha de informação e de interoperabilidade, são uma realidade no âmbito do SAR e um instrumento de treino a considerar no quadro da GIF (J. R. Neto, *op. cit.*).

Material³⁹

O material disponível para a vigilância marítima da fronteira nacional assenta essencialmente nos recursos e nas capacidades das entidades com capacidade efetiva para atuar nos espaços marítimos, incluindo os recursos informacionais, designadamente a Marinha, a FA, a PM a GNR e a DGRM.

A estes acrescem, por via da cooperação entre agências europeias (FRONTEX, EMSA e EFCA), o acesso a capacidades para apoio à vigilância marítima e comunicações, baseadas em facilidades aéreas, terrestres e de satélite, como meios aéreos não pilotados da EMSA (EMSA, 2018). Quanto a recursos informacionais para apoio à atividade operacional (contemplando a análise de risco), praticamente todas as entidades possuem os seus sistemas próprios ou têm acesso, por partilha entre elas ou por disponibilização das agências europeias, a sistemas tecnológicos avançados (RCM n.º 104/2017).

Importa dar cumprimento às recomendações do Conselho da UE em matéria de reforço da integração dos sistemas de vigilância nacionais e do seu desenvolvimento nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, bem como de utilização de sistemas de comunicações seguros que permitam maior interoperabilidade e adequada partilha de informação, fatores determinantes para o estabelecimento de quadros de conhecimento situacional (Conselho da UE, 2018a). Nesse sentido, o Plano de Ação da GIF 2017-2018 previa uma medida, em curso, de expansão do SIVICC para a Região Autónoma da Madeira.

³¹ “Entendido de forma abrangente, incluindo: formação, treino individual, treino coletivo e exercícios. A edificação de uma capacidade deve contemplar todo este espectro de treino.” (Monteiro, 2018).

³² Conforme Regulamento (2019) e Estratégia Técnica e Operacional para a GEIF (FRONTEX, 2019c, p. 14).

³³ J. R. Neto, Estado-Maior da Armada, entrevista por *e-mail*, 21 de fevereiro de 2020.

³⁴ C. J. Isabel, Comando-geral da PM. *op. cit.*

³⁵ J. R. Eufrázio, Comando-Geral da GNR, entrevista por *e-mail*, 2 de março de 2020.

³⁶ O INTEREX 2018 foi o caso mais recente com a participação da AT, ASAE, DGRM, FA, GNR, Marinha, PM, PJ e SEF (SEF, 2018, p. 60).

³⁷ No COASTEX 2017, realizado em Portugal, participaram praticamente todas as entidades que contribuem para a GIF e outras no âmbito do CNCM (Marinha, AMN/PM, GNR, FA, SEF, DGRM, PJ, AT, ASAE, ASN e Autoridade Portuária), enquanto no COASTEX 2019 a participação nacional foi assegurada por um navio da Marinha e por um inspetor do SEF nele embarcado.

³⁸ *Command Post Exercise*, exercício de simulação para treino de pessoal, comunicações e partilha de informação entre comandos, quartéis e centros de operações, (OTAN, 2019, p. 29).

³⁹ “Abrange todos os equipamentos, instrumentos, aparelhos, peças, *software* e sobressalentes requeridos para a condução das operações.” (Monteiro, 2018).



Liderança⁴⁰

Segundo vários autores, existe uma inter-relação entre a cultura organizacional e a liderança, sendo que esta marca e condiciona a primeira em função da visão dos líderes em relação à sua envolvente estratégica (Bass & Avolio, 1993, *cit.* por Barreto, Kishore, Reis, Baptista e Medeiros, 2013, p. 39).

Sendo a cooperação interagência determinante para a eficácia e eficiência da GIF, a liderança das instituições que para ela concorrem assume um papel decisivo na cultura organizacional que serve de base à operacionalização da cooperação institucional.

Seja ao nível político ou das instituições, existe um forte compromisso nacional para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para a GEIF⁴¹ e, conseqüentemente, para a GIF, conforme atesta a documentação estruturante do governo e de várias entidades que integram a GIF⁴².

Apesar da manifesta vontade política e institucional numa efetiva e eficaz cooperação institucional, existe ainda um caminho a percorrer ao nível do desenvolvimento de uma cultura organizacional que potencie a coordenação, a partilha de informação e a interoperabilidade⁴³.

Pessoal⁴⁴

O desempenho do pessoal envolvido em operações da FRONTEX, recorrentemente reconhecido pela Agência e outras entidades, nomeadamente o *Standing NATO Maritime Group2*, constitui uma potencialidade a considerar (Marinha, 2019a).

Por outro lado, este vetor encerra uma das principais preocupações das instituições, nacionais e europeias, face à dificuldade de recrutamento e retenção de recursos humanos, por manifesta falta de candidatos ou por ausência de autorização governamental para a sua contratação nos quantitativos considerados adequados às saídas por rescisão ou passagem à situação de reforma (Lopes, 2019; Cabo, 2019; Antena 1, 2019).

O recrutamento nos EM de pessoal altamente qualificado para o pessoal estatutário do corpo permanente da GEFC, assim como a necessidade de honrar os compromissos nacionais em matéria de disponibilização de recursos humanos para as restantes categorias (2 e 3, respetivamente por períodos de longa e curta duração) constituiu um fator de risco acrescido para as atuais dificuldades sentidas na gestão do pessoal das entidades que contribuem para a GIF⁴⁵.

Infraestruturas⁴⁶

A abordagem ao vetor das infraestruturas não pode estar dissociada da realizada ao vetor do material, uma vez que à semelhança do que no âmbito deste sucede, e com exceção do CNC EUROSUR e do Ponto Nacional de Contacto para a FRONTEX, todas as infraestruturas que contribuem para a missão da GIF pertencem ou estão integradas nas entidades que para ela concorrem.

Numa lógica de complementaridade e de economia de esforço e recursos do Estado, sejam comandos, direções, estados-maiores, centros de operações e de controlo de tráfego marítimo, estabelecimentos de ensino e formação ou sistemas de comunicações e de comando, coordenação, controlo e informação, são as infraestruturas e os recursos das entidades que integram a GIF que contribuem, em grande medida, para a consecução dos seus objetivos estratégicos e operacionais.

⁴⁰ “É o processo de influência social que potencia os esforços dos elementos envolvidos, na consecução dos objetivos estabelecidos. A importância da liderança está bem espelhada numa célebre frase de Maurice de Talleyrand: “Tenho mais medo de um exército de cem ovelhas liderado por um leão, do que de um exército de cem leões liderado por uma ovelha” (Monteiro, 2018).

⁴¹ Consubstanciados nos três objetivos estratégicos da FRONTEX, conforme detalhados na Estratégia Técnica e Operacional para a GEIF (FRONTEX, 2019c), nomeadamente: “reduzir a vulnerabilidade das fronteiras externas através de um conhecimento exaustivo da situação; garantir a segurança e o bom funcionamento das fronteiras da UE; e planear e manter as capacidades da GEFC” (Leggeri, 2020).

⁴² A ENGIF, as Diretivas Estratégicas da Marinha, da FA, da AMN e da GNR, e o Plano de Atividades da DGRM para 2019, que “estabelece os objetivos estratégicos e operacionais da DGRM, os recursos humanos e financeiros planeados bem como as atividades previstas por unidade orgânica”.

⁴³ Como fatores críticos de sucesso para o desenvolvimento de uma cultura organizacional de cooperação institucional encontram-se “a confiança, a confidencialidade e reserva, e a partilha de informação com base no princípio da necessidade de conhecer” (Neves, 2020).

⁴⁴ “Corresponde aos recursos humanos necessários para operar e manter a capacidade em causa.” (Monteiro, 2018).

⁴⁵ Contudo, o pessoal disponibilizado à GEFC adquire conhecimento específico e experiência que será útil para as organizações a que pertencem (Marinha, 2019a).

⁴⁶ “Inclui bases e instalações que suportam a capacidade.” (Monteiro, 2018).



Interoperabilidade⁴⁷

Pela sua transversalidade, o vetor da interoperabilidade é, talvez, um dos mais relevantes elementos funcionais de uma capacidade, pelo carácter potenciador ou redutor que acarreta para a sua edificação, sustentação e operação.

Pela sua complexidade e abrangência, incluindo a variedade de entidades envolvidas, este vetor é o que apresenta maiores vulnerabilidades e representa o maior desafio a uma eficiente GIF.

Face à diversidade de entidades envolvidas na GIF, bem como da sua cultura organizacional, doutrina, meios e capacidades, técnicas, táticas e procedimentos, e sistemas específicos, a tarefa de tornar as instituições interoperáveis requer vontade, liderança, determinação e investimento em formação e plataformas que permitam a integração tecnológica de sistemas.

O EUROSUR deve constituir a plataforma integradora para a comunicação e partilha de informação entre todos os intervenientes na GIF, bem como para a sua coordenação. Contudo, tal objetivo apenas será plenamente conseguido com recurso a soluções tecnológicas de interoperabilidade com as restantes plataformas e sistemas das diversas entidades envolvidas⁴⁸.

Face à importância que este vetor encerra e às potenciais vulnerabilidades que acarreta para uma eficaz e eficiente GIF, estão em curso medidas visando incrementar a interoperabilidade entre as entidades, designadamente as já identificadas ao nível dos vetores da doutrina, da organização e do treino, bem como outras para promover a interoperabilidade entre sistemas e tecnologias de informação (e.g. para potenciação dos sistemas de controlo de tráfego marítimo e da atividade da pesca da DGRM e para ligação do COMAR ao CNC EUROSUR) (GIPGIF, 2017).

Da análise realizada destaca-se um conjunto de pontos fortes e fracos de onde se deduzirão as potencialidades e as vulnerabilidades da articulação entre as entidades.

Assim, como pontos fortes, releva-se a existência de:

- Edifício legal e normativo enquadrante, nacional e UE; estratégia e plano de ação para a GIF; doutrina operacional e tática das entidades, alguma conjunta/comum; doutrina para as operações do âmbito da FRONTEX; estruturas robustas das entidades (comandos, estados-maiores, centros de operações e de controlo de pesca e tráfego marítimo); mecanismos de coordenação legalmente previstos; sistemas de formação das entidades, formação ministrada pelo SEF e GNR; formação disponibilizada pela FRONTEX; treino conjunto, nacional e realizado no âmbito de outras entidades ou organizações; meios e capacidades das entidades (sistemas de comando, coordenação e controlo; e de comunicações e tecnologias de informação); possibilidade de utilização de meios, capacidades e sistemas disponibilizados pelas agências europeias; compromisso político e institucional para a consecução dos objetivos estratégicos da GEIF e da GIF; vontade política e institucional para reforço da cooperação interagência; qualidade do desempenho do pessoal; infraestruturas das entidades (comandos, estados-maiores, centros de operações, estabelecimentos de ensino e formação, sistemas de comunicações e de comando, coordenação, controlo, etc.); meios, sistemas e capacidades das entidades passíveis de serem interoperáveis.

Como pontos fracos, destaca-se a necessidade de:

- Planos de contingência e protocolos de cooperação e coordenação, nomeadamente para coordenação da vigilância marítima da GIF; regulação da partilha de informação no âmbito do EUROSUR; aprofundamento da cooperação entre as entidades; integração de uma abordagem aos direitos fundamentais nos sistemas de formação de algumas entidades; apostar em exercícios CPX; envolvimento de todas as entidades nos diversos exercícios nacionais; desenvolvimento dos sistemas nacionais nas Regiões Autónomas; integração dos sistemas de vigilância nacionais; reforço de uma cultura organizacional potenciadora de cooperação institucional; mitigar as dificuldades no recrutamento e retenção de recursos humanos; de ultrapassar as dificuldades que decorrem da variedade de entidades envolvidas, com diferentes culturas organizacionais, doutrina, técnicas, táticas e procedimentos; necessidade de ligação, física e tecnológica, entre o EUROSUR e os restantes sistemas nacionais.

⁴⁷ Deve ser entendido “como uma componente transversal a todos os outros elementos funcionais, pois tem que haver interoperabilidade de doutrina, de organização, de treino, de material, de liderança, de pessoal e de infraestruturas.” (Monteiro, 2018).

⁴⁸ A Marinha e a FA, bem como a Marinha e a PM, possuem elevados níveis de interoperabilidade, que decorrem, respetivamente, da doutrina e padrões da OTAN e da partilha de meios, capacidades, técnicas, táticas e procedimentos entre a Marinha e a AMN (R. S. Amaral, Diretor da Escola de Autoridade Marítima, entrevista por *e-mail*, 9 de março de 2020); (C. P. Simões, Subdiretor de Formação da Marinha, entrevista por *e-mail*, 18 de fevereiro de 2020).



Apêndice H — Elementos da análise PESTAL considerados na análise SWOT

No que respeita ao ambiente externo da análise SWOT realizada no capítulo 5, relevaram-se:

– Os desafios que se colocaram à Europa decorrentes das situações de instabilidade política e social ocorridas após a Primavera Árabe de 2011, que atingiram o seu auge em 2015, alavancados pelo surgimento do autoproclamado Estado Islâmico e pelas repercussões que teve na região do Sahel, e que motivaram, a par das alterações climáticas com consequências ao nível da fome, secas, vagas de calor, inundações e desertificação do território africano, um intenso fluxo migratório para a Europa.

– Associado àqueles fatores, o aparecimento de redes de tráfico humano e de crime organizado com todas as consequências políticas, económicas e sociais que provocaram, nomeadamente ao nível da soberania e das questões relacionadas com a política de integração europeia, a proteção a refugiados, a solidariedade entre os EM e, não menos importante, a livre circulação de pessoas e bens;

– A perceção das sociedades dos EM de que a “nova” Agência irá permitir maior controlo das fronteiras externas e maior segurança do espaço comum europeu;

– A criação de um corpo permanente da GEFC com 10.000 elementos, dos quais 3.000 estatutários (“do quadro permanente”), que serão recrutados dentro do universo de pessoal altamente especializado das instituições dos EM;

– Uma forte aposta na I&I e em tecnologias de ponta e sustentáveis para cumprimento da missão da FRONTEX (tecnologias e sistemas de comunicações e de informação, veículos não tripulados, etc.);

– As alterações introduzidas aos Regulamentos da EMSA e da EFCA, de modo a facilitar uma maior cooperação interagência e a condução de operações MMO, quer, entre outras tipologias, no âmbito da vigilância e controlo das fronteiras, quer ao nível do combate à criminalidade transnacional e transfronteiriça, ao terrorismo, ao tráfico de seres humanos, ao contrabando e aos crimes ambientais (poluição do mar e pesca massiva);

– O assinalável incremento do orçamento para a FRONTEX, 21 mil milhões de euros em previsão até 2027, para funcionamento, edificação e reforço de capacidades (humanas e materiais) e contratualização de serviços para apoio aos EM.



Apêndice I — Guião de entrevista⁴⁹



INSTITUTO UNIVERSITARIO MILITAR

Assunto: Guião de Entrevista para Trabalho de Investigação Individual no âmbito do Curso de Promoção a Oficial General 2019/2020

Sou o capitão-de-mar-e-guerra Rodrigues Pinto e, no âmbito do Curso de Promoção a Oficial General 2019-2020, estou a realizar um Trabalho de investigação Individual (TII) subordinado ao tema “A Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira. Implicações para Portugal”.

ENQUADRAMENTO:

A Agência FRONTEX foi criada em 2004 e viu as suas competências reforçadas e as atribuições alargadas com os mandatos de 2016 e, mais recentemente, de 2019, passando de Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia para Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, embora mantendo a designação de FRONTEX.

No âmbito das novas competências e atribuições da FRONTEX decorrentes da evolução dos sucessivos mandatos, com possíveis implicações no domínio da vigilância marítima, relevam-se:

- i) O lançamento ou coordenação de operações conjuntas, intervenções rápidas ou projetos-piloto nos Estados-Membros (EM) ou em países terceiros, com o consentimento ou por solicitação destes, incluindo a projeção de equipas;
- ii) O apoio a operações de busca e salvamento marítimo (SAR) no âmbito das operações de vigilância marítima das fronteiras;
- iii) O desenvolvimento, implementação e acompanhamento da Gestão Europeia Integrada das Fronteiras (GEIF), e apoio técnico e operacional às atividades que para ela concorrem;
- iv) A introdução do ciclo político estratégico plurianual para a gestão integrada das fronteiras, de onde decorre uma estratégia técnica e operacional para a GEIF, a elaborar pela agência em coordenação com os EM;
- v) A criação de uma Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira (GEFC - que inclui as entidades nacionais que contribuem para a gestão das fronteiras), fardada e armada, que prevê, até 2027, a constituição de um corpo permanente de 10000 elementos, com competência específica para atuar em território dos EM, desde que por eles autorizado e na medida do que, caso a caso, por eles for delegado;
- vi) O estabelecimento de um quadro para o planeamento integrado da GEFC, de onde decorrem os planos de operações, os planos de contingência e os planos de desenvolvimento e programação de capacidades;
- vii) A realização de análises de risco de fluxos migratórios, de criminalidade transfronteiriça e terrorismo, bem como de avaliações de vulnerabilidades no âmbito da gestão integrada das fronteiras externas da UE;
- viii) O desenvolvimento do EUROSUR¹ como plataforma específica para o conhecimento situacional, partilha de informação e dados, e para a cooperação global no âmbito da vigilância e controlo de fronteiras;
- ix) A criação de antenas; e

¹ Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras.

⁴⁹ As respostas completas às questões encontram-se nos arquivos do autor do presente TII. Após explicação prévia, todos os entrevistados abdicaram das regras do anonimato e da confidencialidade das respostas.



INSTITUTO UNIVERSITARIO MILITAR

- x) Um papel de coordenação no domínio da formação e da investigação e desenvolvimento.

Destarte, e de modo a validar os resultados provisórios da análise realizada, serão apresentadas seguidamente cinco questões divididas em duas partes,

Na Parte 1 serão colocadas três questões relacionadas com os indicadores do modelo de análise previamente definido, designadamente:

- i) As competências da FRONTEX e das entidades nacionais que contribuem para a Estratégia Nacional para a Gestão das Fronteiras (ENGIF), em missões multinacionais realizadas nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacionais;
- ii) A forma como essas entidades se encontram organizadas e como se articulam entre si e;
- iii) Os recursos que têm à sua disposição para o cumprimento das suas missões.

Na Parte 2, uma das restantes questões refere-se aos indicadores do modelo de análise relativos aos vetores de desenvolvimento de capacidades militares DOTMLPPII, nomeadamente a Doutrina, a Organização, o Treino, o Material, o Pessoal, as Infraestruturas e a Interoperabilidade², terminando a entrevista com uma questão dedicada a assuntos diversos que tenha por oportuno abordar.

Posto o que precede, solicito a V.Ex.^a resposta às questões adiante apresentadas, pelo procedimento que for da sua conveniência, nomeadamente:

1. Por escrito; ou
2. Através da realização de uma entrevista presencial (preferível por permitir uma melhor troca de ideias).

Muito agradeço a atenção dispensada.

José Rafael Ferreira de Oliveira Rodrigues Pinto
Capitão-de-mar-e-guerra

Notas:

- a. No caso de entrevista presencial, solicita-se autorização para a sua gravação, a fim de facilitar a posterior transcrição;
- b. O resultado da entrevista, após transcrito, será submetido à aprovação e autorização de V. Ex.^a;
- c. Pretende-se que este guião da entrevista, com eventuais alterações que entenda serem necessárias e clarificadoras, seja integrado num dos anexos do estudo, sendo a entrevista mencionada na bibliografia e podendo constituir fonte para citações ao longo do texto do estudo, devidamente referenciadas.

Contacto: pinto.jrfor@ium.pt / rodrigues.pinto@marinha.pt

² Como capacidades militares entende-se “o conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa e complementar e que contribuem para a realização de um conjunto de tarefas operacionais ou efeito que é necessário atingir, englobando componentes de doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade (DOTMLPPII), entre outras” (Despacho do MDN n.º 4/2011, de 31 de janeiro).



PARTE I			
COMPETÊNCIAS			
Questão 1: Tendo em conta o reforço das competências e o alargamento de atribuições da FRONTEX que decorrem do seu novo mandato, considera corretas as seguintes afirmações resultantes da análise realizada no TII?			
Missões multinacionais do âmbito da FRONTEX que se venham a realizar nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional.	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
<ul style="list-style-type: none"> a) Constituem uma oportunidade para reforçar a vigilância marítima dos troços nacionais da fronteira externa da UE e apoiar as entidades nacionais envolvidas. 	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
<ul style="list-style-type: none"> b) Não acarretam perda de soberania para Portugal, pois, no âmbito do cumprimento das suas missões, não há lugar a perda ou transferência de competências das entidades que integram a Gestão Integrada de Fronteiras nacional (GIF) para a FRONTEX. 	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
ORGANIZAÇÃO, ARTICULAÇÃO E PROCESSOS			
Questão 2: No âmbito da organização estabelecida para a GEIF e, consequentemente, para a GIF, bem como da articulação entre as entidades que para elas concorrem e dos processos utilizados, concorda com as seguintes avaliações resultantes da análise realizada no TII?			
Coordenação da atuação e articulação das entidades envolvidas na GIF	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
<ul style="list-style-type: none"> a) Os mecanismos contemplados no ordenamento jurídico nacional e europeu, nomeadamente no âmbito da Lei de Segurança Interna (LSI), do Centro Nacional Coordenador Marítimo (CNCM), do Sistema da Autoridade Marítima Nacional (SAM), do Sistema Integrado de Informação e Apoio à Vigilância, Fiscalização e Controlo das Atividades da Pesca (SIFICAP), dos Sistemas Nacionais para a Busca e Salvamento Marítimo e Aéreo (SNBSM e SNBSA) e do EUROSUR, são suficientes para uma coordenação efetiva e eficaz das diversas entidades com competência para atuar nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional. 	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
<ul style="list-style-type: none"> b) No âmbito das obrigações nacionais que decorrem do novo regulamento da FRONTEX, o EUROSUR assume importância acrescida como plataforma específica para a vigilância e controlo das fronteiras externas da UE, e para a coordenação, partilha de informação e comunicação entre as entidades que contribuem para a GIF, e entre estas e a agência. 	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
<ul style="list-style-type: none"> c) As entidades nacionais que integram a GIF devem contribuir na medida necessária para a eficácia e eficiência do EUROSUR. 	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Processos que decorrem do novo mandato da FRONTEX	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
<ul style="list-style-type: none"> d) O desenvolvimento, implementação e acompanhamento da GEIF, e o apoio técnico e operacional proporcionado pela FRONTEX aos EM, a par do desenvolvimento da cooperação interagência entre agências europeias e entre estas e os EM, beneficia a GIF e as entidades nacionais que para ela concorrem, nomeadamente potenciando a organização nacional, a coordenação e articulação de entidades, e o desenvolvimento de capacidades. 	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
<ul style="list-style-type: none"> e) O novo conceito de ciclo político-estratégico plurianual para a gestão integrada das fronteiras, de onde decorrem uma estratégia técnica e operacional para a GEIF e as respetivas estratégias nacionais, constituiu uma oportunidade para desenvolver/incrementar a organização 	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	



INSTITUTO UNIVERSITARIO MILITAR

nacional para a GIF, bem como a coordenação e a articulação entre as entidades nacionais que para ela concorrem.			
• f) Os resultados das análises de risco dos fluxos migratórios e as avaliações de vulnerabilidades conduzidas pela FRONTEX aos EM constituem um instrumento para auxiliar o País na sua GIF, nomeadamente ao nível da coordenação e articulação das entidades nacionais que para ela contribuem e do desenvolvimento das suas capacidades.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
• g) O estabelecimento de um quadro para o planeamento integrado da GEFC, de onde decorrem os planos operacionais, os planos de contingência e os planos de desenvolvimento de capacidades, contribui para potenciar/tornar mais eficiente a GIF, designadamente ao nível da sua organização, da coordenação e articulação das entidades envolvidas, e do desenvolvimento das suas capacidades.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

RECURSOS (HUMANOS E MATERIAIS)

Questão 3: Do novo mandato da FRONTEX resultam, em termos de recursos, quatro dimensões com potenciais implicações nos EM, relativas, designadamente, a uma GEFC com um corpo permanente de 10000 elementos, ao desenvolvimento e programação de capacidades, ao ensino e formação, e à investigação e inovação.

Neste âmbito, considera válidas as seguintes suposições resultantes da análise realizada no TIII?

GEFC	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
• a) O processo de recrutamento de elementos dos EM para o corpo permanente da GEFC, em particular para o seu pessoal estatutário (do quadro permanente), constituiu uma ameaça/risco para algumas das entidades nacionais que concorrem para a GIF, tendo em consideração as dificuldades por que estas estão atualmente a passar nos seus processos de recrutamento e de retenção de pessoal.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Ensino e Formação	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
• b) No âmbito das atribuições da FRONTEX na prestação de apoio aos EM em matéria de formação, estes podem beneficiar de formação específica em diversas áreas, da possibilidade de participação em diversos seminários, de integrarem a rede de academias da FRONTEX, bem como de apoio na harmonização de programas de formação e de conteúdos dos seus catálogos de cursos.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Desenvolvimento & programação de capacidades e Investigação & Inovação	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
• c) O desenvolvimento e programação de capacidades da FRONTEX, a par dos projetos de investigação e inovação da agência, podem constituir uma oportunidade para Portugal aproveitar possíveis sinergias que decorram de programas comuns e potenciais economias de escala.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	



PARTE 2

VETORES DE CAPACIDADES DOTMLPII

Questão 4: No que respeita aos vetores de capacidades DOTMLPII, a análise realizada no TII apresenta resultados que ajudam a caracterizar a GIF, em particular no que respeita a componente de vigilância marítima dos troços nacionais da fronteira externa da UE.

Neste âmbito, considera verdadeiras as seguintes afirmações resultantes da análise realizada no TII?

DOUTRINA³	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
<ul style="list-style-type: none"> a) O edifício doutrinário existente, embora adequado para o cumprimento das missões de vigilância marítima das entidades nacionais que concorrem para a GIF, carece ainda de mecanismos de integração e coordenação conjuntos que facilitem e otimizem o cumprimento dessas missões, nomeadamente, e entre outros, orientações técnicas e operacionais, recomendações e boas práticas que facilitem a cooperação institucional, planos de contingência e protocolos de cooperação, coordenação e de partilha de informação. 	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
ORGANIZAÇÃO⁴	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
<ul style="list-style-type: none"> b) A GIF, na sua componente de vigilância marítima, assenta na organização e nas estruturas das entidades nacionais que a integram, não possuindo, à exceção do Centro Nacional de Coordenação (CNC) do EUROSUR e do ponto nacional de contacto com a FRONTEX, uma estrutura ou organização operacional dedicada. Numa lógica de complementaridade e de criação de sinergias, o modelo existente, assente no princípio da unidade de esforço da atuação do Estado, é suficiente adequado para o cumprimento das missões no âmbito da GIF. 	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
TREINO⁵	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
<ul style="list-style-type: none"> c) Os sistemas de formação das entidades envolvidas na vigilância marítima da fronteira nacional e o treino conjunto, nacional e o realizado no âmbito de outras entidades ou organizações (FRONTEX, ECGFF, EMSA e EFCA), são adequados aos requisitos exigidos para o cumprimento das missões do âmbito da FRONTEX. 	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
MATERIAL⁶	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
<ul style="list-style-type: none"> d) No âmbito da vigilância marítima, os meios e capacidades das entidades que integram a GIF, incluindo os sistemas de comando, coordenação e controlo, de comunicações e de tecnologias de informação, a par dos disponibilizados pela FRONTEX, EMSA e EFCA, são suficientes e adequados para o cumprimento das missões nacionais e, bem assim, dos compromissos assumidos por Portugal no âmbito da GEIF. 	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

³ A doutrina consiste “no conjunto de princípios fundamentais e de procedimentos que orientam as ações das forças e unidades militares, na condução das suas operações.” (Monteiro, 2018).

⁴ A Organização “corresponde à forma como os elementos da força ou unidade militar estão estruturados.” (Monteiro, 2018).

⁵ “Entendido de forma abrangente, incluindo: formação, treino individual, treino coletivo e exercícios. A edificação de uma capacidade deve contemplar todo este espectro de treino.” (Monteiro, 2018).

⁶ “Abrange todos os equipamentos, instrumentos, aparelhos, peças, *software* e sobressalentes requeridos para a condução das operações.” (Monteiro, 2018).



INSTITUTO UNIVERSITARIO MILITAR

LIDERANÇA ⁷	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
<ul style="list-style-type: none"> e) Embora exista, quer ao nível político quer ao nível das instituições, um forte compromisso nacional no sentido da consecução dos objetivos estratégicos definidos para a GEIF e, consequentemente, para a GIF, ainda é necessário percorrer algum caminho no desenvolvimento de uma cultura organizacional que, num princípio de unidade de esforço da atuação do Estado, potencie e sustente a cooperação institucional. 	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
PESSOAL ⁸	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
<ul style="list-style-type: none"> f) A qualidade da formação e do desempenho do pessoal envolvido em operações do âmbito da FRONTEX constitui um ponto forte da GIF. 	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
INFRAESTRUTURAS ⁹	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
<ul style="list-style-type: none"> g) As infraestruturas das entidades envolvidas na vigilância marítima da fronteira nacional, nomeadamente ao nível de comandos, direções, estados-maiores, centros de operações e de controlo de tráfego marítimo, estabelecimentos de ensino e formação ou sistemas de comunicações e de comando, coordenação, controlo e informação, são suficientes e adequados para o cumprimento das missões nacionais e, bem assim, dos compromissos assumidos por Portugal no âmbito da GEIF. 	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
INTEROPERABILIDADE ¹⁰	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
<ul style="list-style-type: none"> h) Sendo transversal a todos os restantes, o vetor da interoperabilidade é, talvez, um dos mais relevantes elementos funcionais de uma capacidade, pelo carácter potenciador ou redutor que acarreta para a sua edificação, sustentação e operação. Desta forma, pela sua complexidade e abrangência, incluindo a variedade das entidades envolvidas, este vetor é o que apresenta atualmente maiores vulnerabilidades e representa o maior desafio a uma eficiente GIF¹¹ 	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

DIVERSOS

Questão 5: Na eventualidade de não terem sido abordadas nas questões anteriores, que considerações tem por oportuno partilhar em complemento dos elementos obtidos, nomeadamente ao nível dos riscos, desafios e oportunidades que o novo mandato da FRONTEX coloca a Portugal no âmbito da vigilância marítima dos troços nacionais da fronteira externa da UE.

⁷ “E o processo de influência social que potencia os esforços dos elementos envolvidos, na consecução dos objetivos estabelecidos. A importância da liderança está bem espelhada numa célebre frase de Maurice de Talleyrand: “Tenho mais medo de um exército de cem ovelhas liderado por um leão, do que de um exército de cem leões liderado por uma ovelha” (Monteiro, 2018).

⁸ “Corresponde aos recursos humanos necessários para operar e manter a capacidade em causa.” (Monteiro, 2018).

⁹ “Inclui bases e instalações que suportam a capacidade.” (Monteiro, 2018).

¹⁰ Deve ser entendida “como uma componente transversal a todos os outros elementos funcionais, pois tem que haver interoperabilidade de doutrina, de organização, de treino, de material, de liderança, de pessoal e de infraestruturas.” (Monteiro, 2018).

¹¹ Importa analisar a questão sob a perspetiva de um complexo e abrangente universo de diferentes culturas organizacionais, doutrina, procedimentos, meios e capacidades, que requer vontade, liderança, determinação e investimento das instituições em formação e treino conjunto, bem como em plataformas que permitam a integração tecnológica dos diversos sistemas.



Apêndice J — Elenco de entidades entrevistadas, análise das entrevistas e resumo das ideias-chave

ENTIDADES-ENTREVISTADAS	
Entidade	Função
E1 - Tenente-general Botelho Miguel	Comandante-Geral da GNR
E2 - Tenente-general Eurico Craveiro	Comandante-Aéreo
E3 - Dra. Cristina Gatões	Diretora-Nacional do SEF
E4 - Dr. Artur Vaz	Diretor da Unidade Nacional de Combate ao Tráfico de Estupefacientes

ANÁLISE DE ENTREVISTAS E RESUMO DE IDEIAS-CHAVE		
<p>Questão 1. a) Missões multinacionais do âmbito da FRONTEX, que se venham a realizar nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, constituem uma oportunidade/instrumento para reforçar a vigilância marítima dos troços nacionais da fronteira externa da UE e apoiar as entidades nacionais envolvidas.</p>		
SIM: E1, E2, E3, E4 ~ 100%	NÃO:	NR:
<p>E1: "Não diria uma "oportunidade", mas um instrumento a utilizar quando for necessário reforçar a presença de meios nas fronteiras externas."</p> <p>E2: "Embora estas missões possam constituir um reforço à vigilância marítima, esta é uma competência atribuída a várias agências nacionais, nomeadamente à Força Aérea [...]"</p> <p>E3: "Sim, protegendo as fronteiras nacionais reforçam-se igualmente a fronteiras externas dos EM que por força do Acordo de Schengen passaram a ser uma e a mesma coisa."</p>		
<p>Questão 1. b) Missões multinacionais do âmbito da FRONTEX, que se venham a realizar nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, não acarretam perda de soberania para Portugal, pois, no âmbito do cumprimento das suas missões, não há lugar a perda ou transferência de competências das entidades que integram a GIF para a FRONTEX.</p>		
SIM: E1, E3, E4 ~ 75%	NÃO: E2 ~ 25%	NR:
<p>E1: "[...] esta intervenção antecede sempre a elaboração de um Plano Operacional negociado entre o EM e a FRONTEX."</p> <p>E2: "[...] de facto, no plano formal não existe perda de soberania. Já a experiência empírica indica que, particularmente nos últimos anos em que tem crescido exponencialmente em termos orçamentais e em <i>manning</i>, a agência FRONTEX "se força" a atuar em determinados estados membros (EM) -- os do sul da UE -- "[...] parece prudente Portugal garantir com eficácia a vigilância do seu espaço de jurisdição e dos seus recursos. A agência FRONTEX deverá ser requerida apenas em casos de evidente exceção [...]"</p> <p>E3: "A soberania nacional de cada Estado Membro nunca é posta em causa."</p>		
<p>Questão 2. a) Os mecanismos contemplados no ordenamento jurídico nacional e europeu, nomeadamente no âmbito da Lei de Segurança Interna (LSI), do Centro Nacional Coordenador Marítimo (CNCM), do Sistema da Autoridade Marítima Nacional (SAM), do Sistema Integrado de Informação e Apoio à Vigilância, Fiscalização e Controlo das Atividades da Pesca (SIFICAP), dos Sistemas Nacionais para a Busca e Salvamento Marítimo e Aéreo (SNBSM e SNBSA) e do EUROSUR, são suficientes para uma coordenação efetiva e eficaz das diversas entidades com competência para atuar nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional.</p>		
SIM: E1, E2, E4 ~ 75%	NÃO:	NR: E3
<p>E1: "Não se deve esquecer que os mecanismos [...] enunciados têm por base as competências e atribuições de cada autoridade [...] é inclusive garantido que a sua implementação não fere essas competências."</p> <p>E2: "[...] necessária a implementação de medidas de partilha obrigatória de informação interagência, numa base <i>need-to-share</i> e <i>need-to-know</i> [...]"</p> <p>E3: "Em alinhamento com a GIF e com o processo de consolidação do modelo europeu a que se refere o artigo 4º do Regulamento (EU) 2016/1624 [...]"</p>		
<p>Questão 2. b) No âmbito das obrigações nacionais que decorrem do novo regulamento da FRONTEX, o EUROSUR assume importância acrescida como plataforma específica para a vigilância e controlo das fronteiras externas da UE, e para a coordenação, partilha de informação e comunicação entre as entidades que contribuem para a GIF, e entre estas e a agência.</p>		
SIM: E2, E3, E4 ~ 75%	NÃO:	NR: E1 ~ 25%
<p>E1: "Esta questão não é assim tão direta de Sim ou Não. Se se analisar o Regulamento [...] que cria o EUROSUR, percebe-se que a sua importância já lá se encontra vertida. No entanto, não foi dada a devida relevância por alguns EM ou autoridades, levando a que a Comissão Europeia optasse por sublinhar [no novo regulamento] aos EM essa importância."</p> <p>E2: "Portugal, como estado soberano, deve ter a sua própria plataforma que deve interagir com o EUROSUR."</p> <p>E3: "Ao abrigo do Novo Regulamento, a plataforma EUROSUR assume importância acrescida."</p>		
<p>Questão 2. c) As entidades nacionais que integram a GIF devem contribuir na medida necessária para a eficácia e eficiência do EUROSUR.</p>		
SIM: E1, E2, E3, E4 ~ 100%	NÃO:	NR:
<p>E1: "[...] já era uma obrigação na área da vigilância da fronteira, desde 2013 [...]"</p> <p>E2: "[...] devem contribuir para o funcionamento do EUROSUR, mas devem também poder obter daí informação, na medida do necessário para o cumprimento da missão [...]"</p> <p>E4: "Sob o princípio da necessidade de conhecer."</p>		
<p>Questão 2. d) O desenvolvimento, implementação e acompanhamento da GEIF, e o apoio técnico e operacional proporcionado pela FRONTEX aos EM, a par do desenvolvimento da cooperação interagência entre agências europeias e entre estas e os EM,</p>		



beneficia a GIF e as entidades nacionais que para ela concorrem, nomeadamente potenciando a organização nacional, a coordenação e articulação de entidades, e o desenvolvimento de capacidades.		
SIM: E1, E3, E4 – 75%	NÃO: E2 – 25%	NR:
E1: “[...] não parece ser uma questão de beneficiação, mas sim de coordenação da GIF dos EM para uma abordagem comum (europeia). [...] A GEIF propõe de facto uma abordagem que potencia a organização nacional, a coordenação e a articulação de entidades, bem como o desenvolvimento de capacidades para a vigilância e controlo das fronteiras.”		
E2: “A organização nacional cabe a cada EM. A FRONTEX deve servir como ferramenta de articulação entre EM. [...] a FRONTEX terá um papel importante [na interoperabilidade].”		
E3: “A GIF visa o alinhamento com o modelo europeu a que se refere o artigo 4º do Regulamento (EU) 2016/1624 [...]”		
Questão 2. e) O novo conceito de ciclo político-estratégico plurianual para a gestão integrada das fronteiras, de onde decorrem uma estratégia técnica e operacional para a GEIF e as respetivas estratégias nacionais, constitui uma oportunidade para desenvolver/incrementar a organização nacional para a GIF, bem como a coordenação e a articulação entre as entidades nacionais que para ela concorrem.		
SIM: E1, E2, E3, E4 – 100%	NÃO:	NR:
E1: “O ciclo político-estratégico plurianual constituirá uma oportunidade se for conjugado com o plano de desenvolvimento de capacidades, envolvendo obrigatoriamente a componente política (Governo).”		
Questão 2. f) Os resultados das análises de risco dos fluxos migratórios e as avaliações de vulnerabilidades conduzidas pela FRONTEX aos EM constituem um instrumento para auxiliar o País na sua GIF, nomeadamente ao nível da coordenação e articulação das entidades nacionais que para ela contribuem e do desenvolvimento das suas capacidades.		
SIM: E1, E2, E3, E4 – 100%	NÃO:	NR:
E1: “Esses resultados nacionais deviam ser compilados no Centro Nacional de Coordenação (CNC) EUROSUR, por forma a existir um quadro nacional comum.		
Questão 2. g) O estabelecimento de um quadro para o planeamento integrado da GEFC, de onde decorrem os planos operacionais, os planos de contingência e os planos de desenvolvimento de capacidades, contribui para potenciar/tornar mais eficiente a GIF, designadamente ao nível da sua organização, da coordenação e articulação das entidades envolvidas, e do desenvolvimento das suas capacidades.		
SIM: E1, E2, E3, E4 – 100%	NÃO:	NR:
E1: “O novo regulamento trouxe este planeamento para um artigo próprio, num sentido claro de reforçar essa obrigação, introduzindo o desafio de se implementar um plano de desenvolvimento de capacidades, que pretende comprometer os EM com ações para que levem à mitigação das suas vulnerabilidades.”		
Questão 3. a) O processo de recrutamento de elementos dos EM para o corpo permanente da GEFC, em particular para o seu pessoal estatutário (do quadro permanente), constituiu uma ameaça/risco para algumas das entidades nacionais que concorrem para a GIF, tendo em consideração as dificuldades por que estas estão atualmente a passar nos seus processos de recrutamento e de retenção de pessoal.		
SIM: E2, E4 – 50%	NÃO: E1, E3 – 50%	NR:
E1: “[...] não se pode considerar uma ameaça, pois no universo da Guarda, constituirá uma baixa percentagem de empenhamento. [...] Poderá assinalar-se algum risco se vier a existir uma grande quantidade de saídas [...]”		
E3: “As entidades nacionais dos quais venham a sair elementos para o corpo permanente da GEFC terão obviamente em consideração a substituição desses elementos para efeitos de recrutamento.”		
Questão 3. b) No âmbito das atribuições da FRONTEX na prestação de apoio aos EM em matéria de formação, estes podem beneficiar de formação específica em diversas áreas, da possibilidade de participação em diversos seminários, de integrarem a rede de academias da FRONTEX, bem como de apoio na harmonização de programas de formação e de conteúdos dos seus catálogos de cursos.		
SIM: E1, E2, E3, E4 – 100%	NÃO:	NR:
E1: “Releva neste âmbito a harmonização de procedimentos, contribuindo para uma “linguagem comum” a utilizar nas Operações Conjuntas da FRONTEX.”		
Questão 3. c) O desenvolvimento e programação de capacidades da FRONTEX, a par dos projetos de investigação e inovação da agência, podem constituir uma oportunidade para Portugal aproveitar possíveis sinergias que decorram de programas comuns e potenciais economias de escala.		
SIM: E1, E2, E3, E4 – 100%	NÃO:	NR:
E1: “[...] podem ser de facto oportunidades. No entanto, observa-se que a FRONTEX começa a desenvolver as suas próprias capacidades, podendo a médio e longo prazo diminuir, ou existir tendência para diminuir a contribuição financeira da Comissão Europeia aos EM.”		
Questão 4. a) O edifício doutrinário existente, embora adequado para o cumprimento das missões de vigilância marítima das entidades nacionais que concorrem para a GIF, carece ainda de mecanismos de integração e coordenação conjuntos que facilitem e otimizem o cumprimento dessas missões, nomeadamente, e entre outros, orientações técnicas e operacionais, recomendações e boas práticas que facilitem a cooperação institucional, planos de contingência e protocolos de cooperação, coordenação e de partilha de informação.		
SIM: E1, E2, E3 – 75%	NÃO:	NR: E4 – 25%
E1: “[...] de facto a avaliação Schengen a Portugal [...] deixou como recomendação – que assume caráter de obrigatoriedade – a ligação de todos os sistemas de vigilância marítima ao CNC EUROSUR e a conseqüente coordenação deste Centro com todas as entidades nacionais que concorrem para a GIF, que se poderá refletir através de protocolos de cooperação.”		



<p>Questão 4. b) A GIF, na sua componente de vigilância marítima, assenta na organização e nas estruturas das entidades nacionais que a integram, não possuindo, à exceção do Centro Nacional de Coordenação (CNC) do EUROSUR e do ponto nacional de contacto com a FRONTEX, uma estrutura ou organização operacional dedicada. Numa lógica de complementaridade e de criação de sinergias, o modelo existente, assente no princípio da unidade de esforço da atuação do Estado, é suficiente adequado para o cumprimento das missões no âmbito da GIF.</p>		
SIM:E4 – 25%	NÃO:E2 – 25%	NR:E1, E3 – 50%
<p>E1: “Naquilo que é a vigilância da fronteira marítima em termos de GIF e Código de Fronteiras Schengen, existe uma estrutura operacional dedicada que o Governo estabeleceu como tal. [...] o SIVICC, embora possa ser de apoio a outras atividades, foi criado para a vigilância marítima da fronteira externa de Portugal. A sua estrutura operacional é composta por vários subsistemas que concorrem para esta missão [...] não invalida, e é de incrementar, que todas as entidades que também realizam vigilância marítima, [...] possam contribuir para a GIF.”</p> <p>E2: “É necessária a implementação de medidas de partilha obrigatória de informação interagência, numa <i>base need-to-share e need-to-know</i>, bem como de uma plataforma tecnológica capaz de correlacionar diversa informação.”</p> <p>E3: “Em alinhamento com a GIF e com o processo de consolidação do modelo europeu a que se refere o artigo 4º do Regulamento (EU) 2016/1624 [...]”.</p>		
<p>Questão 4. c) Os sistemas de formação das entidades envolvidas na vigilância marítima da fronteira nacional e o treino conjunto, nacional e o realizado no âmbito de outras entidades ou organizações (FRONTEX, ECGFF, EMSA e EFCA), são adequados aos requisitos exigidos para o cumprimento das missões do âmbito da FRONTEX.</p>		
SIM: E1, E2, E3, E4 – 100%	NÃO:	NR:
<p>E1: “A formação base nacional cumpre os requisitos para ser reconhecido internacionalmente, existindo também diversas formações específicas ministradas pela FRONTEX [...]”.</p>		
<p>Questão 4. d) No âmbito da vigilância marítima, os meios e capacidades das entidades que integram a GIF, incluindo os sistemas de comando, coordenação e controlo, de comunicações e de tecnologias de informação, a par dos disponibilizados pela FRONTEX, EMSA e EFCA, são suficientes e adequados para o cumprimento das missões nacionais e, bem assim, dos compromissos assumidos por Portugal no âmbito da GEIF.</p>		
SIM:E1, E3, E4 – 75%	NÃO:E2 – 25%	NR:
<p>E1: “Os meios e capacidades são suficientes para a vigilância da fronteira marítima, embora alguns necessitem de um investimento ao nível da manutenção e atualização.”</p> <p>E2: “Existem diversas lacunas nos sistemas de comunicação comando e controlo, particularmente no âmbito da interoperabilidade [...]”.</p>		
<p>Questão 4. e) Embora exista, quer ao nível político quer ao nível das instituições, um forte compromisso nacional no sentido da consecução dos objetivos estratégicos definidos para a GEIF e, consequentemente, para a GIF, ainda é necessário percorrer algum caminho no desenvolvimento de uma cultura organizacional que, num princípio de unidade de esforço da atuação do Estado, potencie e sustente a cooperação institucional.</p>		
SIM:E2, E3, E4 – 75%	NÃO:	NR:E1 – 25%
<p>E1: “A cooperação pode e deve sempre ser potenciada e melhorada, mas existe e é efetiva, tanto que se iniciaram trabalhos de elaboração de protocolo para materializar a cooperação e funcionamento entre os Centros Operacionais das entidades que atuam na GIF. Isto significa que se reconhece que o trabalho não está finalizado, mas, também, que tem sido feito.”</p> <p>E3: “A Estratégia Nacional de GIF 2020-2023 prevê uma aposta forte nesta vertente.”</p> <p>E4: “Necessária a clarificação das tutelas perante situações de ambiguidade que decorrem do normativo nacional.”</p>		
<p>Questão 4. f) A qualidade da formação e do desempenho do pessoal envolvido em operações do âmbito da FRONTEX constitui um ponto forte da GIF.</p>		
SIM: E1, E2, E3, E4 – 100%	NÃO:	NR:
<p>E1: “De facto, a experiência adquirida nas missões FRONTEX implica para Portugal e para as entidades uma aptidão para receber operações em Portugal.”</p>		
<p>Questão 4. g) As infraestruturas das entidades envolvidas na vigilância marítima da fronteira nacional, nomeadamente ao nível de comandos, direções, estados-maiores, centros de operações e de controlo de tráfego marítimo, estabelecimentos de ensino e formação ou sistemas de comunicações e de comando, coordenação, controlo e informação, são suficientes e adequados para o cumprimento das missões nacionais e, bem assim, dos compromissos assumidos por Portugal no âmbito da GEIF.</p>		
SIM:E1, E3, E4 – 75%	NÃO:E2 – 25%	NR:
<p>E1: “O Governo tem feito um grande investimento para que o CNC EUROSUR esteja ao nível dos compromissos assumidos, principalmente na área da vigilância marítima da fronteira nacional [...]”.</p> <p>E2: “Existem diversas lacunas nos sistemas de comunicação comando e controlo, particularmente no âmbito da interoperabilidade interagências [...]”.</p> <p>E3: “Sem prejuízo de constante e permanente avaliação da situação e de acordo com a Estratégia Nacional da GIF, considerando que se trata de uma realidade dinâmica.”</p>		
<p>Questão 4. h) Sendo transversal a todos os restantes, o vetor da interoperabilidade é, talvez, um dos mais relevantes elementos funcionais de uma capacidade, pelo carácter potenciador ou redutor que acarreta para a sua edificação, sustentação e operação. Desta forma, pela sua complexidade e abrangência, incluindo a variedade das entidades envolvidas, este vetor é o que apresenta atualmente maiores vulnerabilidades e representa o maior desafio a uma eficiente GIF.</p>		
SIM:E1, E2, E3 – 75%	NÃO:	NR:E4 – 25%
<p>E1: “Esta foi uma das vulnerabilidades registadas na avaliação Schengen a Portugal, em 2017, e onde constam um conjunto de recomendações. No contexto dessa avaliação e recomendações a Portugal, a interoperabilidade dos sistemas nacionais ao</p>		



européu (EUROSUR) aparece como um dos maiores desafios. [...] a ligação ao EUROSR dos restantes sistemas nacionais identificados na GIF também [poderá] constituir um grande desafio para essas entidades.”

Questão 5. Na eventualidade de não terem sido abordadas nas questões anteriores, que considerações tem por oportuno partilhar em complemento dos elementos obtidos, nomeadamente ao nível dos riscos, desafios e oportunidades que o novo mandato da FRONTEX coloca a Portugal no âmbito da vigilância marítima dos troços nacionais da fronteira externa da UE.

E2: “o crescimento da FRONTEX (dimensão orçamental, pessoal e de meios) tem que ser percecionada com a devida cautela no que concerne à soberania do Estado Português e dos demais EM, particularmente aos do sul da UE. [...] A FRONTEX tem o seu papel na promoção da interoperabilidade e coordenação de cooperação entre EM. Assim é necessário que os mesmos alimentem plataformas como o EUROSR, bem como participem em exercícios, ações de formação, etc. promovidos pela agência.”

Quadro 10 – Resumo estatístico do resultado das entrevistas

QUESTÕES	TÓPICO	INDICADORES	SIM	NÃO	NÃO RESPONDEU
1. a)	As missões da FRONTEX constituem oportunidade/instrumento para reforço da vigilância da fronteira nacional e apoio das entidades envolvidas.	COMPETÊNCIAS E EMPREGO DOS MEIOS	100%		
1. b)	As missões da FRONTEX não consubstanciam perda de soberania.		75%	25%	
2. a)	Os mecanismos existentes no ordenamento jurídico nacional são suficientes para a coordenação das entidades envolvidas na GIF	ORGANIZAÇÃO,	75%		25%
2. b)	Com o novo regulamento, o EUROSR assume importância acrescida na vigilância e controlo das fronteiras.		75%		25%
2. c)	As entidades nacionais envolvidas na GIF devem contribuir para a eficácia e eficiência do EUROSR.		100%		
2. d)	A GEIF e todos os processos que dela decorrem, bem como a cooperação interagência, beneficiam/contribuem para a coordenação e organização da GIF, a articulação das entidades nela envolvidas e o desenvolvimento das suas capacidades.	ARTICULAÇÃO E	75%	25%	
2. e)	O conceito de ciclo político-estratégico plurianual constitui uma oportunidade para desenvolver/incrementar a GIF e a articulação das entidades nela envolvidas.		100%		
2. f)	As análises de risco e avaliações de vulnerabilidades constituem um instrumento para auxílio do país na coordenação e organização da GIF, bem como na articulação das entidades envolvidas e no desenvolvimento das suas capacidades.		100%		
2. g)	O planeamento integrado da GEFC contribui para tornar mais eficiente a coordenação e organização da GIF, bem como a articulação das entidades envolvidas e o desenvolvimento das suas capacidades.	PROCESSOS (Inclui recursos informacionais)	100%		
3. a)	O recrutamento de elementos dos EM para o corpo permanente da GEFC constitui uma ameaça à gestão dos recursos das entidades envolvidas na GIF.		50%	50%	
3. b)	As entidades envolvidas na GIF podem beneficiar de formação específica ministrada no âmbito da FRONTEX, bem como do seu apoio na uniformização e conteúdos formativos nacionais.	RECURSOS (Humanos e materiais)	100%		
3. c)	A programação de capacidades da FRONTEX e os seus projetos de investigação podem permitir sinergias no desenvolvimento de capacidades nacionais.		100%		
4. a)	São necessários mecanismos de integração e coordenação conjuntos que facilitem e otimizem o cumprimento dessas missões.	DOCTRINA	75%		25%
4. b)	O modelo existente, assente no princípio da unidade de esforço da atuação do Estado, é suficiente e adequado para o cumprimento das missões da GIF.	ORGANIZAÇÃO	25%	25%	50%
4. c)	Os sistemas de formação e o treino conjunto nacional são adequados aos requisitos exigidos no âmbito da FRONTEX.	TREINO	100%		
4. d)	Os meios e capacidades das entidades envolvidas na GIF são suficientes e adequados para o cumprimento das missões do âmbito da FRONTEX.	MATERIAL	75%	25%	
4. e)	Ainda é necessário percorrer algum caminho no desenvolvimento de uma cultura organizacional que, num princípio de unidade de esforço da atuação do Estado, potencie e sustente a cooperação institucional.	LIDERANÇA	75%		25%
4. f)	A qualidade da formação e do desempenho do pessoal envolvido em operações do âmbito da FRONTEX constitui um ponto forte da GIF.	PESSOAL	100%		
4. g)	As infraestruturas das entidades envolvidas na GIF são suficientes e adequadas para o cumprimento das missões nacionais e dos compromissos assumidos por Portugal no âmbito da GEIF.	INFRAESTRUTURAS	75%	25%	
4. h)	Pela sua complexidade e abrangência, incluindo a diversidade de entidades envolvidas, este vetor é o que apresenta atualmente maiores vulnerabilidades e representa o maior desafio a uma eficiente GIF	INTEROPERABILIDADE	75%		25%