

**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO
2014 / 2015**



TII

**A ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA INTERNA DA UNIÃO EUROPEIA: O
CONTRIBUTO DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA**

DOCUMENTO DE TRABALHO

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



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**A ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA INTERNA DA UNIÃO
EUROPEIA: O CONTRIBUTO DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA**

MAJOR INFANTARIA GNR - António José Dornelas Quadrado

Trabalho de Investigação Individual do CEMC

Pedrouços – 2015



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**A ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA INTERNA DA UNIÃO
EUROPEIA: O CONTRIBUTO DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA**

MAJOR INFANTARIA GNR

António José Dornelas Quadrado

Trabalho de Investigação Individual do CEMC

Orientador: TCOT INF GNR - António Manuel Barradas Ludovino

Pedrouços – 2015



Agradecimentos

Considerando o contexto em que este trabalho foi realizado não poderia deixar de redigir esta página, sendo de inteira justiça manifestar o meu sincero agradecimento a todos quantos contribuíram para que a sua realização fosse possível.

A todos os entrevistados pelo seu tempo disponibilizado, informações prestadas e colaboração concedida.

Um agradecimento muito especial ao meu orientador, Tenente-Coronel Ludovino pelo pragmatismo das suas diretrizes, pelo acompanhamento permanente e pelas constantes orientações, sem as quais a realização deste trabalho não teria sido possível e acima de tudo pela paciência.

Um agradecimento sentido para todos os camaradas do Curso de Estado-Maior Conjunto 2014-15, pela amizade, apoio e colaboração evidenciada nas muitas horas de trabalho, discussão e troca de conhecimentos.

Por último, à minha esposa e nossos dois filhos.

A todos o meu obrigado!



ÍNDICE

Introdução.....	1
a. Enunciado do tema, do contexto e base concetual	3
(1) Tema e descritivo	3
(2) Contexto	4
b. Objeto de estudo e sua delimitação	5
c. Objetivos da investigação	5
(1) Objetivo geral	5
(2) Objetivos específicos.....	5
d. Questão central e derivadas	5
e. Metodologia, percurso e instrumentos	6
1. O Espaço europeu	8
a. Segurança do espaço europeu.....	8
b. Política de Segurança Interna da União Europeia	9
c. Síntese conclusiva	10
2. Do tratado de Lisboa à Estratégia de Segurança Interna da União Europeia	11
a. Tratado de Lisboa	11
b. Programa de Estocolmo.....	14
c. O Comité Permanente sobre a Cooperação Operacional no domínio da Segurança Interna.....	15
d. Estratégia de Segurança Interna da União Europeia (2010-2014)	18
e. Síntese conclusiva	21
3. Estratégias de Segurança	22
a. Da UE	22
b. Do Estado Português	23
c. Estratégia 2020 da GNR.....	27
(1) Contributos Operacionais.....	28
d. Síntese conclusiva	32
4. Trabalho de campo	32
a. Universo	33
b. Guião das entrevistas, apresentação, análise e discussão dos resultados	34
Conclusões.....	37
Bibliografia.....	44



Índice de Apêndices

Apêndice A – Tabela com lista de entrevistados e a respetiva função.

Apêndice B – Guião da entrevista

Apêndice C – Apresentação das respostas

Apêndice D – Quadro de relação objetivos/questões/hipóteses

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Lista de entrevistados	Apd A - 1
Tabela 2 - Grelha de análise à questão n.º 1	Apd C - 1
Tabela 3 - Grelha de análise à questão n.º 2	Apd C - 3
Tabela 4 - Grelha de análise à questão n.º 3	Apd C - 5
Tabela 5 - Grelha de análise à questão n.º 4	Apd C - 6
Tabela 6 - Quadro Comparativo	Apd D - 1



Resumo

O tema do trabalho que desenvolvemos é “A Estratégia de Segurança Interna da União Europeia (ESIUE): o contributo da GNR”.

Iniciamos este trabalho com um levantamento do estado da arte nas questões abordadas, efetuando uma revisão da literatura por forma a ficarmos habilitados com ferramentas que nos permitissem fundamentar todas as exposições ao longo do trabalho. Numa segunda fase, realizámos entrevistas tendo por base os critérios de experiência, conhecimento, função e responsabilidade dos entrevistados.

Como principais conclusões deste trabalho, retiramos que a ESIUE é a tentativa de materialização de um espaço de liberdade, segurança e justiça sendo que é intenção da UE, tornar cada vez mais seguro o espaço que faz parte da União, fazendo uma interligação cada vez maior entre segurança interna e externa.

A GNR poderá contribuir para esta Estratégia com as suas variadíssimas valências, afirmando-se assim a nível nacional e Europeu, como um parceiro a ter em conta.

Palavras-chave:

Segurança; Estratégia; UE; GNR.

Abstract

The theme of the work is "the Internal security strategy of the European Union: the contribution of GNR".

We began this work with a survey of the State of the art in the issues addressed, effecting a literature review in order to be enabled with tools that allowed us to substantiate all exposures throughout the work, in a second phase, we held interviews based on the criteria of experience, knowledge, function and responsibility of respondents.

As main conclusions of this study, we withdraw that ESIUE is the attempt of materialization of an area of freedom, security and justice being that it is the intention of the EU, becoming increasingly safe space which is part of the Union, making an ever greater interconnection between internal and external security.

The GNR could contribute to this strategy with their very varied valences, stating the national and European level, as a partner to take into account.

Keywords:

Safety; Strategy; UE; GNR.



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

C

- CEPOL – *European Police College* (Academia de Polícia Europeia)
- CEMC – Curso de Estado Maior Conjunto
- CIESS – Centro de Inativação de Explosivos e Segurança em Subsolo
- CO – Comando Operacional
- CoG – Centro de Gravidade
- COSI – Comité Operacional de Segurança Interna

D

- DCSI – Direção de Comunicação de Sistemas de Informação
- DIP - Direito Internacional Público
- DPERI – Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais

E

- EES – Estratégia Europeia Segurança
- EG – Escola da Guarda
- ELSJ – Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça
- ESIUE – Estratégia de Segurança Interna da União Europeia
- EUROJUST - European Union's Judicial Cooperation Unit
- EUROSUR – *European Border Surveillance System*
- EUROPOL – Agência da União Europeia de Forças de Polícia

F

- FSS – Forças e Serviços de Segurança

G

- GIC – Grupo de Intervenção Cinotécnica
- GIOE – Grupo de Intervenção de Operações Especiais
- GIOP – Grupo de Intervenção de Ordem Pública
- GIPS – Grupo de Intervenção Proteção e Socorro
- GNR – Guarda Nacional Republicana

H

- HIP - Hipóteses



I

IESM – Instituto de Estudos Superiores Militares

J

JAI – Justiça e Assuntos Internos

L

LETS – Programa Europeu de Formação Policial

M

MAI – Ministério da Administração Interna

MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros

N

NEP – Norma de Execução Permanente

O

OE – Objetivo Estratégico

OLAF - Organismo Europeu de Luta Antifraude

Q

QBRN-E – Químicos, Biológicos, Radiológicos, Nucleares – Explosivos

QD - Questões Derivadas

S

SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

SEPNA – Serviço de Proteção da Natureza e Ambiente

SINTCEN - Centro de Análise de Informações da União Europeia

SSI – Sistema de Segurança Interna

T

TII - Trabalho de Investigação Individual

U

UAF – Unidade de Ação Fiscal

UCC – Unidade de Controlo Costeiro

UE – União Europeia

UI – Unidade de Intervenção

V

VIS – *Visa Information System*



Introdução

Ao assumir a temática para o Trabalho de Investigação Individual (TII), arrogámos o desiderato de apresentar um racional teórico que permita analisar o empenhamento operacional da Guarda Nacional Republicana (GNR), no esforço da Estratégia de Segurança Interna da União Europeia (ESIUE).

Desde sempre que o estudo da problemática do Sistema Internacional foi considerado como complexo e ambicioso, sobretudo a análise da alteração da Ordem Mundial, o estudo dos conflitos e as capacidades dos Estados para os resolver. Em 1992, Adriano Moreira referiu-se à Nova Ordem Mundial utilizando a seguinte expressão: “(...) da nova ordem mundial apenas se pode dizer que acabou a antiga (...)” (Moreira, 2008, p. 20). É nesta realidade complexa que se integra a estratégia de segurança interna da UE.

A nível mundial os interesses complexos e difusos, de natureza política, ideológica, económica e estratégica constituem-se como causas dos conflitos armados (Fernandes, 2011, p. 19). Os estudos da “polemologia” e das capacidades das Forças continuam e continuarão a ser necessários.

Seguindo a orientação do Conselho Europeu plasmada no Programa de Estocolmo, a UE adotou, em Fevereiro de 2010, a ESIUE.

Este constitui um passo significativo para a UE, ao seguir um modelo próprio de segurança, integrado e abrangente, para responder aos principais riscos ligados à criminalidade e às ameaças com que se confronta a Europa hoje em dia, incluindo o terrorismo.

“A estratégia de segurança interna foi adotada com o objetivo de ajudar a Europa a ir em frente, pondo em comum as atividades existentes e estabelecendo os princípios e diretrizes da ação futura. Foi concebida para prevenir a criminalidade e reforçar a capacidade para dar uma resposta oportuna e adequada às catástrofes, tanto as naturais como as provocadas pelo homem, mediante o desenvolvimento e a gestão dos instrumentos adequados.” (Estratégia de Segurança Interna da UE, 2010).

A Estratégia expõe as principais ameaças e os novos desafios à UE, que ultrapassam as capacidades nacionais, bilaterais ou regionais. Refere desde logo o terrorismo que, pelo seu alcance global, os seus métodos e as suas consequências devastadoras, constitui uma importante ameaça em constante evolução para a segurança europeia. De assinalar que o aprofundamento, o controlo e a implementação da estratégia de segurança interna estão



entre as tarefas prioritárias do Comité Permanente de Segurança Interna da União Europeia (COSI).

A UE reconhece que o conceito de segurança interna não pode existir sem uma dimensão externa, uma vez que a segurança interna está, em grande medida, cada vez mais dependente da segurança externa. Neste contexto, a Estratégia de Segurança Interna constitui um complemento imprescindível da Estratégia Europeia de Segurança (elaborada em 2003 e atualizada em 2008) no âmbito da Política Externa de Segurança e Defesa da UE, para fazer frente aos riscos e ameaças mundiais.

Num ambiente complexo de segurança, caracterizado pela dependência de atores e múltiplas ameaças transnacionais, as políticas da UE no que se refere à segurança, devem pressupor mecanismos de coordenação, segundo uma perspetiva integrada e proactiva.

Em suma, como ponto principal a reter, a segurança interna e externa são contempladas como componentes indissociáveis encontrando-se mais consolidadas, reforçando-se mutuamente, superando as insuficiências verificadas, direcionando a União para um modelo europeu assente num conceito global de segurança, correspondendo a um paradigma evolutivo e mais apropriado face à dinâmica das novas ameaças (Costa, 2012).

Em aquiescência não é extemporâneo lembrar que nos Estados Democráticos a segurança, o progresso e o bem-estar social do Homem são objetivos teleológicos da política, daí a expressão: “Os objetivos, bem-estar e segurança continuarão a ser os motores da ação política e estratégica. Mas a segurança, (...) assumirá o papel fulcral de principal instrumento do desenvolvimento...” (Santos, 2003, p. 215).

Houve da nossa parte uma tentativa de tentar perceber o esforço do nosso país, através da GNR, na concretização de um esforço global e em simultâneo perceber as orientações nacionais do nível político estratégico no sentido de melhor as entender, para densificar conteúdos que sustentem propostas de melhoria concretas.

O trabalho proposto tem uma importância capital na perceção do esforço da GNR no âmbito da segurança interna da UE. O mesmo permitirá compreender, parte do desenvolvimento paulatino, mas consolidado, das opções sobre o empenhamento de forças de polícia, de natureza militar, no âmbito da segurança interna da UE.

Por razões que se prendem com a nossa atividade profissional na área da segurança, e tendo por referência o quadro das novas ameaças transnacionais que exigem uma conceção alargada do conceito de Segurança, enquanto conceito multifacetado, somos levados a pensar que a abordagem ao tema proposto poderá ajudar a consolidar conhecimentos, e quiçá o conteúdo vir a servir como base de reflexões futuras, ou no mínimo, como



elemento precursor para desenvolvimento da doutrina, sobre o empenhamento de Forças de Polícia de natureza militar, na segurança interna da UE.

Do nosso humilde empenhamento, poderão as futuras gerações castrenses tirar ensinamentos. É este o nosso desafio.

a. Enunciado do tema, do contexto e base concetual

(1) Tema e descritivo

O tema do trabalho que desenvolvemos é “A estratégia de Segurança Interna da União Europeia: o contributo da GNR”, ancorado no enquadramento predefinido da Guarda como parceiro para responder aos principais riscos ligados à criminalidade e às ameaças com que se confronta a Europa, hoje em dia.

O descritivo do tema, aprovado superiormente, é o seguinte:

“Em 2010 foi aprovada a Estratégia de Segurança Interna (ESI) da UE, que estabeleceu cinco objetivos a atingir:

- 1.Desmantelar as redes internacionais de criminalidade;
- 2.Prevenir o terrorismo e responder à radicalização e ao recrutamento;
- 3.Aumentar os níveis de segurança para os cidadãos e as empresas no ciberespaço;
- 4.Reforçar a segurança através da gestão das fronteiras;
- 5.Reforçar a capacidade de resistência da Europa às crises e às catástrofes.

Para responder a estes desafios, a UE já se encontra dotada de uma série de agências específicas, entre as quais se destacam: a *Europol*, a *Eurojust*, a *Frontex* e a *Aquapol* e a Rede Atlas. A UE criou ainda a figura do coordenador da UE da luta antiterrorista, bem como outros organismos e redes no domínio da formação, dos estupefacientes, da prevenção da criminalidade, da corrupção e da cooperação judiciária em matéria penal, entre outros.

Este estudo deve analisar a forma como a GNR, sendo uma força prestadora de “serviços de segurança”, pode contribuir para os objetivos estratégicos da segurança europeia, observando em que medida podem ser otimizados os modelos de cooperação e partilha de informação a nível bilateral, multilateral e regional entre os Estados-Membros e de que forma poderá contribuir para a Estratégia de Segurança Interna da União Europeia.”.



(2) Contexto

O desenvolvimento de um Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça (ELSJ), tal como previsto nos Tratados da UE (Tratado da União Europeia e Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia), consiste em assegurar que a liberdade, que inclui o direito de livre circulação de pessoas em toda a União, possa ser desfrutada em condições de proteção, de segurança e de justiça adequadas, eficazes e acessíveis a todos.

Neste sentido, as políticas relacionadas com o ELSJ têm vindo a assumir cada vez maior importância nos últimos anos, encontrando-se no centro do projeto europeu de criar uma área – Espaço *Schengen*¹ – sem controlo de fronteiras internas, e um espaço de livre circulação assente nos valores (basilares da União) de liberdade, democracia, respeito pelos direitos fundamentais e pelo Estado de Direito (Rodrigues, 2008).

Paralelamente, a realização deste Espaço constitui um elemento essencial da resposta da UE aos desafios mundiais, atuais e futuros, sobre domínios relativamente aos quais as preocupações e expectativas dos cidadãos europeus são muito elevadas, tais como a imigração ilegal, a luta contra a criminalidade organizada ou o terrorismo. Estas questões possuem uma forte dimensão transfronteiriça, necessitando, por isso, de uma estreita cooperação policial e judiciária entre os Estados-Membros, e de uma abordagem comum para tornar a Europa mais segura.

A articulação das estratégias de segurança existentes assenta, pois, no firme compromisso de continuar a alcançar progressos significativos no ELSJ, que respondam aos desafios que se colocam à UE, de uma forma global. Assim, o conceito de segurança deve ser entendido como um conceito amplo, que se estende a múltiplos setores, a fim de fazer face a essas graves ameaças e a outras que tenham um impacto direto na vida, na segurança e no bem-estar dos cidadãos europeus (MAI, 2012).

Portugal, ao longo do ano de 2012 assegurou o cumprimento do Programa de Estocolmo, que constitui, por excelência, o quadro político de orientação estratégica da programação legislativa e operacional no ELSJ para o período 2010-2014. A aplicação deste Programa é uma prioridade estratégica para a UE e para Portugal, abrangendo domínios como a imigração, a prevenção e luta contra o terrorismo e a criminalidade organizada, a cooperação policial e troca de informações, a gestão integrada de fronteiras, a política de vistos, bem como a dimensão externa dessas políticas (MAI, 2012).

¹ Sobre o assunto consultar on line http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index_en.htm [consultado em 19 de março de 2015].



b. Objeto de estudo e sua delimitação

O Objeto de estudo do nosso trabalho será a Estratégia de Segurança Interna da União Europeia, focando-se o nosso estudo nos contributos que a GNR poderá dar para a sua prossecução.

c. Objetivos da investigação

(1) Objetivo geral

O objetivo primário da nossa investigação é analisar a sintonia e o alinhamento das missões da GNR com a atual ESIUE. O que pretendemos no fundo é, realizar um estudo que permita concluir, sobre as áreas de emprego e a tipologia de missões que a GNR poderá executar no âmbito da ESIUE, em complemento e em estreita cooperação com outras forças policiais.

(2) Objetivos específicos

Além do Objetivo geral da investigação vamos ainda definir alguns objetivos específicos (OE):

OE1 - Caracterizar a Segurança Interna da UE e analisar a conformidade do quadro normativo que estabelece e regula a participação da GNR na execução das políticas no domínio de segurança interna ao nível da UE;

OE2 - Identificar as áreas de emprego, tipologia de missões, capacidades de intervenção e os contributos operacionais da GNR para operar em missões no âmbito da Segurança Interna da UE, de forma autónoma ou integrada, em complemento e em estreita cooperação com outros parceiros Europeus;

OE3- Identificar as mais-valias para a UE com a participação da GNR neste tipo de missões.

OE4 – Identificar as mais-valias para a GNR com a sua participação ativa na ESIUE.

d. Questão Central e Derivadas

A problemática essencial traduz-se na seguinte Questão Central:

Qual o contributo da GNR para a atual Estratégia de Segurança Interna da União Europeia?

Da Questão Central extraem-se as seguintes Questões Derivadas (QD):



QD1: Em que contexto surge a atual Estratégia de Segurança Interna da União Europeia?

QD2: Como se caracteriza a doutrina de emprego da GNR no âmbito das matérias de segurança interna da UE?

QD3: Que capacidades de intervenção possui a GNR para cumprir as diversas missões que lhe são atribuídas?

QD4: Qual a importância da participação da GNR nas missões de segurança interna da UE?

e. Metodologia, percurso e instrumentos

Relativamente à vertente metodológica do trabalho de investigação, é nossa intenção cumprir o estabelecido na NEP ACA – 010, de setembro de 2014 e NEP ACA – 018, de setembro de 2014 do IESM, que estabelece que o procedimento metodológico corresponde ao definido no Manual de Orientações Metodológicas para a Realização de um Trabalho de Investigação do IESM (2014).

No início deste trabalho fizemos um levantamento do estado da arte nas questões abordadas, efetuando uma revisão da literatura, de forma a ficarmos habilitados com ferramentas que nos permitam fundamentar todas as exposições ao longo do texto, constituindo-se como uma base indispensável para uma investigação desta natureza.

A pesquisa exploratória foi feita com base em entrevistas exploratórias não formais, abertas e casuísticas, a oficiais a desempenhar funções na Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais (DPERI/GNR), órgão responsável por coordenar todas as participações da GNR em termos internacionais.

Numa segunda fase, realizámos entrevistas estruturadas com perguntas abertas, tendo por base os critérios de experiência, conhecimento, função e responsabilidade dos entrevistados no âmbito da temática abordada. Para este fim entrevistamos uma entidade civil de referência neste tema (Dra. Ana Brandão), que tem dedicado a sua vida profissional ao estudo do Espaço Europeu sendo que a sua auscultação poderia trazer contributos muito importantes para as conclusões do estudo e também entidades militares da GNR que preenchessem as características acima referidas.

Utilizamos o modelo de análise baseado no método qualitativo: partindo da formulação de hipóteses para operacionalizar os conceitos que se pretendem fundamentar, através da validação ou não daquelas hipóteses.



Perante as questões identificadas, levantaram-se as seguintes Hipóteses (HIP), que se irão procurar validar no decurso do processo de investigação:

HIP1 - A atual Estratégia de Segurança Interna da UE aumentou os níveis de segurança da UE.

HIP2 - Doutrinariamente a GNR pode ser empenhada no cumprimento de missões para a Segurança Interna da UE.

HIP3 - A GNR tem capacidades operacionais para ceder com vista ao cumprimento de missões na EU.

HIP4 - A participação da GNR neste tipo de missões contribui para a Segurança Interna da UE.

Aconselhou-nos a prudência a não nos vincularmos demasiado, no percurso metodológico e consequentes instrumentos, assegurando a necessária flexibilidade que a realização de uma investigação deste cariz exige, por forma a permitir a avaliação e correção, em cada momento, da metodologia adequada à conclusão do percurso investigatório.



1. O Espaço Europeu

Neste capítulo iremos abordar a temática do Espaço Europeu, de como evoluiu ao longo do tempo e do papel que os diferentes atores tiveram nessa evolução e analisar o modo como o Estado se assumiu numa primeira fase como ator único e depois, com a evolução da sociedade, o mesmo passou a partilhar a função de segurança com outros atores.

a. Segurança do Espaço Europeu.

O termo Segurança é polissémico e a sua conceptualização, historicamente associada à construção dos Estados, que nos dias de hoje é amplamente contestada por muitos pensadores (Booth, 2005, p. 3).

No que concerne à teoria das Relações Internacionais, o paradigma está no facto de tal conceito ser por muitos “considerado a teoria dominante na história das Relações Internacionais”. E como eixo deste paradigma temos o próprio Estado: como ator protagonista, detentor do poder, definidor dos interesses da coletividade, senhor da guerra e da paz (Brandão, 2014, p. 3).

“Com o nascimento do Estado-Nação no século XVII e o seu interesse na sobrevivência nacional, a segurança nacional tornou-se uma preocupação proeminente. Para acabar com «a guerra de todos contra todos» e assegurar o estado de paz interno, os cidadãos abdicam a favor de um soberano poderoso, que, por sua vez, promete o fim da guerra civil e religiosa. Ao sistema de Estados-Nação falta regras comuns e instituições de implementação da lei. A diplomacia e a guerra são os meios por excelência para promover as causas nacionais; estadistas e diplomatas são os atores proeminentes; a guerra é a continuação da diplomacia por outros meios (parafraseando *Clausewitz*, 1853-1863). Ao soberano, quer seja um príncipe de uma monarquia constitucional, quer sejam os próprios cidadãos numa democracia, é-lhe confiado assegurar a paz interna e proteger a vida e a propriedade das pessoas contra qualquer ameaça estrangeira” (Haftendorn, 1991, pp. 3-17).

Já durante o século XX o Estado soberano era considerado o ator solitário e unitário do conceito de segurança, mas o vazio deixado pelo final da ameaça oriunda do Bloco de Leste veio intensificar a reflexão sobre a segurança como conceito, como disciplina e como política, passando a ser vista sob um prisma muito mais multidisciplinar e abrangente do que até então (Brandão, 2014, p. 3).



“No mundo do pós-Guerra Fria as fronteiras desenhadas entre Estados, entre Estados e sociedade civil, e entre áreas funcionais tais como política, economia, e cultura estão a cair. (...) Conceções de segurança vigentes centradas no Estado e orientadas para o exterior são inadequadas para capturar a complexidade das novas e multifacetadas relações internacionais” (Vayrynen, 1995, p. 2).

Nas décadas seguintes muitos pensadores valorizavam a interdependência e a dimensão cooperativa da segurança, sendo que os anos noventa acrescentaram a generalização do debate, a diversidade de perspetivas críticas e propostas de conceitos de segurança societal e de segurança humana, sucedendo que surgiram muitas interrogações associadas ao conceito de segurança tais como: ‘o que é a segurança’ em ‘segurança de/para quem’, ‘segurança de quê’, ‘segurança com que meios’, ‘quem securitiza’, ‘como securitiza’ (Brandão, 2014, p. 4).

Este alargamento do conceito tendo em conta o evoluir da sociedade e da sua organização traduziu-se no pressuposto da segurança multisetorial como vem descrito por *Barry Buzan* na sua publicação: *States, People and Fear*, onde ele divide a segurança em: segurança política; segurança militar; segurança económica; segurança ambiental; segurança societal (Barry Buzan, 2009).

“A crescente interdependência do mundo, designadamente como resultado do desenvolvimento nos transportes, nas comunicações, no processamento de dados e nas tecnologias, criou novas oportunidades para a humanidade, mas também tornou o mundo mais complexo e vulnerável” (Fischer, 1993).

Uma das primordiais consequências desta distinção de conceitos vem vertida no Tratado de Lisboa (TL) sendo referida pela primeira vez de modo claro e inequívoco a diferença entre a segurança interna da UE e dos Estados (Brandão, 2014, p. 5).

É neste complexo universo que se tenta hoje em dia seguir num caminho que aponte a uma definição de conceitos que é cada vez menos pacífica e consensual, pois lidamos com entidades mutáveis e dinâmicas que se aproveitam da indefinição, também para fugirem das “garras” da justiça.

b. Política de Segurança Interna da União Europeia

A complexidade do mundo foi desde há muito assumida pelos Estados, sobretudo os mais receosos. Esta assunção foi motivada por vários fatores sociais, originando que os Estados abdicassem de certos interesses nacionais, em prol de um projeto comum – Nações



Unidas, UE ou outra qualquer organização regional ou internacional (Guedes, 2005, p. 275).

No contexto, a UE é um ator global no sistema político internacional e a sua crescente importância internacional, enquanto produtor de segurança, contrapõe com outros atores no palco mundial e acarreta responsabilidades acrescidas, sendo que hoje em dia poderá ser vista como uma potência, não pela sua grandeza mas mais pela sua pluralidade de culturas que poderá ser uma mais-valia no garante da segurança.

A defesa dos direitos humanos, a imperatividade emergente do Direito Internacional Público (DIP), a consolidação do conceito de responsabilidade na proteção, e na salvaguarda do exercício dos direitos fundamentais, bem como da consequente ajuda humanitária, perante determinados crimes, justifica de per si, que certas ocorrências locais assumam dimensão mundial e apelem por respostas multilaterais oportunas (GRESI, 2015, pp. 41-46).

Por outro lado, a existência do Espaço *Schengen*, no seio da UE, caracterizado pela livre circulação de pessoas, obriga a uma ótica alargada do conceito de segurança, sendo que tal objetivo tem sido obtido através do esforço acrescido, quer na ordem interna, quer nas fronteiras externas da UE onde as ameaças globais, anteriormente referidas, requerem medidas muito rígidas para que se possa atingir o estado final anteriormente referido.

Para construir e consolidar este ELSJ, o Programa de Estocolmo revelou-se imprescindível na prevenção e luta contra o terrorismo, a imigração ilegal e a criminalidade transnacional organizada. Fomentou-se e mantém-se a necessidade da troca de informações, da cooperação policial e da segurança nas fronteiras externas da UE (GRESI, 2015, pp. 41-46).

c. Síntese conclusiva

Neste capítulo revisitamos cronologicamente a organização europeia em termos de organização do Espaço Europeu, identificando os atores que têm vindo a contribuir para a segurança do mesmo, podendo concluir que houve uma passagem do ator único que era o Estado, para uma miríade de atores que hoje em dia concorrem para esse estado final. Naturalmente, que a pluralidade de atores e respetivas interdependências, em muito contribui para a referida complexidade.



2. Do tratado de Lisboa à Estratégia de Segurança Interna da União Europeia

Neste capítulo efetuaremos uma abordagem cronológica à evolução da ESIUE, desde a sua origem, fazendo de seguida uma passagem pelas fases mais importantes até à versão vigente.

a. Tratado de Lisboa

“O ELSJ, na configuração que lhe foi dada pelo TL e pelos acordos de Schengen, excetuando a reserva de poderes e atribuições dos Estados-Membros (EM) em alguns aspetos da cooperação policial e judiciária em matéria penal, passou a incorporar todas as características de um domínio verdadeiramente comunitário, em especial, a iniciativa legislativa da Comissão, o processo legislativo ordinário (codecisão do Parlamento e Conselho) e jurisdição obrigatória do Tribunal de Justiça da UE” (Gouveia, 2012, p. 87).

O TL e o Programa de Estocolmo são o precursor para que a UE possa adotar uma série de padrões muito mais ousados e ajustados de modo que possa ser um Espaço de Liberdade Segurança e Justiça (Conselho Europeu, 2010).

Com o TL abandona-se a ideia de uma “Constituição Europeia” e o mesmo, altera e atualiza os tratados anteriores, conferindo-lhe uma personalidade jurídica única, tendo sempre em conta o facto de que a UE cresceu dos seis EM fundadores para os 28 atuais, bem como toda a evolução verificada nos últimos cinquenta anos, protege os direitos do cidadão, através da Carta dos Direitos Fundamentais, reforça o papel do Parlamento Europeu e confere novos poderes aos parlamentos nacionais (Moleirinho, 2014, pp. 16-24).

O Tratado também reforça as competências legislativas do Parlamento Europeu, contém novas disposições importantes que reforçam a capacidade da UE para lutar contra a criminalidade transfronteiriça internacional, a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos, armas e droga e por fim protege os direitos de todos os Estados-Membros, nomeadamente em domínios sensíveis como a fiscalidade e a defesa (Moleirinho, 2014, pp. 16-24).

Como principais medidas, o Tratado contempla o voto por maioria qualificada do Conselho na grande parte das matérias, em substituição da unanimidade vigente anteriormente, sendo que os parlamentos nacionais vêm a sua intervenção expandida através do princípio da subsidiariedade² e o seu envolvimento reforçado pela votação por

² O princípio de subsidiariedade é definido no artigo 5.º do Tratado da União Europeia. Garante uma tomada de decisões tão próxima quanto possível do cidadão, mediante a verificação constante de que a ação a



maioria qualificada, relativo a matérias que contendem com o exercício das responsabilidades de cada EM na manutenção da ordem pública e na salvaguarda da respetiva segurança interna.

Como afirmou Durão Barroso, no prefácio do livro que surgiu em julho de 2012 “Comentário ao Tratado de Lisboa “ do professor Manuel Lopes Porto “Um grande espaço de liberdades mas sem perda de solidariedade e com uma organização que funcione eficazmente e seja representativa. Na verdade, o Tratado de Lisboa introduz modificações importantes nomeadamente, uma maior transparência dos processos decisórios e da repartição de competências entre a União e os Estados-Membros, o reforço da proteção dos Direitos Fundamentais onde se salienta o carácter vinculativo da Carta dos Direitos Fundamentais, uma cidadania mais ativa e o reforço do controlo democrático, através da extensão das prerrogativas do Parlamento Europeu e da contribuição dos Parlamentos Nacionais à tomada de decisões da União”.

Não menos importante para uma aplicação eficaz do Tratado foi a criação do Comité Permanente sobre a Cooperação Operacional no domínio da Segurança Interna (COSI) na Decisão do Conselho 2010/ 131/UE, com o objetivo genérico de reforçar e assegurar a cooperação operacional em matéria de segurança interna na União Europeia (Gouveia, 2012, p. 79).

No âmbito da cooperação policial operacional referida no Art.º 87º, nº 3, do TFUE e de algumas matérias penais, é estabelecida uma solução de equilíbrio e compromisso entre os desígnios comunitários e a manutenção da soberania dos EM, nomeadamente no tocante à manutenção da ordem pública e da segurança interna vertidos no Art.º 72º do TFUE.

O TL também prevê a possibilidade de uma Procuradoria Europeia, a partir da agência EUROJUST³, matéria que quanto a nós se reveste de extrema sensibilidade e que tem provocado acesa discussão nas instâncias europeias e nos parlamentos nacionais, já que se pretende que este órgão tenha poderes de decisão para iniciar e dirigir investigações, exercer a ação penal e promover o julgamento de arguidos em determinadas matérias específicas da justiça penal europeia (Gouveia, 2012, p. 82) e “cujo objetivo será o reforço do combate às infrações lesivas dos interesses financeiros da UE” (Guedes & Elias, 2010, p. 210).

empreender a nível da União se justifica relativamente às possibilidades oferecidas a nível nacional, regional ou local (Europa, 2010).

³ A Eurojust é um organismo da União Europeia que apoia os investigadores e delegados do Ministério Público em toda a UE a trabalhar em conjunto na luta contra a criminalidade transfronteiriça. Desempenha um papel fundamental no intercâmbio de informação e na extradição (União Europeia, 2010).



No tocante à justiça e criminalidade, o Tratado vem reforçar a capacidade para o combate à criminalidade transfronteiriça e imigração ilegal, bem como ao tráfico de seres humanos, armas e droga. “A simplificação proposta pelo TL significa que é conferida mais transparência a este domínio, que as funções do Parlamento Europeu e do Tribunal de Justiça são reforçadas e que o processo de decisão é acelerado, através do recurso mais frequente à votação por maioria qualificada” (União Europeia, 2010).

No que se refere à codecisão passar a ser um processo legislativo ordinário, podemos apresentar a opinião de um expert, Professor Nuno Piçarra (2011, p. 154), que relativamente às cooperações reforçadas, assume em jeito de interrogação:

“Também será o tempo a dizer se as novas possibilidades de ação da União terão que ser ou não provisoriamente exploradas por grupos “vanguardistas” de EM através de cooperações reforçadas, agora mais fáceis do que nunca de instaurar (...) o grau inédito de diferenciação entre os EM no ELSJ a que o Tratado de Lisboa abre portas e não apenas através da possibilidade de instauração de cooperações reforçadas levará à criação de ‘uniões dentro da união’ com o risco de desagregação e de situações eventualmente irreversíveis?”.

Consideramos ainda importante abordar, mesmo que sumariamente, as questões relativas à segurança e defesa, mais diretamente relacionado com a sua interdependência com a dimensão da segurança interna europeia, sendo que, além das missões anteriormente previstas no Tratado, são agora incluídas as operações de desarmamento, de consultoria e assistência militar e de estabilização após conflitos, sendo permitido que os EM estabeleçam entre si cooperações reforçadas no domínio da defesa. É prevista a cláusula da solidariedade, em regime de voluntariado, nos casos de um determinado EM ser alvo de um ataque terrorista ou de uma catástrofe natural ou de causa humana (União Europeia, 2010).

Desejada por um largo espectro de EM, foi a criação de um alto representante da UE para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, na figura de vice-presidente da Comissão, que possibilita desta forma que a União tenha apenas um interlocutor nestas matérias, que será apoiado por um Serviço de Ação Externa (União Europeia, 2010), sendo que em termos jurídicos, a abolição dos estatutos distintos da Comunidade Europeia e da UE, proporciona uma personalidade jurídica única (União Europeia, 2010).



b. Programa de Estocolmo

Apesar dos progressos alcançados sob o lema “Uma europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos”, o Conselho Europeu deliberou que ainda haveria mais por conseguir para o atingir do ELSJ, de modo a que os novos desafios e ameaças não perturbassem o espaço Europeu, carecendo assim cada vez mais de respostas globais, de melhorar a coerência entre as várias políticas e nas relações de cooperação com países terceiros. Por tudo isto foi estabelecido um Programa plurianual para o período 2010 – 2014, que traçou objetivos muito concretos relativos à cooperação policial e judiciária em matéria penal (Moleirinho, 2014, pp. 16-24).

Foi considerado que o TL era o precursor adequado para o bom cumprimento do Programa de Estocolmo, desde o aperfeiçoamento do processo legislativo ao nível da Comissão, bem como ao nível da participação dos parlamentos nacionais e do reforço do Tribunal de Justiça com o objetivo de verificar, acima de tudo a coerência da interpretação legislativa (Moleirinho, 2014, pp. 16-24).

Assim, o Programa de Estocolmo “define as orientações estratégicas da programação legislativa e operacional no ELSJ, nos termos do artigo 68º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia” apresentando como objetivos: promover uma europa para os cidadãos no ELSJ; promover os direitos dos cidadãos, facilitar a vida dos cidadãos na ótica do direito e da justiça, criar uma europa que protege, permitir o acesso à europa num mundo globalizado criar uma UE responsável, solidária e aberta, criando parcerias em matéria de migração e asilo e ainda contemplar uma dimensão externa do espaço de liberdade, segurança e justiça.

No tocante ao objetivo “uma europa que protege”, e de acordo com a ESIUE, no Conselho Europeu de 06 de janeiro de 2014, foi determinado que:

“O reforço das ações a nível europeu, combinado com uma melhor coordenação com ações a nível regional e nacional, é essencial para a proteção contra ameaças transnacionais. O terrorismo e o crime organizado, o tráfico de droga, a corrupção, o tráfico de seres humanos, o contrabando de pessoas e o tráfico de armas, entre outros, continuam a ameaçar a segurança interna da União. A propagação da criminalidade transfronteiras tornou-se um desafio urgente que exige uma resposta clara e global. A ação desenvolvida pela União reforçará os trabalhos levados a cabo pelas autoridades competentes dos Estados-Membros e melhorará os resultados obtidos” (Conselho Europeu, 2014).



Considera-se que a segurança comunitária exige uma abordagem integrada, com vista a uma cultura de partilha e intercâmbio de informação com recurso às tecnologias de informação e comunicação. Ainda neste particular das informações, deve ser implementada uma Estratégia de Gestão da Informação de segurança interna na UE, sempre com o compromisso de assegurar uma adequada proteção de dados, sendo que no mesmo Conselho Europeu foi ratificado que:

“O seu desenvolvimento deverá ser coerente com as prioridades estabelecidas em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça e com a Estratégia de Segurança Interna e servir de suporte à visão operacional da cooperação policial e judiciária, à gestão de fronteiras e à preservação da ordem pública.” (Conselho Europeu, 2010).

Por fim, o Conselho Europeu de março de 2010 aprovou a Estratégia de Segurança Interna da União Europeia, corroborando assim que o TL e o Programa de Estocolmo oferecem as bases jurídicas e políticas para a adoção das medidas adequadas à construção do espaço de liberdade, segurança e justiça europeu (Direção Geral da Administração Interna, 2015).

c. O Comité Permanente sobre a Cooperação Operacional no domínio da Segurança Interna

O TFUE, no seu Artigo 71º, criou o Comité Operacional de Segurança Interna (COSI), sendo este um corpo do Conselho que tem como objetivo central, fomentar a coordenação da ação das autoridades competentes dos EM, devendo assistir o Conselho, tal como o Comité Político e de Segurança (COPS)⁴, ao abrigo da cláusula da solidariedade.

O COSI deve facilitar e assegurar uma efetiva cooperação operacional ao abrigo do Título V da Parte III do TFUE, incluindo as áreas cobertas pela coordenação das autoridades aduaneiras e das autoridades responsáveis pelo controlo e proteção das fronteiras externas, devendo ainda cobrir, quando adequado, a cooperação judicial em matéria criminal relevante para a cooperação operacional no âmbito da segurança interna. É ainda responsável pela avaliação da orientação geral e da eficácia da cooperação operacional com o objetivo de identificar possíveis lacunas e adotar recomendações para as colmatar (União Europeia, 2009).

⁴ O Comité Político e de Segurança (COPS) constitui a estrutura permanente em matéria de política externa e de segurança comum referida no artigo 38.º do Tratado da União Europeia, composto por embaixadores dos 28 Estados-Membros, tem por missão: acompanhar a evolução da situação internacional no domínio da Política Externa e de Segurança Comum (PESC); contribuir para a definição das políticas; controlar a execução das decisões tomadas, respeitando as atribuições do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. (União Europeia, 2015).



Tal como refere o art.º 73º do TFUE, da cooperação apenas se excluem os serviços de informação, salientando-se que o COSI não deve conduzir operações e não deverá evolver-se em produção legislativa, sendo que ainda no tocante ao enquadramento, em março de 2010, antes da primeira reunião do COSI, o Subsecretário de Estado do *Home Office* do Reino Unido, comunicou ao respetivo Parlamento que os EM tinham identificado cinco objetivos principais para o Comité (União Europeia, 2009):

- (1) Desempenhar funções a um nível estratégico, mas também operacional;
- (2) Coordenar as várias agências da UE;
- (3) Assumir as funções da *task force* dos Chefes de Polícia;
- (4) Verificar a eficiência dos instrumentos legislativos existentes;
- (5) Prover o Conselho com relatórios regulares sobre a segurança interna.

O Comité tem ainda como missão a promoção da consistência das atividades desenvolvidas por estas entidades bem como assegurar a sua cooperação, com vista a uma cada vez mais aprimorada coordenação para o cabal apoio aos serviços relacionados com a atividade de segurança interna dos EM, nomeadamente no tocante da segurança de grandes eventos internacionais, o COSI, como vem referido na ESIUE, também deve estar atento à dimensão da proteção civil, considerando que esta deverá promover uma abordagem integrada, apelando assim à promoção da assistência mútua e da solidariedade europeias (União Europeia, 2009).

A Presidência do COSI é assumida pela Presidência do Conselho de Ministros (com uma rotação semestral), podendo ser convidados representantes da EUROJUST, EUROPOL⁵, FRONTEX⁶, e de outros organismos relevantes para tomarem parte nas suas reuniões.

Em termos mais operacionais, o COSI é constituído por altos representantes dos Ministros do Interior dos EM e representantes da Comissão, que deverão manter informados sobre a sua atividade o Parlamento Europeu, bem como os respetivos Parlamentos Nacionais.

⁵ Europol é o Serviço Europeu de Polícia¹, iniciou as suas atividades em 1 de Julho de 1999 e tem a sua sede em Haia, na Holanda e está incumbido do tratamento e intercâmbio de informação criminal. Tem por missão contribuir significativamente para a aplicação das leis da União Europeia (UE) no âmbito do combate à criminalidade organizada, colocando a tónica nas organizações criminosas envolvidas. O seu objetivo consiste em melhorar a eficácia e a cooperação entre os Estados Membros no domínio da prevenção e do combate a formas graves de criminalidade organizada de dimensão internacional (União Europeia, 2010).

⁶ A Frontex, oficialmente Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da UE, é um organismo da UE que visa prestar assistência aos países da UE na correta aplicação das normas comunitárias em matéria de controlos nas fronteiras externas e de reenvio de imigrantes ilegais para os seus países de origem (União Europeia, 2015).



Sendo que o COSI é responsável pela avaliação do rumo e da eficiência da cooperação, com vista a promover refinamentos e a formular recomendações, pode este afetar a definição das prioridades do Conselho, bem como das políticas nacionais, havendo algumas críticas de que no limite, pode afetar indiretamente a legislação relacionada com a segurança interna, podendo mesmo afetar as metodologias operacionais, como por exemplo a utilização do policiamento orientado pelas informações no combate ao crime organizado (Moleirinho, 2014, pp. 38-55).

Apesar de não se configurarem como agências, cumpre ainda salientar o papel da Rede Judiciária Europeia em matéria penal (RJE)⁷; das Equipas de Investigação Conjunta (EIC)⁸ e a edificação do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR)⁹, que foi proposto pela comissão em 2011 e se baseia em sistemas de elevada sofisticação tecnológica e de partilha de informação entre os EM envolvidos (Moleirinho, 2014, pp. 38-55).

Atentos à evolução das novas ameaças, assume-se que o COSI deve procurar complementaridade, coerência e consistência entre o desenvolvimento das políticas de segurança interna da UE e a dimensão externa e ainda a cooperação regional.

As propostas para o futuro do COSI, consubstanciam-se basicamente em pontos muito claros tais como, aumentar a sua visibilidade, incrementar e apoiar o combate ao Terrorismo, fomentar a coordenação/cooperação entre as agências da área JAI, considerar as dimensões da segurança interna/externa, considerar as novas ameaças e, dentro do possível, implementar novos procedimentos de trabalho que o tornem mais eficaz (Moleirinho, 2014, pp. 38-55).

Já na identificação de áreas prioritárias, a questão específica da cibersegurança também é uma das preocupações do COSI, estando esta intimamente ligada à proteção e manutenção de infraestruturas críticas.

⁷ Rede Judiciária Europeia (RJE) em Matéria Penal é uma rede de pontos de contacto dos EM, escolhidos de entre as autoridades judiciárias ou outras autoridades com responsabilidades específicas no domínio da cooperação judiciária internacional (União Europeia, 2015).

⁸ A fim de realizar investigações criminais em EM que requeiram uma ação coordenada e concertada, pode criar-se uma equipa de investigação conjunta. Com este objetivo, as autoridades competentes dos EM em causa concluem um acordo comum que define as modalidades da equipa de investigação conjunta (União Europeia, 2015).

⁹ Eurosur é um sistema de vigilância da União Europeia que empenha meios aéreos não tripulados para reconhecimento, sensores e controlo remoto por satélite, para controlar a imigração ilegal para os EM da União Europeia, (União Europeia, 2015).



d. Estratégia de Segurança Interna da União Europeia (2010-2014)

De todo o acervo de documentos por nós consultados, podemos concluir que o início da ESIUE remonta a 2003, com a Estratégia Europeia de Segurança (EES), sendo que posteriormente em 2008 a mesma foi revista, servindo estes dois passos para um reforço da segurança interna da UE, que até então, carecia de medidas e instrumentos.

Um ponto importante na cronologia de acontecimentos quando se fala no surgimento da ESIUE, serão os ataques terroristas, não só os ocorridos em 11 de Setembro de 2001 em Nova Iorque como também aqueles perpetrados no seio da UE, primeiro na capital Espanhola no dia 11 de Março de 2004 e depois na cidade de Londres em 5 de julho de 2005. Estes incidentes sensibilizaram a comunidade internacional, para a natureza transnacional das ameaças. A ideia fez soar os alertas da UE, pela diminuição gradual da fiscalização nas fronteiras, adveniente do Espaço Schengen pelo Tratado de Amesterdão e de tudo aquilo que este espaço acarretou. A abolição das fronteiras de entre os EM da UE potenciou os riscos das ameaças globais pela livre circulação das pessoas e bens.

Pelos ataques referidos e consciência da natureza transnacional das ameaças, o TL, veio alargar o campo de atuação do ELSJ, criando-se assim novos métodos de cooperação quer no campo policial, quer no judicial para combater uma série de ameaças comuns a todos os EM da UE. O referido tratado reforçou uma série de vínculos e parcerias e potenciou iniciativas como seja a criação do COSI e impôs alterações às várias agências e ao Espaço Schengen. Sendo assim, é “iniludível a amplitude da mudança que significa a construção” do ELSJ (Rodrigues, 2005, p. 192).

Ao mesmo tempo que estas transformações do quadro jurídico-político da UE aconteciam, houve um conjunto de documentos e decisões que foram ratificadas, pro bono da cooperação nas matérias JAI, nomeadamente: Conselho Europeu de Tampere em 1999; Programa de Haia em 2004; Programa de Estocolmo em 2009, que concebeu um quadro plurianual de 4 anos a iniciar em 2010 para que fosse desenvolvido o ELSJ, sendo que as prioridades vertidas neste Programa foram todas recuperadas mais adiante para a concretização da ESIUE.

Desde a sua criação que, por motivos políticos e securitários, havia a necessidade de completar a EES, ligando-a à dimensão interna dos EM, de forma a procurar combater alguns riscos e ameaças resultantes do efeito das imigrações ilegais, bem como responder ao vazio securitário que o Espaço *Schengen* criou com a diluição das fronteiras, havendo



ainda por outro lado uma tentativa de equilibrar o ELSJ, na vertente de Justiça e Liberdade, sem com isso pôr em causa a dimensão Segurança (Rodrigues, 2008).

Uma vertente complexa e que pode afetar a Segurança deste denominado ELSJ é o controlo das fronteiras externas ou o denominado *Border Control*, que está a cargo de cada um dos EM que tem no seu território essas fronteiras, havendo por isso, a comum necessidade de fortalecer o controlo das fronteira externa da UE, sendo este um dos possíveis argumentos para a criação de uma “Guarda de Fronteira” (Hermenegildo, 2010), que poderá esbarrar em alguns entraves, sendo o primeiro, e seguramente o mais importante na conjuntura atual, o orçamento necessário para a criação de uma força desta amplitude, além de que haveria muitos entraves judiciais em cada um dos EM onde a mesma estivesse a atuar.

Para melhor se compreender a origem da ESIUE teremos antes de a encaixilhar em toda a moldura das orientações seguidas pela UE, que após o TL e com o Programa de Estocolmo fez sentir que teria de haver um preocupação por parte dos EM em balancear um equilíbrio entre as preocupações com a segurança dos cidadãos e a garantia dos seus direitos e liberdades fundamentais” (MNE, 2009, p. 219).

Aquando da Presidência Espanhola (2010), foi aprovada a ESIUE, sendo definidas 10 orientações estratégicas para serem postas em prática pela UE, sendo que finalmente depois deste caminho cronológico, a Comissão Europeia, em 22 de novembro, adotou o que é conhecido como a “Estratégia de Segurança Interna da UE em Ação: cinco etapas para uma Europa mais segura”. O documento consubstanciou o final de todas as ações tomadas até então pela UE (Hermenegildo, et al., 2014).

A ESIUE foi concebida, “rumo a um modelo europeu de segurança”, a qual referiu que “um conceito de segurança interna não pode existir sem uma dimensão externa, uma vez que a segurança interna está, em grande medida, cada vez mais dependente da segurança externa” (Conselho da União Europeia, 2010, p. 16) e “deve ser entendido como um conceito amplo e completo que se estende a múltiplos sectores a fim de fazer face a essas graves ameaças” (União Europeia, 2010, p. 2).

Em 2011, continuou a implementação da execução da ESIUE, e devido a esse facto foram adotadas pelo Conselho, um conjunto de conclusões que estavam alinhadas e ao mesmo tempo se associaram às propostas da Comissão da UE (MNE, 2011, p. 209).

Em termos nacionais e em relação ao posicionamento em relação a este documento, Portugal “concordou com o carácter horizontal do documento, bem como com o papel proposto para o COSI, tendo sublinhado a inclusão do tráfico de droga e dos acidentes



rodoviários no catálogo das principais ameaças à segurança interna da UE” (MNE, 2011, p. 262).

Em termos cronológicos e um ano depois, durante a Presidência do Chipre, foi realizada uma avaliação intercalar do Programa de Estocolmo. Foram identificados os avanços realizados e incentivada a Comissão a enumerar outras alterações que considerasse estar em falta até 2014 (MNE, 2012, pp. 101-138) .

Nesta conjuntura legislativa extremamente favorável, Portugal deu o seu apoio ao desenvolvimento da agenda externa da JAI, tendo uma grande cota de participação nas iniciativas, sendo a aplicação deste Programa «uma prioridade estratégica para a UE e para Portugal». Neste ano, o trabalho específico de Portugal centrou-se nos domínios da (i)migração (MNE, 2012, p. 157).

Aquando do Conselho JAI de 8 e 9 de julho de 2014, a generalidade dos EM concordou que a ESIUE devia ser revista, e ter em conta os novos desafios, tais como, a cibersegurança, as novas formas de crime organizado, contrabando de imigrantes e tráfico de seres humanos (MAI, 2014).

O Conselho Europeu de 26-27 de junho 2014, esclareceu o que seria o fio condutor e orientador para a ESIUE 2015-2020. Na senda dos trabalhos anteriores a prioridade recaiu na implementação e consolidação dos instrumentos jurídicos. Numa fase inicial, a inquietação foi a gestão das fronteiras externas. Contudo, nesta fase e sempre em consonância com os trabalhos anteriores potenciou-se o fortalecimento da colaboração das polícias e da prevenção e luta contra a criminalidade transnacional e organizada, sobretudo no tocante ao tráfico de seres humanos, contrabando, corrupção e cibercrime e da cibersegurança (Conselho Europeu, 2014).

Em traços gerais a linha orientadora da próxima ESIUE será “identificar os desafios para a segurança interna da UE, princípios comuns e orientações – respeitando plenamente os direitos fundamentais – contribuindo para um modelo europeu de segurança, e destinasse a desenvolver as ferramentas e políticas comuns mediante a utilização de uma abordagem mais integrada” (Comissão Europeia, 2014, p. 2).

Foram identificados pela Comissão para a ESIUE cinco objetivos estratégicos a prosseguir para incrementar pelos EM, tendo em vista um mais eficaz combate e prevenção da criminalidade grave e organizada, do terrorismo, da cibercriminalidade, do reforço da gestão integrada das fronteiras externas e por fim no desenvolvimento da capacidade de organização comando e controlo em situação de catástrofes naturais e de origem humana (Europeia, 2014, p. 2).



e. Síntese conclusiva

Consideramos que este capítulo tem uma importância fulcral para os objetivos do trabalho, na medida em que foi abordada a origem da ESIUE, a sua evolução e ainda as suas tendências de futuro. Só tendo presentes estes três aspetos se poderá pensar em estratégias ou ações que concorram e estejam alinhadas com a ESIUE, assunto que será abordado no próximo capítulo.



3. Estratégias de Segurança

Neste capítulo iremos abordar as estratégias de segurança, sendo que trataremos este tema por níveis, em que o primeiro será o europeu com a ESIUE, de seguida baixaremos para o nacional com a enumeração e explicação dos objetivos do Estado Português que concorrem para a ESIUE e por último a estratégia 2020 da GNR. O objetivo deste capítulo será tentar fazer um alinhamento destes três níveis.

a. Da UE

A ESIUE, cuja origem já foi enquadrada no capítulo anterior centra-se em domínios prioritários em que só uma ação comum a nível da UE permitirá eliminar as principais ameaças para a segurança e conferir um valor acrescentado aos esforços dos EM.

Os cinco objetivos estratégicos escolhidos são os seguintes:

- (1) Desmantelar as redes internacionais de criminalidade;
- (2) Prevenir o terrorismo e responder à radicalização e ao recrutamento;
- (3) Reforçar os níveis de segurança para os cidadãos e as empresas no ciberespaço;
- (4) Reforçar a segurança através da gestão das fronteiras;
- (5) Reforçar a capacidade de resistência da Europa às crises e às catástrofes.

Em relação ao primeiro objetivo, a penetração na economia da UE pelos grupos de criminalidade organizada constitui um risco para a segurança. Os crimes graves com uma dimensão transnacional, como a corrupção, o tráfico de seres humanos, de drogas, de armas de fogo e de outras mercadorias ilícitas e a exploração sexual de crianças, causam graves prejuízos às vítimas e à sociedade em geral. Algumas destas ameaças estão a aumentar em dimensão. A criminalidade organizada é cada vez mais flexível e está a desenvolver as suas atividades dentro e fora das fronteiras da Europa. Continua a constituir uma importante ameaça para a segurança interna da UE e pode ter efeitos desestabilizadores sobre países terceiros (Comissão Europeia, 2014).

Em relação ao segundo objetivo, nos últimos anos ocorreram vários atentados terroristas, na sua maioria cometidos por indivíduos ou pequenos grupos, mas muitos tiveram graves consequências. A ameaça do terrorismo e o extremismo violento representam um desafio importante para a UE, nos próximos anos. Existe uma tendência preocupante sobretudo entre os jovens que se deslocam a outros países, como a Síria, para se tornarem combatentes estrangeiros. Enquanto lá se encontram, alguns relacionam-se



com grupos terroristas. No regresso, podem representar uma séria ameaça para a segurança da UE (Comissão Europeia, 2014).

O terceiro objetivo, reveste-se de grande importância pois as nossas sociedades dependem cada vez mais da Internet, sendo necessário desenvolver sistemas seguros e fiáveis para que os cidadãos e as empresas possam tirar pleno partido do potencial da Internet. Entretanto, estão a surgir novos desafios, incluindo a utilização de moedas digitais e de plataformas em linha, que facilitam muitas formas de criminalidade grave e organizada. O número de ciberataques deve aumentar nos próximos anos, apesar das importantes medidas tomadas para melhorar as capacidades no combate à cibercriminalidade e reforçar a segurança no ciberespaço (Comissão Europeia, 2014).

Em relação às fronteiras externas da Europa, é indispensável um nível elevado e uniforme de segurança e gestão das mesmas, no pleno respeito dos direitos fundamentais. As políticas de gestão das fronteiras têm um papel importante a desempenhar na luta contra a criminalidade transnacional e para a manutenção de um elevado nível de segurança (Comissão Europeia, 2014).

Por último, a UE reforçou de forma significativa a sua capacidade de prevenção, preparação e resposta às catástrofes naturais e de origem humana. Será agora necessário garantir que os sistemas instaurados funcionam. O Centro de Coordenação de Resposta de Emergência assumiu o seu papel de prestador de serviços e de plataforma para a coordenação da resposta a catástrofes de grandes proporções (Comissão Europeia, 2014).

b. Do Estado Português

A abordagem de Portugal no tocante à ESIUE passa em muito pelas suas fronteiras externas e de como isso poderá ser potenciador de um aumento do sentimento de segurança, sendo que a padronização em termos europeus do sistema de vistos de entrada terá um papel preponderante nessa política, decorrendo da mesma uma série de objetivos:

- Implementação do *Visa Information System* (VIS) nos postos consulares, assegurando a capacidade de resposta das estruturas locais. Para tal, pugna-se por meios de última geração (hardware e software) e procura-se reforçar o sistema de comunicações e infraestruturas para aumentar a proficiência.
- Acautelar a correta utilização dos sistemas, através de um programa alargado de formação nos postos, com recurso à formação em *e-learning*.
- Promover padrões de qualidade e de segurança em todos os procedimentos, quer ao nível da circulação de informação, quer no tratamento dos pedidos de



visto, quer ainda ao nível da fiabilidade e redundância dos dados recolhidos, observando em todos estes aspetos as disposições do acervo normativo *Schengen*.

A posição geográfica de Portugal torna estratégica a utilização dos mais modernos meios de vigilância e de controlo de fronteiras, sendo crucial a otimização da coordenação e a utilização de meios tecnologicamente avançados, que aumentem a capacidade de vigilância, controlo e fiscalização fronteiriça, de modo a prevenir e detetar potenciais atividades ilícitas.

Para o efeito, Portugal necessita de proceder ao desenvolvimento e renovação da tecnologia aplicada ao controlo de fronteiras, prosseguindo-se o investimento nos projetos que tornam a informação mais acessível tais como, projetos para melhorar sistema de vistos e ao mesmo tempo colocar Portugal em linha com os progressos tecnológicos e aplicativos ao nível da UE, salvaguardando-se a interoperabilidade com os sistemas de informação, de forma a fazer face às exigências com que o país se depara, no domínio do controlo de fronteiras, nomeadamente nos fenómenos associados à criminalidade organizada transnacional, combate à imigração ilegal, ao tráfico de seres humanos e, à fraude documental.

Portugal terá que continuar a prosseguir o desenvolvimento do EUROSUR, garantindo os meios necessários para que, em tempo real, os atores envolvidos na vigilância das fronteiras melhor possam cooperar, devendo ser criadas as condições para o intercâmbio de oficiais de ligação nacionais, das autoridades da UE e de países terceiros.

As dimensões da prevenção e do combate aos fenómenos criminais como o terrorismo e fenómenos de radicalização; tráfico de seres humanos; drogas e armas; crime económico e financeiro; corrupção e cibercrime, são prioritários e em torno das quais o Estado Português assume, segundo nossa análise alguns vetores estratégicos (Secretaria-Geral do MAI, 2015):

- (1) Intensificação da cooperação policial e da partilha de informação e boas práticas;
- (2) Aumento dos níveis de formação e de capacitação dos profissionais;
- (3) Disponibilização dos meios, materiais e tecnológicos;
- (4) Avaliação regular e gestão da ameaça e do risco;
- (5) Preparação de respostas adaptadas às situações de crise;
- (6) Proteção e apoio de testemunhas e de vítimas de crime;



- (7) Desenvolvimento de medidas de prevenção e antecipação do crime, nomeadamente dos Programas de Policiamento de Proximidade;
- (8) Aumento dos mecanismos e medidas de proteção de infraestruturas críticas.

Uma necessidade bastante premente será o desenvolvimento das capacidades necessárias à mitigação das consequências de ataques terroristas e de acidentes naturais ou causados pelo homem (ex: incidente cibernético, NRBQ-E, catástrofes e calamidades), sobretudo no que toca às operações em ambientes contaminados por agentes perigosos e prosseguido programa de identificação e definição de planos de proteção das infraestruturas críticas localizadas em Portugal.

Todos os EM deverão manter-se atualizados no que concerne às componentes de formação e especialização, que serão transversais, uma vez que delas depende a capacidade de operação das autoridades competentes, procurando-se dignificar e valorizar a função policial, responder às novas ameaças e garantir a segurança dos cidadãos e do Espaço da UE (Secretaria-Geral do MAI, 2015).

Tendo em conta a contínua modernização e interoperabilidade de equipamentos em toda a UE a estratégia associada a este ponto será o de um contínuo desenvolvimento aplicacional, no reequipamento progressivo dos postos emissores e na garantia da capacidade para as adequadas perícias tecnológicas, em respeito com normativos legais e de segurança.

Em relação às fronteiras, Portugal tem, ao longo dos últimos anos, aplicado as recomendações efetuadas no âmbito do processo de avaliação *Schengen*, nomeadamente no que respeita à área das fronteiras aéreas e marítimas, desde logo quanto à alteração das infraestruturas aeroportuárias, procedimentos de fronteiras e formação.

A operacionalização da política de controlo de fronteiras insere-se na consolidação do modelo de gestão integrada de fronteiras, assente numa abordagem abrangente e integrada, que se alicerça em vetores essenciais, sendo que o primeiro vem inserido no quadro da política de vistos, onde importa assegurar a manutenção dos sistemas que suportam a rede de pedidos de visto e a recolha de dados biométricos e dos equipamentos associados, bem como a monitorização da qualidade do seu desempenho, tendo por objetivo assegurar um padrão de resposta fiável, segura e constante, pretendendo-se assim, manter a contratação de serviços de manutenção dos sistemas aplicacionais que suportam a rede consular de pedidos de visto, e que asseguram a rede de recolha de dados biométricos e a manutenção dos equipamentos associados à sua captação (Secretaria-Geral do MAI, 2015).



Em termos de prevenção e combate ao crime as orientações estratégicas nacionais deverão passar por (Secretaria-Geral do MAI, 2015):

- (1) Maior rigor e eficácia no planeamento e execução das operações, valorizando o papel das informações;
- (2) Prevenir e reduzir a criminalidade e a insegurança, e minimizar os riscos associados, através do incrementar dos meios materiais e tecnológicos;
- (3) Reforçar a ligação à sociedade civil e incrementar a presença e visibilidade das autoridades de aplicação da lei;
- (4) Promover a qualificação e o desenvolvimento humano orientado para o cumprimento da missão.

A estratégia nacional deverá centrar-se na disponibilização dos meios materiais e tecnológicos, que permitam habilitar as autoridades competentes a fazer face aos desafios e ameaças cada vez mais complexas.

Com o desenvolvimento de toda esta panóplia de meios, por uma razão lógica o Estado Português terá de fazer um esforço na aquisição, instalação e operacionalização dos Sistemas de Informação e Tecnologias de Informação e Comunicação (SI/TIC) de suporte à prevenção e combate ao crime, garantindo-se a interoperabilidade e a continuidade de sistemas e de processos, sendo essencial a melhoria da Plataforma de Interoperabilidade da Informação Criminal, sendo que a criação da Unidade Nacional de Cibercrime e a sua plena operacionalidade deverá ser prioritária, como forma de centralização do conhecimento e de especialização.

A formação e a especialização, incluindo a cooperação com universidades e redes de conhecimento, deverão responder à evolução da sofisticação dos crimes e dos meios utilizados, bem como às competências e especialização que é necessário assegurar ao pessoal afeto à prevenção e investigação/combate ao crime grave e organizado, incluindo o terrorismo e a ciência forense.

A ameaça a nível global, nomeadamente com origem na radicalização e extremismo violento, obrigam ao aumento do nível de conhecimento das ameaças e do risco, bem como das possíveis consequências dos atos criminosos sendo que para tal, deverão ser considerados como objetivos de fundamental importância os níveis de preparação dos funcionários que têm por missão combater essas ameaças, bem como aumentar a capacidade de antecipar os impactos das mesmas (Secretaria-Geral do MAI, 2015).

Para este desiderato o Estado terá de prever que para a operacionalização do sistema de resposta a crises será necessária a criação e manutenção de salas de situação e/ou de



operações adequadas, em funcionamento aos níveis nacional, regional e distrital, com a capacidade para assegurar o comando/controlo e a interoperabilidade com os sistemas internos e externos, de forma a canalizar os meios para os locais de risco e de crise, o que deve ser complementado com uma capacidade de intervenção dotada de grande mobilidade e de meios táticos de intervenção para uso em operações terrestres, aéreas e marítimas (Secretaria-Geral do MAI, 2015).

No mesmo sentido, Portugal terá como objetivo o desenvolvimento de ações que visem o aumento da sua capacidade quanto à preparação e resposta a incidentes Químicos, Biológicos, Radiológicos, Nucleares e com Explosivos (CBRN-E).

Aumentar o conhecimento em matéria de cibercrime e de ciberataques a infraestruturas críticas será também um objetivo a prosseguir, como forma de melhorar o nível de preparação para identificar e neutralizar as ameaças.

A formação deverá ser assumida como de crucial importância, com base na disseminação de boas práticas e das políticas seguidas internacionalmente. Sempre que possível, deverão ser testados os conhecimentos em exercícios aproximados de situações, o mais reais possíveis, para o que serão desenvolvidas ações conjuntas de teste aos planos e sistemas de preparação e de emergência delineados.

Serão também reforçados os mecanismos de cooperação internacional, para partilha de informação, conhecimento e boas práticas na deteção e avaliação da ameaça, bem como na definição da melhor forma de lidar com a crise e os seus impactos.

c. Estratégia 2020 da GNR

No que concerne à segurança e tendo em conta a miríade de atores que para ela concorrem, ela caracteriza-se pela globalização e multiplicidade, a que corresponde uma urgente clarificação, quer do conceito de segurança, quer dos mecanismos que convergem para a mesma, exigindo por isso que a GNR tenha uma capacidade de antecipação, acompanhamento e adaptação aos fenómenos criminais, às ameaças e riscos e à segurança das pessoas e bens, assegurando a proteção da sociedade como um todo (GNR, 2014).

A posição geoestratégica de Portugal realça o país como porta de entrada na UE. A consideração deste fator em termos da permeabilidade das fronteiras, associada à livre circulação de pessoas, bens e informação acarreta para o ELSJ inúmeros perigos e ameaças, havendo necessidade de aproximar os conceitos e dimensões externa e interna, global e local, que devem conferir à atuação policial um necessário alargamento da área de influência. A GNR devido ao seu estatuto pode funcionar como “charneira” entre as forças



civis, policiais e militares, sendo que todas elas contribuem para o estado final referido anteriormente (GNR, 2014).

Em relação ao tipo de ameaças, as mesmas não são novas. São ameaças conhecidas mas que se adaptaram às características mudando o *Modus Operandi* de as consolidar. Não respeitam, fronteiras, legislações, restrições políticas ou diferenças culturais e religiosas, sendo que este fator se materializa como uma vantagem para os agentes dos crimes e uma fragilidade para as Forças de Segurança.

Esta nova envolvente de segurança, caracterizada por novos e antigos desafios com roupagens novas, decorrem da atual conjuntura económico-financeira, social, tecnológica, ambiental e mesmo político-legal, obrigando a que a GNR tenha um posicionamento inequívoco na arquitetura dos sistemas de segurança, proteção e defesa nacionais (GNR, 2014).

Consequentemente, para fazer face à complexidade do atual ambiente de segurança e às exigências de índole social, económica e informacional do mundo contemporâneo, a GNR deve guiar-se pela premissa da constante abertura à mudança e uma constante capacidade de adaptação, ciente de que tanto em termos de estrutura da instituição, como em termos operacionais, a ideia de transformação deve ser uma constante (GNR, 2014). Exemplo da importância desta mentalidade é a OTAN que criou o *Alied Comand of Transformation* para poder responder a este tipo de necessidades, sendo que a “pedra de toque” é a palavra “transformação”.

Neste contexto, o Comandante-Geral da GNR definiu a sua Diretiva Estratégica, na qual assumiu como desígnio “estabelecer as principais linhas de orientação estratégica tendentes a assegurar, de forma coesa, sustentada e eficiente, o cumprimento da missão da Guarda para o período de 2015 a 2020, estando assim em consonância com a futura ESIUE que terá o mesmo período de aplicação” (GNR, 2014).

(1) Contributos Operacionais

A cooperação e articulação entre os diferentes organismos que concorrem para o mesmo objetivo deve ser um desígnio nacional, para todos os atores da Administração Pública. Só deste modo, tornamos o país mais seguro. A cooperação assume especial destaque na Estratégia da Guarda onde se pugna pela interação, com os diferentes atores que integram ou estão ligados aos sistemas nacionais de segurança, proteção e defesa, bem como os demais atores que diariamente interagem com a GNR, condição essencial para obter sucesso no plano da segurança nacional (GNR, 2014).



Com o mesmo objetivo e no seguimento da mesma linha de ação, será importante manter o empenhamento da GNR na execução da política externa, através da participação dos seus elementos em operações internacionais, tais como: gestão civil de crises; missões de paz e humanitárias; missões no âmbito policial e de proteção civil; missões de cooperação policial internacional, mantendo assim a representação portuguesa no âmbito internacional o que contribui para o prestígio quer da GNR, quer do país nos círculos internacionais (GNR, 2014).

Existem no documento analisado (Estratégia 2020 da GNR) uma série compromissos assumidos pela GNR que passamos a referir como principais vetores desta contribuição: o caso da “Iniciativa 5+5 Defesa, vertente *gendarmeries*”¹⁰ que tem como objetivo incrementar a cooperação entre os países da orla costeira do Mediterrâneo Ocidental, nomeadamente a França, Itália, Portugal, Espanha, e Malta (da margem norte) e a Argélia, Líbia, Mauritânia, Marrocos e Tunísia (da margem sul), visando assegurar condições de estabilidade, de confiança e de franca colaboração que respondam às preocupações comuns na área da segurança, designadamente em matéria de vigilância marítima, proteção civil, imigração ilegal, tráfico de seres humanos, de armas e de estupefacientes (GNR, 2014).

“Do ponto de vista da estratégia organizacional, será de interesse para a GNR em termos internacionais, em particular nas questões de foro criminal, no âmbito da UE, de acordo com a incorporação na legislação interna das diretivas comunitárias nesta matéria, a participação da GNR nos diversos fóruns a nível europeu, de entre as quais se destacam a EUROPOL, FRONTEX, OLAF e o CEPOL e a nível internacional a INTERPOL¹¹ e AMERIPOL¹², pois essa participação permite potenciar a ligação para continuar a fomentar a partilha de informação e de boas práticas de investigação entre pares” (GNR, 2014).

¹⁰ O Diálogo 5+5 foi lançado em 1983 e tinha como objetivo promover a cooperação entre os países das margens do Mediterrâneo Ocidental, nomeadamente a França, Itália, Portugal, Espanha, a que posteriormente se juntou Malta (da margem norte) e a Argélia, Líbia, Mauritânia, Marrocos e Tunísia (da margem sul), numa clara tentativa de apoio a estes últimos países, para as áreas da gestão dos recursos naturais, do desenvolvimento dos laços económicos e de apoio financeiro, bem como no campo da emigração e do apoio à cultura, numa perspetiva conjunta de se criar uma zona de paz e cooperação, sem qualquer dimensão militar (Zidane, 2011).

¹¹ A Organização Internacional de Polícia Criminal, (em inglês: International Criminal Police Organization), é uma organização internacional que ajuda na cooperação de polícias de diferentes países. Foi criada em Viena, na Áustria, no ano de 1923, pelo chefe da polícia vienense Johannes Schober, com a designação de Comissão Internacional de Polícia Criminal (Interpol, 2015).

¹² A Comunidade de Polícias da América ou Ameripol é um mecanismo hemisférico de organização de cooperação policial, criado em 2007, cujo objetivo é promover e reforçar a cooperação policial em termos de fatos técnico-científicas, formação, troca de informações e do progresso em termos de assistência jurídica para permitir a guiar um trabalho estratégico e operacional contra ameaças à segurança pública e do cidadão (Ameripol, 2015).



Com base nas Linhas de Orientação Estratégicas definidas, constituem objetivos estratégicos da Guarda para o horizonte 2015-2020 e que foram retiradas desse documento:

1. “Otimizar a capacidade do dispositivo operacional, reforçando os meios operacionais e a presença e visibilidade em zonas de maior risco, visando assegurar a adequação do serviço prestado às necessidades e expectativas das populações;
2. Adequar o dispositivo territorial e o efetivo operacional às necessidades de patrulhamento de proximidade e de visibilidade junto das populações, mediante o incremento de afetação dos recursos humanos ao desempenho de valências operacionais;
3. Melhorar a capacidade integrada de Comando, Coordenação e Controlo articulada com gestão das áreas de apoio operacional, potenciando os sistemas tecnológicos e de informação, de forma a conduzir com eficácia acrescidas operações aos níveis tático (Comando Territoriais) e tático-operacional (Comando Operacional);
4. Fomentar e potenciar uma maior interação Guarda-Cidadão, dinamizando os Programas Especiais de Prevenção e Policiamento, as parcerias locais e a utilização das redes e tecnologias de informação;
5. Reforçar o patrulhamento comunitário e de proximidade, orientado para a proteção dos cidadãos em geral e, em particular, das pessoas especialmente vulneráveis, como as mulheres, as crianças, os jovens, os idosos e as vítimas de maus-tratos;
6. Intensificar o controlo das principais fontes de perigo, com a finalidade de prevenir, reduzir e reprimir a criminalidade, bem como outros comportamentos e condutas antissociais que possam por em causa a segurança e a tranquilidade dos cidadãos;
7. Garantir uma visão centralizada da missão de segurança rodoviária e de vigilância da rede viária fundamental e complementar, valorizando a aposta na prevenção e na fiscalização seletiva dos comportamentos de maior risco;
8. Potenciar as áreas da investigação e fiscalização de natureza tributária, fiscal e aduaneira, assim como, na vigilância, patrulhamento e interceção de toda a costa e mar territorial do País;



9. Implementar a utilização da terceira dimensão com meios não-tripulados, nos domínios da proteção da natureza e ambiente, da vigilância da orla costeira e do mar territorial, da proteção e socorro e das atividades relativas ao trânsito rodoviário;
10. Incrementar a capacidade de atuação no mundo *ciber*, garantindo uma resposta integrada da Instituição ao fenómeno da cibercriminalidade no mundo real e virtual;
11. Melhorar os níveis de eficiência operacional, por via da requalificação das infraestruturas e equipamentos (parque automóvel, tecnológico, armamento e equipamentos específicos), assegurando as condições de trabalho adequadas aos profissionais da Guarda;
12. Privilegiar o recurso a novas tecnologias de informação e de comunicação, valorizando a formação dos recursos humanos, desmaterializando atos e simplificando procedimentos, visando requalificar o serviço operacional e de apoio, potenciando uma maior cooperação e articulação entre as Forças e Serviços de Segurança;
13. Promover a simplificação e racionalização de procedimentos, reforçando a interoperabilidade e conetividade entre os diversos sistemas de informação operacionais e de apoio operacional, que potenciem uma perspetiva agregada da performance institucional;
14. Garantir o concurso a linhas de financiamento comunitário no âmbito dos fundos estruturais, de investimento e específicos e outras formas de financiamento público, fundamentais para potenciar as capacidades e valências da Guarda;
15. Firmar o empenhamento da Guarda na execução da política externa, designadamente em operações internacionais de resposta a crises, bem como em missões de cooperação policial no âmbito da União Europeia;
16. Aprofundar as relações de cooperação, a nível interno, com os atores ligados aos sistemas nacionais de segurança, proteção e defesa e demais entidades, e no plano externo, prioritariamente com os reinos de Espanha e de Marrocos, e com os países da CPLP, valorizando a partilha de informações operacionais, experiências e de conhecimento, garantindo a mútua capacitação e qualificação dos recursos humanos;



17. Apostar na qualificação, normalização e certificação de processos e procedimentos ao nível da atividade operacional e formação dos recursos humanos para fomentar a gestão do conhecimento;
18. Organizar o processo de formação segundo um paradigma de competências e assegurar a acreditação dos processos formativos e a certificação dos cursos;
19. Manter a formação de Oficiais nas Instituições de Ensino Superiores Militares, com a finalidade de dotar a Guarda com quadros altamente qualificados que assegurem a interoperabilidade e cooperação com as Forças Armadas nas missões de Defesa Nacional e para potenciar o desenvolvimento e consolidação da doutrina no âmbito nacional e em harmonia com as principais organizações internacionais e regionais de segurança e defesa;
20. Dotar a Guarda com os meios necessários para a assunção, em pleno, das missões de Defesa Nacional, através da interoperabilidade e cooperação com as Forças Armadas;
21. Otimizar, intensificar e qualificar a resposta operacional no âmbito da proteção da natureza e ambiente e da investigação criminal” (GNR, 2014).

Grande parte destes objetivos estratégicos definidos, pelo General Comandante-geral da GNR concorrem direta ou indiretamente para a ESIUE. Destes objetivos advêm os objetivos operacionais, que serão monitorizados pelos indicadores fixados. Às Unidades compete identificarem as ações para contribuírem com o respetivo esforço, no sentido de se consolidar o superiormente fixado.

d. Síntese conclusiva

Neste capítulo foram abordadas as estratégias de segurança em três níveis, primeiro o europeu com a ESIUE, segundo o nacional com os objetivos do Estado Português que concorrem para a ESIUE e por último a estratégia 2020 da GNR. Foi nossa intenção mostrar ao leitor que existem entre eles um alinhamento e que todos eles concorrem para o mesmo estado final.

4. Trabalho de campo



Neste capítulo iremos apresentar o trabalho de campo realizado bem como os principais resultados obtidos.

O método de aplicação de entrevistas surge na sequência do presente trabalho como instrumento de investigação, através do qual se pretendeu recolher dados, cuja análise e confronto com a componente teórica, permitissem conferir um maior rigor na formulação das conclusões. Assim, presidiu à escolha das entrevistas enquanto instrumento, o facto de este ser o mais adequado ao tipo de dados que se procuraram obter, sendo eles de índole qualitativa, conforme a própria abordagem do trabalho o comprova.

A informação recolhida é de ordem cognitiva, bem como afetiva, pois não só os entrevistados se socorreram de todo o seu leque de conhecimentos sobre o assunto, bem como afirmaram as suas posições pessoais sobre a temática em estudo (Bryman, 2012).

Para a obtenção dos dados do presente estudo utilizamos entrevistas estruturadas, aplicadas via internet para o endereço eletrónico dos entrevistados, combinando perguntas abertas e semiabertas, o que permite ao entrevistado discorrer sobre a temática de cada questão (Bryman, 2012).

As entrevistas foram aplicadas entre 26 de Março e 15 de Abril de 2015, respeitando os seguintes passos: (i) definição do teor da informação a recolher; (ii) seleção dos entrevistados; (iii) redação da carta de apresentação e das questões; (iv) realização do pré-teste; (v) integração das correções; (vi) definição do método de análise; (vii) envio da carta de apresentação e posterior aplicação da entrevista (viii) receção e tratamento das entrevistas. Segundo Alan Bryman, “a entrevista é provavelmente o método global mais utilizado na pesquisa qualitativa” (Bryman, 2012, p. 469).

a. Universo

A escolha da amostra teve por base os critérios de experiência, conhecimento, função e responsabilidade dos entrevistados no âmbito da temática abordada, sendo que para o efeito optámos por entrevistar uma entidade civil (Dra. Ana Brandão) que no mundo académico têm especial relevância no estudo da temática em questão e que a auscultação da sua opinião poderia trazer contributos muito importantes para as conclusões da mesma e também entidades militares da Guarda Nacional Republicana que preenchessem as características acima referidas. Assim, importa destacar o Exmo. Comandante-geral da GNR, o Comandante do Comando Operacional, os Comandantes da Unidade de Intervenção e Unidade de Controlo Costeiro (que comandam as duas Unidades da GNR que mais poderão contribuir para a participação da GNR na ESIUE), Tenente Coronel



Pedro Moleirinho, professor na Academia Militar e o Capitão Reinaldo Hermenegildo, Doutorado em Relações Internacionais, que como militares da GNR se tem dedicado ao estudo da temática e tem trabalhos de relevo publicados.

Do universo referido participaram na amostra as entidades discriminadas na tabela em Apêndice A.

b. Guião das entrevistas, apresentação, análise e discussão dos resultados

O guião da entrevista por ser de algum modo extenso é apresentado como Apêndice B.

As respostas dos entrevistados são apresentadas em forma de tabela em Apêndice C.

No que toca à análise e discussão dos resultados das respostas dos entrevistados, o mesmo será feito nesta secção, materializado pela da transcrição das respostas para grelhas de análise (Anexo C), na seleção dos aspetos mais relevantes de cada resposta e, por fim, na discussão das ideias principais transmitidas pelos entrevistados.

Nos próximos parágrafos plasmaremos a análise feita às respostas dadas pelos entrevistados às questões que lhes foram colocadas durante a entrevista e faremos esse trabalho questão a questão.

Questão 1: Tendo em conta o contexto em que surgiu a Estratégia de Segurança Interna da União Europeia, em seu entender quais os motivos que estiveram na sua génese até que ponto a mesma contribuiu para o aumento os níveis de segurança da União Europeia?

Da análise das respostas, podemos considerar que a maioria dos entrevistados considera que o início da ESIUE advém do Documento *Solana*, embora alguns deles tenham referido que a sua origem ou pelo menos tentativa remonta aos anos 70, quando se iniciaram as preocupações com a Segurança dentro do Espaço da União Europeia, que então não tinha o formato que hoje apresenta.

Uma outra referência cronológica que se assume como ponto coincidente na maioria das respostas, é o facto dos atentados terroristas servirem para um despertar da consciência internacional e serem um catalisador para o acelerar de produção de mecanismos (ESIUE) para combater essa ou outras ameaças que possam surgir.

Para a maioria dos entrevistados a ESIUE surge naturalmente na consequência de uma interligação com a estratégia externa da UE e na tentativa de coordenar as duas para transformar a UE num ESJL.



Há alguma diferença entre o entrevistado civil e militares e dentro do universo dos militares, algumas diferenças entre aqueles que se dedicam à função de docência e aos que se dedicam à área operacional, onde as respostas de uns são mais gerais, enquanto os últimos especificam aspetos operacionais e até táticos das medidas a adotar.

Questão 2: Qual a importância da participação das Forças e Serviços de Segurança Portuguesas (GNR) no âmbito das medidas/políticas/ações preconizadas na Estratégia de Segurança Interna da União Europeia?

Era nosso intuito com a próxima pergunta, saber como a ESIUE pode beneficiar com a participação da GNR e reciprocamente, como a GNR pode beneficiar com essa participação.

Acima de tudo podemos concluir com as respostas apresentadas que a ESIUE é aquilo que os países quiserem, e que são as Forças de Segurança que materializam todas as medidas preconizadas pela estratégia. Logo, a participação da GNR, bem como de todas as outras Forças de Segurança, será a essencial para que se atinga o estado final desejado pela UE.

Da análise das respostas à pergunta 2, podemos considerar que todos os entrevistados consideram que a GNR deve fazer os possíveis por acompanhar os países que estão na vanguarda das decisões e dos projetos Europeus, pois só assim é possível ter por parte dos pares um reconhecimento e além disso ter acesso a uma série de informações, metodologias de atuação e doutrina de emprego de forças que de outro modo seria impossível.

Acima de tudo a GNR tem que fazer parte dos *fora* que são nevrálgicos e estruturantes para uma prossecução da ESIUE, pois só assim terá sempre um voto de decisão nestes painéis e por muito modesta que seja a sua participação, o importante é “estar presente”.

Questão 3: Qual a importância que constitui para as Forças e Serviços de Segurança Portuguesas a participação ativa nas missões referentes à Estratégia de Segurança Interna da União Europeia?

Da análise das respostas, podemos considerar que todos os entrevistados consideram de extrema importância para Portugal a participação ativa das Forças e Serviços de



Segurança, mesmo que de modo modesto, e pelas mesmas razões que são expostas na questão anterior, para que Portugal esteja sempre representado a todos os níveis e tenha acesso ao que de mais recente se passa na Europa e com isso poder fazer com que a UE seja um espaço tranquilo e consequentemente com que Portugal seja um país mais seguro.

Sendo que existem 3 níveis de segurança, ao que o terceiro corresponde a segurança externa da UE, a GNR devido às suas características policiais e militares, enquadra-se na perfeição no cumprimento das atividades correspondentes a esse nível de segurança, logo este tipo de missões concede à GNR visibilidade internacional e prestígio e dignificam Portugal.

Questão 4: Que capacidades de intervenção possui a GNR, que considera, poderem cumprir as diversas missões que lhe possam ser atribuídas no âmbito da Segurança Interna da União Europeia?

Da análise das respostas, podemos considerar que o entrevistado civil não têm uma noção exata das capacidades da GNR e como não poderia deixar de ser, todos os militares têm perfeita noção das capacidades institucionais e, embora dependendo da sua função, todos tendem a orientar as suas respostas para aquilo que melhor conhecem.

Independentemente da sua categoria ou função a maioria deles aponta como especial destaque, para as capacidades no domínio de controlo costeiro por ser um elemento diferenciador com a PSP, para o domínio ambiental por ser quase um exclusivo da GNR e depois grande relevância para a UI que agrega uma série de componentes que podem ser utilizadas na gestão de crises, combate ao terrorismo e criminalidade organizada e ameaças NRBQ.

Alguns dos entrevistados referiram ainda que a segurança rodoviária concorre para a ESIUE, sendo que a GNR deverá participar nesse âmbito, sozinha ou em parcerias.

Também foi feita referência por alguns dos entrevistados à formação e uniformização de doutrina e de como a Escola da Guarda com o seu contributo para as formações CEPOL, coloca a GNR num patamar elevado de profissionalismo ao nível dos melhores da UE.



Conclusões

As conclusões que agora se apresentam refletem o processo metodológico, sendo que o estudo foi iniciado com a fase de exploração, que permitiu construir um quadro de referência sobre o tema.

Numa fase subsequente, foram aplicadas entrevistas estruturadas com perguntas abertas, tendo por base os critérios de experiência, conhecimento, função e responsabilidade dos entrevistados no âmbito da temática abordada, sendo que para o efeito optámos por entrevistar uma entidade civil que assumimos que no mundo académico tem especial relevância no estudo da temática em questão e que a auscultação da sua opinião poderia trazer contributos importantes para as conclusões da mesma e também entidades militares da Guarda que preenchessem as características acima referidas. Para tal utilizámos o modelo de análise baseado no método qualitativo, partindo da formulação de hipóteses para operacionalizar os conceitos que se pretendem fundamentar, através da validação ou não daquelas hipóteses.

Depois de percorrido todo o caminho metodológico, o desiderato que se pretende será o de tentar responder, quer à questão central por nós levantada, quer às questões derivadas.

A primeira questão derivada, era “Em que contexto surge a atual Estratégia de Segurança Interna da União Europeia?”, tendo a mesma sido respondida durante os capítulos 2 e 3 onde primeiro fizemos uma tentativa de dar a conhecer ao leitor o que esteve a montante do aparecimento da ESIUE, sendo que no capítulo 3 abordámos este tema associando os momentos mais importantes, cronologicamente referenciados, para que a linha temporal fosse um enquadramento para o entendimento do tema. Como resposta aditamos que a ESIUE surge para tentar complementar o défice de segurança europeu, nomeadamente na sua vertente interna, para fazer face a um novo tipo de ameaças de diversa ordem em território europeu, com destaque para os ataques terroristas em Madrid e Londres e para dar continuidade e profundidade à política da UE no âmbito dos desenvolvimentos do ELSJ.

Com esta resposta, verificamos que a HIP 1 “A atual Estratégia de Segurança Interna da UE aumentou os níveis de segurança da UE”, se confirma, bem como, concretiza o OE 1 que nos propusemos atingir, “Caracterizar a Segurança Interna da UE e analisar a conformidade do quadro normativo que estabelece e regula a participação da GNR na execução das políticas no domínio de segurança interna ao nível da UE”, (Apêndice D).



Em relação à questão derivada número dois, “Como se caracteriza a doutrina de emprego da GNR no âmbito das matérias de Segurança Interna da União Europeia?”, a resposta está plasmada especificamente no capítulo 3, onde damos a conhecer a Estratégia 2020 da GNR, referenciando a sua génese e “descendo” até aos contributos operacionais, elaborando depois uma sobreposição dos mesmos à ESIUE bem como o seu alinhamento com os Vetores Estratégicos do Estado Português e no capítulo 4 onde analisamos as entrevistas esclarecendo algumas dúvidas que existiam.

Como resposta a esta questão concluímos que as Forças e Serviços de Segurança portuguesas em geral, e a GNR em particular, são atores relevantes na garantia da segurança, da ordem e tranquilidade públicas do Estado, tendo sem sombra de dúvida, um importantíssimo e pertinente contributo nas três dimensões referidas, sendo que a intervenção da GNR deve ser encarada como contribuinte para as políticas da UE, com o propósito de que só é ouvido quem faz, além de que quem sabe fazer, define como fazer, como referido pelo CO.

Esta resposta, confirma a HIP 2 “Doutrinariamente a GNR pode ser empenhada no cumprimento de missões para a Segurança Interna da UE”, bem como, concretiza o OE 2 que nos propusemos atingir, “Identificar as áreas de emprego, tipologia de missões, capacidades de intervenção e os contributos operacionais da GNR para operar em missões no âmbito da Segurança Interna da UE, de forma autónoma ou integrada, em complemento e em estreita cooperação com outros parceiros Europeus” (Apêndice D).

No que toca à questão derivada número três “Que capacidades de intervenção possui a GNR para cumprir as diversas missões que lhe são atribuídas?”, a mesma foi respondida no capítulo 3, onde referimos os objetivos estratégicos e quais as capacidades da GNR, que concorrem para esses objetivos e no capítulo 4 analisámos as importantes informações contidas nas entrevistas realizadas.

Como resumo podemos salientar que, a UE identificou uma série de ameaças que nos próximos anos poderão concretizar-se, e que terão de ser sinónimo de problemas em termos de segurança. São os crimes ambientais e a fraude energética, associados principalmente ao tráfico de resíduos, por grupos de criminalidade organizada, como vem descrito no relatório da Comissão Europeia de 2014, sendo que nesta área a GNR poderá desempenhar um papel importantíssimo, já que em Portugal tem competências a nível nacional com o Serviço de Proteção da Natureza (SEPNA), concorrendo para esse efeito o objetivo estratégico 21.



A temática que engloba o terrorismo e gestão de crises tem todo o interesse para a UE, pois não seria a primeira vez que poderá ter de responder aos ataques terroristas, incluindo a necessidade de equipamentos e doutrina de atuação comum, aplicando a doutrina de gestão e atenuação de riscos QBRN-E e o Programa de Proteção das Infraestruturas Críticas, criando um programa de exercícios de gestão de crises. Destaca-se aqui também o interesse para a GNR na orientação do seu esforço para este objetivo e para o mesmo concorrem os Objetivos Estratégicos 1, 6 e 15, sendo que os mesmos poderão ser desenvolvidos pela Unidade de Intervenção (UI), pois é uma área em que a GNR participa habitualmente a nível da UE e as ações a desenvolver poderão passar, por um lado, por proteger os transportes de mercadorias perigosas e por outro e em simultâneo, por estar preparados para uma resposta operacional, sendo que neste ponto a GNR tem capacidade de resposta com o Centro de Inativação de Explosivos e Segurança em Subsolo (CIESS) e com o Grupo de Intervenção de Operações Especiais (GIOE) e outras subunidades da UI.

Na área atrás referida da gestão de catástrofes, a GNR tem potencialidades e tem capacidade para dar uma boa réplica ao que a futura ESIUE poderá determinar, devido à diversidade de valências que possui. Para este desígnio concorrem os objetivos estratégicos 9, 10, 14 a 16, 20, sendo que a UI será a Unidade que poderá desempenhar este desiderato.

Outro dos objetivos fulcrais da UE e que toca diretamente a GNR, é o reforço das fronteiras externas, já que Portugal tem uma linha de costa correspondente com a fronteira externa da UE, bem como, os pontos de entrada aéreos (aeroportos) que são controlados pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e Autoridade Tributária (AT), no que concerne à entrada e saída de pessoas e bens. Neste ponto a GNR poderá explorar as capacidades empenhadas nas «fronteiras inteligentes», em virtude de ter a seu cargo, quase em exclusivo, a maioria das fronteiras externas marítimas. Para esse desígnio concorrem os objetivos estratégicos 8, 10, 14 a 16 e 19, sendo que os mesmos deverão constituir uma área central para o desenvolvimento da GNR, especialmente pela UCC, que poderá ser apoiada por outras Unidades, como já acontece com a UI.

Em termos de software e com a plataforma EUROSUR nas suas instalações, a GNR deverá ser obrigada a manter a proficiência, pois a UE depositou confiança e ao mesmo tempo reconheceu competências para que fosse esta Força de Segurança o repositório da plataforma e a sede do Centro Coordenador Nacional (CCN) para as operações da FRONTEX em Portugal. Contudo, o impasse permanece na articulação com as outras entidades que convergem para o mesmo desígnio, Marinha, Força Aérea, SEF e PJ, pois



até agora ainda nenhum deles colocou em permanência oficiais de ligação na sede da CCN, como vem descrito no manual da EUROSUR.

Se a execução é importante, não menos importante será a formação ao nível da UE pois só assim se pode falar uma linguagem policial única em toda a União, ou pelo menos permitir que nos entendamos uns aos outros, sendo essencial para reforçar e aproximar a qualidade e as normas de aplicação da lei. A escola de formação (CEPOL) tem, ao longo dos anos, formando um elevado número de agentes de todas as categorias, nas mais diversas matérias de interesse policial. A GNR foi por diversas vezes a responsável pela organização de cursos para a escola CEPOL, confirmando assim a sua capacidade de organizar com profissionalismo eventos de cariz internacional, cabendo-lhe procurar explorar ainda mais este tipo de ações, para poder tirar vantagens, sendo que para este objetivo concorrem os objetivos estratégicos da GNR 17 a 19.

Grande parte das Unidades da GNR pode concorrer para a ESIUE, na medida em que os objetivos estratégicos definidos pelo General Comandante-geral possibilitam às Unidades empenharem meios, em respeito às atribuições institucionais. Desde os Comandos Territoriais, passando pela UCC, UI, SEPNA, IC, EG e Comando Geral com a DI, DCSI e CDF existe um conjunto de capacidades que podem ser exploradas.

Concluimos que faltará à GNR criar algumas valências que não existem, como o caso Ciber e acima de tudo coordenar meios e valências que já existem na GNR, para que a abordagem seja feita de modo holístico.

Esta resposta, confirma a HIP 3 “A GNR tem capacidades operacionais para ceder com vista ao cumprimento de missões na UE”, bem como concretiza o OE 3 que nos propusemos atingir “Identificar as mais-valias para a UE com a participação da GNR neste tipo de missões”, (Apêndice D).

No que respeita à questão derivada número quatro “Qual a importância da participação da GNR nas missões de Segurança Interna da UE?”, a mesma foi respondida no decorrer do capítulo 4, onde os entrevistados foram uma mais-valia para chegarmos a uma resposta robusta e consistente, sendo que todos eles, independentemente da categoria, posto ou grau académico, foram unânimes em referir a importância do papel da GNR como participante ativo da ESIUE e de como Portugal beneficia com essa intervenção.

As FSS portuguesas têm, sem sombra de dúvida, um importantíssimo e pertinente contributo para a ESIUE, pois esta estratégia depende das referidas Forças para a aplicação da mesma, sendo que a GNR com o seu estatuto e *know how* acumulado poderá ser diferenciadora no que toca à aplicação externa da ESIUE.



Esta resposta, confirma a HIP 4 “A participação da GNR neste tipo de missões contribui para a Segurança Interna da UE.”, bem como, concretiza o OE 4 que nos propusemos atingir “Identificar as mais-valias para a GNR com a sua participação ativa na ESIUE.” (Apêndice D).

Depois de responder às questões derivadas, importa responder à questão central por nós levantada, até porque toda esta construção metodológica tem isso mesmo como objetivo principal. Desta forma, como resposta à questão “Qual o contributo da GNR para a atual Estratégia de Segurança Interna da União Europeia? ”, concluímos que a Instituição pode, com todas as suas valências e com algumas das suas capacidades, ser um contribuinte importante para a ESIUE, nomeadamente nas vertentes a seguir explanadas:

- (5) Atendendo ao que vem descrito no relatório efetuado pela Comissão Europeia, a UE tem no seu futuro próximo uma série de desafios que se prendem com a aplicação da legislação e a consolidação da mesma, bem como a partilha de informações pelos EM e que essa informação seja útil para a salvaguarda do Centro de Gravidade (CoG) da UE que em nosso entender será o cidadão europeu. Com base nisso tem ainda mais desafios, como o combate à criminalidade organizada, economia ilícita, crime económico e o de tráfico, que poderá ter várias vertentes como a droga e seres humanos e principalmente crianças.
- (6) A posição geoestratégica nacional destaca o papel nacional, no âmbito da segurança à fronteira externa. As capacidades da Guarda no âmbito da vigilância e controlo da fronteira marítima, a sua implementação territorial, os sistemas de vigilância e controlo interoperáveis com a Guardia Civil e ação de comando hierarquizada relevam a Instituição, pela capacidade de empenhamento holística.
- (7) As catástrofes, naturais ou causadas pelo homem continuam a ser uma preocupação para a UE, sendo que nesse contexto, a GNR como sendo a única FSS portuguesa com uma Unidade que possui meios materiais e humanos dedicados às catástrofes, deverá dinamizar esta valência.
- (8) A questão das informações também é um ponto sensível em toda a ESIUE, quer na recolha, quer no tratamento e ainda na partilha. Estando a GNR implantada em cerca de 94% do território nacional, será a instituição com maior capacidade, a este nível, para recolha de informação, havendo a necessidade de materializar, dinamizar e coordenar a sua recolha e tratamento,



além de coordenar com os outros serviços a troca de informação, como vem referido na entrevista do Comandante-geral da GNR.

- (9) Em relação ao combate ao terrorismo e à radicalização, deverá a GNR abordar esta vertente em dois sentidos, por um lado, através de informações, detetar possíveis “targets” e por outro, através das suas valências mais “musculadas”, dismantelar e neutralizar as possíveis células. Para isso deverá a GNR manter a cooperação e interligação das suas forças com este papel, com forças congéneres da UE.
- (10) Em termos internacionais, no âmbito da aplicação da ESIUE, a GNR, devido ao seu estatuto militar, pode desempenhar a função policial em ambientes mais instáveis, projetando assim a imagem da GNR e do país. Por esta razão deverá a GNR continuar a contribuir para missões internacionais.
- (11) Nos projetos atribuídos a GNR, como é o caso de algumas ações de formação no âmbito da CEPOL, a Instituição deve manter, como tem feito até agora, elevados níveis de profissionalismo, demonstrando aos seus parceiros que mesmo com “low budgets” o importante é transmitir e partilhar conhecimento, pois como foi referido anteriormente, só quem domina o conhecimento tem capacidade de opinar sobre o mesmo.
- (12) Nos projetos em que a GNR tem a liderança, como é o caso da atribuição à Instituição do Centro de Controlo Nacional (CCN) EUROSUR, que pretende agrupar todos os atores portugueses que convergem para a o controlo integrado da fronteiras, deverá criar sinergias entre os parceiros de modo a que os projetos sejam bem-sucedidos e com isso a imagem da Força saia beneficiada.

Com esta resposta, consideramos atingido o Objetivo Geral “Analisar a sintonia e o alinhamento das missões da GNR com a atual ESIUE” (Apêndice D).

Como contributos deste trabalho para o conhecimento, tentámos ser o mais positivos possível, pois além de tentar responder às questões levantadas, demos algumas pistas de como a GNR deverá orientar o seu esforço para contribuir para a ESIUE e ao mesmo tempo estar a par dos seus congéneres. Tentamos sobrepor, os objetivos estratégicos da atual ESIUE, bem como os futuros, com os vetores estratégicos assumidos pelo Estado Português, de seguida, alinhar com estes os 21 objetivos estratégicos definidos pela GNR, identificando, por um lado o contributo da GNR para a atual ESIUE, bem como, identificar onde poderá a GNR fazer incidir o seu esforço de modo a corresponder às exigências, quer do Estado Português quer da UE.



Em termos de limitações o facto de ter entrevistado só uma entidade civil (apesar de todos os esforços feitos) é uma fragilidade do trabalho, bem como as limitações de tempo foram um grande constrangimento da investigação, havendo a necessidade de realizar várias tarefas em simultâneo.

Como abertura para futuras pesquisas lançamos o repto de se abordar a questão da importância da GNR na gestão das fronteiras externas, pois durante a realização do trabalho conseguimos ter a noção que é um universo que está constantemente em mutação e que poderá ser explorado.



Bibliografia

Ameripol, 2015. *Ameripol*. [Em linha] Disponível em:

http://www.ameripol.org/portalAmeripol/appmanager/portal/desk?_nfpb=false[Acedido em 12 fevereiro 2015].

Barry Buzan, O. W., 2009. *Macrosecuritisation and Security*. London: Review of International Studies.

Booth, K., 2005. *Critical Security Studies and World Politics*. London: Lynne Rienner.

Brandão, A. P., 2014. *A externalização da Segurança Interna*. Salvador, Congresso Luso Brasileiro das Ciências Sociais.

Bryman, A., 2012. *Social Research Methods*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press.

Comissão Europeia, 2014. *Como conseguir uma Europa mais livre e aberta*, Estrasburgo: s.n.

Comissão Europeia, 2014. *Relatório sobre execução da ESI da UE de 2010-2014*, Bruxelas: União Europeia.

Comissão Europeia, 2015. *schengen information system*. [Em linha] Disponível em: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen>[Acedido em 10 fevereiro 2015].

Conselho Europeu, 2010. *Conselho Europeu*, Bruxelas: União Europeia.

Conselho Europeu, 2014. *Resolução do Conselho Europeu*, Bruxelas: UE.

Costa, J. P. B., 2012. *Combate ao terrorismo e cooperação civil-militar*. Lisboa, s.n.

Couto, A. C., 1988. *Elementos de Estratégia - Apontamentos para um curso - volume 1*. IAEM, Pedrouços: Instituto de Altos Estudos Militares.

Dalby, S., 1991. *Rethinking Security: Ambiguities in Policy and Theory*. Canberra: Peace Research Center..

Derian, J., 1995. *A Reinterpreteitaion of Realism*. s.l.:MacMillan.

Direção Geral da Administração Interna, 2015. *Direção Geral da Administração Interna*. [Em linha] Disponível em:



<http://www.dgai.mai.gov.pt/?area=102&mid=105&sid=105>[Acedido em 15 Janeiro 2015].

Eurogendfor, 2015. *Eurogendfor*. [Em linha] Disponível em:

<http://www.eurogendfor.org/portugu-s>[Acedido em 10 fevereiro 2015].

Europa, 2010. *eu/legislation_summaries*. [Em linha] Disponível em:

http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/subsidiarity_pt.htm[Acedido em 12 fevereiro 2014].

Europeia, C., 2014. *Relatório final sobre a execução da ESIUE 2010-2014*, Bruxelas: UE.

EUROPEU, C., 2014. *Conselho Europeu 26-27*, Bruxelas: UE.

Europol, 2015. *Europol.europa*. [Em linha] Disponível em:

<https://www.europol.europa.eu/ec3>[Acedido em 14 fevereiro 2015].

Fernandes, A. J., 2011. *Conflitos e Paz Mundial*. Lisboa: Quid Juris.

FIEP, 2015. *FIEP*. [Em linha] Disponível em: <http://www.fiep.org/>[Acedido em 11 março 2015].

Fischer, D., 1993. *Nonmilitary aspects of Security*. s.l.:UNIDIR.

GNR, 2014. *Estratégia 2020*. Lisboa: GNR.

GNR, 2014. *Estratégia da Guarda 2020*. Lisboa: GNR.

Gothamist, 2012. *Gothamist*. [Em linha] Disponível em:

http://gothamist.com/2012/05/14/nycs_first_car_accident_in_1896_inv.php[Acedido em 03 fevereiro 2015].

Gouveia, J. B., 2012. *Estudos de Direito e Segurança*. 2 ed. Coimbra: Almedina.

GRESI, 2015. *Segurança Horizonte 2025*. Lisboa : Colibri.

Guedelha, M. J. M. et al., 2008. *Os crimes de natureza rodoviária e a investigação de acidentes de viação. O modelo da GNR, que virtudes e fragilidades*, Lisboa: IESM.

Guedes, A. M., 2005. *Estudos sobre Relações Internacionais*. Lisboa: MNE.

Guedes, A. M. & Elias, L., 2010. *Controlos Remotos, dimensões externas da segurança Interna em Portugal*. Lisboa: Almedina.

Haftendorn, H., 1991. *The Security Puzzle*. s.l.:International Studies.



- Hermenegildo, R., 2010. A Segurança Interna da União. *Diário de Notícias*, Issue União Europeia.
- Hermenegildo, R., 2013. Autonomização da Segurança Interna da União Europeia.. *Nação e Defesa*, p. 171.
- Hermenegildo, et al., 2014. *A futura Estratégia de Segurança da União Europeia*. Lisboa: IESM.
- IESM, 2012. NEP ACA - 018 Regras de apresentação e referenciação para trabalhos escritos a realizar no IESM. 16 Julho.
- IESM, 2013. NEP ACA - 010 Trabalhos de Investigação. 18 Fevereiro.
- IESM, 2014. *NEP/ACA - 010 Trabalhos de investigação*. Pedrouços: IESM.
- IESM, 2014. *NEP/ACA - 018 Regras de apresentação e referenciação para os trabalhos escritos a realizar no IESM*. Pedrouços: IESM.
- Interna, M. d. A., 2012. *Relatório Anual de Segurança Interna de 2012*, Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Interpol, 2015. *Interpol*. [Em linha] Disponível em: <http://www.interpol.int/>[Acedido em 10 fevereiro 2015].
- ISA, 2005. *Proposta Técnica para o Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios - Volume I*, Lisboa: s.n.
- Kolodziej, E., 2005. *Security and International Relations*. Cambridge : University Press. .
- Leal, A. J. P., 2012. *Sinistralidade Rodoviária: Causas e Consequências*. s.l.:Almedina.
- Lipschultz, R., 1995. *On Security*. New York: Columbia University Press..
- MAI, 2003. *Livro Branco dos Incêndios Florestais ocorridos no verão de 2003*, Lisboa: s.n.
- MAI, 2012. *Relatório Anual de Segurança Interna*, Lisboa: MAI.
- MAI, 2014. *Consulta pública da Comissão Europeia sobre a revisão de Estatégia do Sistema de Segurança Interna, Relatório Final*, Lisboa: MAI.
- MNE, 2009. *Portugal na União Europeia*. Lisboa. Lisboa: MNE.
- MNE, 2011. *Portugal na União Europeia*. Lisboa: MNE.



- MNE, 2011. *Portugal na União Europeia*, Lisboa: MNE.
- MNE, 2012. *Portugal na União Europeia*. Lisboa: MNE.
- Moleirinho, P. M. S. E., 2014. *Segurança Interna da União Europeia: um enfoque na Cooperação*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.
- Moreira, A., 2008. A Piedade e o Estado do Mundo. In: *Revista de Segurança e Defesa*. Loures: Diário de Bordo, pp. 18-20.
- Pierre Berthelet, ". e .: r. s. l. s. i. R. d. l. D. n., Pierre Berthelet, "Union européenne : réflexions sur la sécurité intérieure", *Revue de la Défense nationale, Tribune n° 261, 27 septembre 2012, Pierre Berthelet, "Union européenne : réflexions sur la sécurité intérieure", Revue de la Défense nationale, Tribune n° 261, 27 septembre 2012, Pierre Berthelet, "Union européenne : réflexions sur la sécurité intérieure", Revue de la Défense nationale, Tribune n° 261, 27 septembre 2012, ...: Pierre Berthelet, "Union européenne : réflexions sur la sécurité intérieure", Revue de la Défense nationale, Tribune n° 261, 27 septembre 2012,*
- Pierre Berthelet, 2012. Union européenne : réflexions sur la sécurité intérieure. *Revue de la Défense nationale, 27 Setembro*, p. ...
- Prins, G., 1994. *Notes towards the Definition of Global Security. Global Security*. Cambridge.: University of Cambridge,.
- Quivy, R. & Campenhoudt, L. V., 2008. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 2ª Edição ed. Lisboa: Gradiva Publicações.
- Rodrigues, A., 2005.. *A nova Europa e o velho défice democrático*. Coimbra: Novas Fronteiras.
- Rodrigues, A., 2008. *O Direito Penal Europeu Emergente*. Coimbra: Coimbra.
- Rodrigues, A. M., 2005. a nova Europa e o velho defice democrático. *Novas Fronteiras*, 17 Junho, p. 196.
- Rodrigues, J. N., 2008. *A "CONSTITUIÇÃO EUROPEIA" E O ESPAÇO DE LIBERDADE, DE SEGURANÇA E DE JUSTIÇA*. Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela.
- Rotschild, E., 1995. *What is Security*. s.l.:deadalus.



Santos, L. A. & Lima, J. M., 2014. *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação*. Lisboa: IESM.

Sarmiento, C. M., 2008. *Guia Prático sobre Metodologia Científica para Elaboração Escrita e Apresentação de Teses de Doutoramento, Dissertação de Mestrado e Trabalhos de Investigação Aplicada*. 2ª ed. Portalegre: Universidade Lusíada Editora.

Secretaria-Geral do MAI, 2015. *NATIONAL PROGRAMME ISF*, Lisboa: Secretaria-Geral do MAI.

SSI, 2014. *Relatório Anual de Segurança Interna 2013*, Lisboa: Sistema de Segurança Interna.

União Europeia, 2009. *Tratado de Funcionamento da União Europeia*. Roma: União Europeia.

União Europeia, 2010. *ESI da União Europeia, rumo a um modelo europeu de segurança*, Bruxelas: UE.

União Europeia, 2010. *eurojust europa*. [Em linha] Disponível em: <http://www.eurojust.europa.eu/Pages/home.aspx>[Acedido em 10 janeiro 2014].

União Europeia, 2010. *europol*. [Em linha] Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/>[Acedido em 23 fevereiro 2014].

União Europeia, 2010. *Tratado de Lisboa*. Lisboa: União Europeia.

União Europeia, 2012. *Cepol Europa*. [Em linha] Disponível em: <https://www.cepol.europa.eu/pt>[Acedido em 14 novembro 2014].

União Europeia, 2015. *europa.eu*. [Em linha] Disponível em: https://e-justice.europa.eu/content_ejn_in_criminal_matters-22-pt.do[Acedido em 10 fevereiro 2015].

União Europeia, 2015. *Europa.eu*. [Em linha] Disponível em: http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/r00005_pt.htm [Acedido em 10 fevereiro 2015].

União Europeia, 2015. *european anti-fraude office*. [Em linha] Disponível em: http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_en.htm[Acedido em 10 Março 2015].



União Europeia, 2015. *Frontex Europa*. [Em linha] Disponível em:

<http://frontex.europa.eu/>[Acedido em 19 fevereiro 2015].

Vayrynen, R., 1995. *Concept of Security Revisited*. s.l.:Mershon International Studies Review.

Vilelas, J., 2009. *Investigação - O Processo de Construção do Conhecimento*. 1ª ed. Lisboa: Sílabo.

wikipedia, 2015. *wikipedia*. [Em linha] Disponível em:

http://en.wikipedia.org/wiki/EU_Intelligence_Analysis_Centre_%28EU_INTCEN%29[Acedido em 24 janeiro 2015].

Zidane, N. C., 2011. *A IMPORTÂNCIA DAS FORÇAS TIPO GENDARMERIE NO CONTEXTO INTERNACIONAL*. Lisboa: Academia Militar.



Apêndice D – Tabela com Lista de entrevistados e a respetiva função.

Tabela 1 – Lista de entrevistados

Fonte: Dos autores

Entrevistado	Nome/Função
Entrevistado 1	Tenente General Manuel Couto/Comandante-geral
Entrevistado 2	Major General Botelho Miguel/Comandante do CO
Entrevistado 3	Major General José Fonseca/Comandante da UCC
Entrevistado 4	Coronel Lucas Pimenta/Comandante da UI
Entrevistado 5	Tenente Coronel Pedro Moleirinho/Professor na Academia Militar
Entrevistado 6	Capitão Hermenegildo/Professor Academia Militar
Entrevistado 7	Dra. Ana Brandão/Professora na Universidade do Minho



Apêndice E – Guião da Entrevista

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

IESM

GUIÃO DE ENTREVISTA

Apresentação e objetivos da entrevista

No âmbito do Curso de Estado-Maior Conjunto, a decorrer no Instituto de Estudos Superiores Militares, Portugal, estamos a desenvolver um trabalho de investigação individual subordinado ao tema “A ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA INTERNA DA UNIÃO EUROPEIA: O CONTRIBUTO DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA” cujo objetivo será o de, realizar um estudo que permita concluir, sobre as áreas de emprego e a tipologia de missões que a GNR poderá executar no âmbito da Estratégia de Segurança Interna da União Europeia (UE), de forma autónoma, em complemento e em estreita cooperação com outras forças policiais.

Neste sentido estamos a contactá-lo com o intuito de nos facultar uma entrevista pois assumimos como de especial relevância para a nossa investigação, o seu prestimoso contributo.

Entrevista

A comunicação da Comissão «Estratégia de Segurança Interna da UE em Ação» identificou cinco objetivos estratégicos principais a prosseguir pela UE e pelos seus Estados-membros para incrementar, tendo em vista a eficácia no domínio do combate e da prevenção da criminalidade grave e organizada, do terrorismo e da cibercriminalidade, do reforço da gestão das nossas fronteiras externas e do fomento da capacidade de resistência às catástrofes naturais e de origem humana.

Por despacho do Tenente-general Comandante-geral de 28 de julho (Informação n.º75/2014/DPERI, de 16 de julho), foram definidas a Missão Restabelecida, Visão, Valores Institucionais e as Linhas de Orientação Estratégica da Guarda Nacional Republicana, para o horizonte 2015-2020.

1. Tendo em conta o contexto em que surgiu a Estratégia de Segurança Interna da União Europeia, em seu entender quais os motivos que estiveram na sua génese até que ponto a mesma contribuiu para o aumento os níveis de segurança da União Europeia?



2. Qual a importância da participação das Forças e Serviços de Segurança Portuguesas (GNR) no âmbito das medidas/políticas/ações preconizadas na Estratégia de Segurança Interna da União Europeia?

3. Qual a importância que constitui para as Forças e Serviços de Segurança Portuguesas a participação ativa nas missões referentes à Estratégia de Segurança Interna da União Europeia?

4. Que capacidades de intervenção possui a GNR, que considera, poderem cumprir as diversas missões que lhe possam ser atribuídas no âmbito da Segurança Interna da União Europeia?

António J. D. Quadrado

Major



Apêndice F– Apresentação das respostas

Questão 1: Tendo em conta o contexto em que surgiu a Estratégia de Segurança Interna da União Europeia, em seu entender quais os motivos que estiveram na sua génese até que ponto a mesma contribuiu para o aumento os níveis de segurança da União Europeia?

Tabela 2 - Grelha de análise à questão n.º 1

Fonte: Dos autores

QUESTÃO Nº 1	
Entrevistado 1	<p>A Estratégia de Segurança Interna (ESI) da União Europeia surgiu em 2010 para completar a Estratégia Europeia de Segurança (EES) que tinha sido adotada, em 2003, em relação à dimensão externa da segurança na Europa.</p> <p>A ESI apresenta-se, sobretudo, como um documento de orientação, de princípios e de desafios, e surgiu como a concretização da perceção de que as ameaças à segurança interna à UE assentam em desafios transnacionais, como resposta à transnacionalidade que os grupos criminosos já revelavam. A par desta característica, atividade ilícitas aparentemente menores revelam estar intimamente ligadas ao financiamento de atividades terroristas, o que apenas concretiza a rede de interdependências atualmente existente na criminalidade organizada.</p> <p>Perante este cenário, o objetivo da Estratégia foi identificar ameaças comuns, salientando a importância de uma ação conjunta dos Estados-membros e das instituições da União no sentido de combater tais ameaças.</p> <p>Para o efeito, definiram-se orientações estratégicas de ação da UE, nas quais a abordagem abrangente da segurança interna, a cooperação operacional, o intercâmbio de informação e o reforço da dimensão externa assumiram particular importância.</p> <p>Estas orientações estratégicas têm tido um impacto significativo na UE, manifestadas sobretudo, mas não só, nas dinâmicas reveladas nos projetos comunitários e nas relações bilaterais relacionadas com o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ). Estas dinâmicas demonstram que, atualmente, no espaço europeu e mediterrânico, as relações entre as diversas forças e serviços de segurança caracterizam-se por uma comunicação e intercâmbio voluntário e recíproco, assentes na cooperação e na partilha de informação, seja ela operacional ou no âmbito de ações de formação.</p> <p>Ante ao exposto, a ESI tem contribuído para reforçar as capacidades da UE e dos seus Estados, seja no âmbito da cooperação operacional seja pela abordagem transetorial das ameaças que a União enfrenta.</p>
Entrevistado 2	<p>A Estratégia de Segurança Interna da União decorre, naturalmente, da questão societal, ao querer garantir condições de bem estar e segurança a todos os europeus que pertencem a uma mesma comunidade, e da questão de identificação de igual ameaça e risco, para que através de partilha de esforços se consiga alcançar aquele desiderato com mais proficiência e rapidez.</p> <p>Definir uma Estratégia é procurar um resultado final do que se pretende atingir, a UE sabe, através deste documento, para onde quer ir e conhece as diversas hipóteses de caminhos. Neste momento, encontramos-nos a trilhar esse “percurso” com momentos de maior sucesso e etapas menos conseguidas. Diria que é positivo o sentimento de segurança da generalidade dos europeus e que reconhecem o esforço comum que é realizado para atingir esse desígnio. Não será nunca um trabalho finalizado, curioso ver o capítulo 3 da Estratégia – Próximas Etapas, são meia dúzia de linhas com uma intenção e a Bandeira da União a toda a página.</p>
Entrevistado 3	<p>A Europa tem um sentimento de insegurança que remonta aos anos 70 com alguns grupos terroristas, tendo nos anos 90 sido criada a primeira resposta a este tipo de flagelos com a Europol.</p> <p>O 11 de Setembro poderá ser interpretado como o ponto de viragem na abordagem a este tipo de temática. Como reflexo disso surgiu, durante a presidência espanhola da UE, a ESIUE, um sendo um mecanismo de solidariedade que permitiu ganhos de eficácia, antecipação e prontidão, controlando a ameaça nas fronteiras externas da UE.</p> <p>Hoje em dia a ameaça continua constante e cada vez mais presente. Não nos podemos esquecer, por exemplo, que um dos objetivos do auto denominado Estado Islâmico é a reconquista do AL ALDALUZ (Península Ibérica).</p> <p>Como motivos para a criação da ESIUE podemos apresentar: a tentativa do Conselho JAI de desenvolver um espaço de liberdade, segurança e justiça à escala da UE; a intenção da UE de tornar cada vez mais seguro o espaço que faz parte da União e uma interligação cada vez maior na segurança interna e externa.</p>
Entrevistado 4	<p>Garantir a segurança e a qualidade de vida na sociedade europeia e a proteção das infra estruturas críticas desenvolvendo esforços contra ameaças que são comuns aos estados.</p> <p>Implementar modelos de cooperação no tocante á partilha de informações no sentido de antecipar ameaças e contribuir para resposta adequada.</p> <p>Níveis segurança</p>



	<p>Importa referir o programa de Estocolmo que fixou prioridades para a UE para o esforço de Justiça, Liberdade e Segurança (2010-2014) que visa dar resposta aos desafios futuros nestas temáticas, sendo imprescindível na prevenção e luta contra o terrorismo e criminalidade transnacional organizada. Fomentou-se a troca de informações, de cooperação policial e de segurança nas fronteiras externas da EU.</p>
Entrevistado 5	<p>No limite, a adoção de uma Estratégia de Segurança Interna da União Europeia (ESIUE), teve como génese uma maior necessidade de coordenação/ articulação e cooperação entre as várias instituições e agências europeias (EUROPOL, EUROJUST, OLAF, FRONTEX, SITCEN, REDE ATLAS e CEPOL) e entre estas e os diversos Estados-Membros (EM) e de estes entre si, para fazerem face a um conjunto de ameaças globais identificadas e riscos emergentes.</p> <p>A ESIUE tem como principais objetivos genéricos a correção dos desequilíbrios causados pelo crime organizado, o reforço da capacidade de resposta a catástrofes e, em simultâneo, criar as condições necessárias para o desenvolvimento do mercado interno e proporcionar uma melhor qualidade de vida a todos os europeus, num verdadeiro espaço de liberdade, segurança e justiça.</p> <p>Ressalvasse que não se pretendeu criar novas competências mas, outrossim, integrar as estratégias e as abordagens conceptuais existentes.</p> <p>Relativamente ao seu contributo para o aumento dos níveis de segurança da União Europeia, convém considerar as dimensões dos indicadores mais factuais da criminalidade identificada e participada, em paridade com a dimensão da perceção do crime, o denominado sentimento de (in) segurança. Em ambas as dimensões devem ser analisados os dados estatísticos disponibilizados pelo Eurobarómetro, pelo RASI e também pela PORDATA. Não nos centrando apenas nestes indicadores, consideramos genericamente e de forma simplista que, mesmo após esta ESIUE, os europeus mantêm-se sensíveis aos fenómenos da corrupção ligada ao crime organizado e da emigração ilegal, a que não são com certeza alheias a crise económico-financeira aguda e generalizada e as permanentes vagas de emigração ilegal no mediterrâneo, tal como o tão mediatizado caso de Lampedusa, em Itália.</p>
Entrevistado 6	<p>Motivos:</p> <ul style="list-style-type: none">- Complementar o défice de segurança europeu, nomeadamente na sua vertente de interna;- Dar continuidade e seguimento à política da EU no âmbito dos desenvolvimentos do ELSJ;- Fazer a ligação com a EES, de 2003 e atualizado em 2008;- Ameaças de diversa ordem em território europeu, com destaque para os ataques terroristas em Madrid e Londres;- Impulso dado pela Presidência espanhola da EU em 2010, em parte por questões de política interna; <p>Níveis de segurança:</p> <ul style="list-style-type: none">- Criou um quadro de referência político e normativo que permite uma atuação dos Estados nestas matérias, mas foi um apenas contributo. O fundamental dependerá da vontade política dos Estados-membros.
Entrevistado 7	<p>De 2003 vem a estratégia externa da UE a uma voz comum em relação às ameaças que do meu ponto de vista não são assim tão mutais mas sim adaptativas e cada vez mais complexas.</p> <p>Depois da estratégia externa, naturalmente teria de surgir uma interna e o Tratado de Lisboa transfere para o TFUE a organização dos mecanismos dessa estratégia.</p> <p>Não deverá haver uma junção entre interna e externa mas sim um aumento da coordenação entre interna e externa pois o tipo de ameaças que a UE está sujeita é mais cooperativa e ao mesmo tempo transfronteiriça, sendo que os produtores de segurança devem ter isso em conta.</p> <p>A evolução da ameaça teve um grande ímpeto com o final da guerra fria e alguma evolução com os atentados do 11 de Setembro, Madrid e Londres que na Europa serviram de catalisador para uma abordagem do fator segurança.</p> <p>Alem de uma mudança de mecanismos há também uma mudança de linguagem, sendo que no Tratado de Lisboa aparece pela primeira vez a referência á Segurança Nacional dos vários EM e a Segurança Interna da UE.</p>



Questão 2: Qual a importância da participação das Forças e Serviços de Segurança Portuguesas (GNR) no âmbito das medidas/políticas/ações preconizadas na Estratégia de Segurança Interna da União Europeia?

Tabela 3 - Grelha de análise à questão n.º 2

Fonte: Dos autores

QUESTÃO Nº 2	
Entrevistado 1	<p>Conforme acima referido, no âmbito da Segurança Interna, a União Europeia enfrenta vários desafios e prioridades: a aplicação da legislação comunitária, o reforço da cooperação operacional, o intercâmbio de informações, a criminalidade transnacional, o crime económico, o terrorismo e o conjunto de tráficos que estão associados (droga, seres humanos, entre outros).</p> <p>A transnacionalidade que caracteriza muitas destas ameaças significa também que os próprios países estão dependentes uns dos outros para a prevenção, identificação e resolução dos problemas de segurança nacionais. Este aspeto é uma vulnerabilidade muito importante.</p> <p>Se as FFS portuguesas não assumirem estes desafios e prioridades da UE, se não tiverem um papel ativo na definição das políticas nacionais e europeias, e se não tiverem um papel pró-ativo e coordenado, enfrentarão dois tipos de consequências principais. Por um lado, ficarão mais isolados e, naturalmente, mais expostos às ameaças (com as consequências daí advenientes); por outro lado, irão ser obrigados a levar a cabo as alterações legislativas e operacionais por imposição, com as consequências nefastas em termos organizacionais que daí poderão advir (ao nível dos custos, equilíbrios organizacionais e oportunidade temporal).</p>
Entrevistado 2	<p>As forças e serviços de segurança portugueses como atores relevantes na garantia da segurança, da ordem e tranquilidade públicas do Estado têm, sem sombra de dúvida, um importantíssimo e pertinente contributo nas três dimensões referidas.</p> <p>A intervenção da GNR deve ser: como contribuinte para as políticas, dentro do propósito que deve ser ouvido quem faz; como decisor das ações, em consonância com o princípio de quem sabe fazer define como fazer; e, como colaborante na definição de medidas, a fim de motivar as forças e serviços para a necessidade de certificar o que se faz.</p> <p>A GNR tem sido chamada a colaborar, através dos representantes nacionais, e tem participado com os contributos que interessam desenvolver no âmbito da estratégia europeia acautelando os interesses do País e dos seus cidadãos.</p>
Entrevistado 3	<p>Portugal, de um modo geral, e a GNR em particular, não podem ficar de fora na tomada de medidas e concretização de ações que levam à execução da ESIUE.</p> <p>Existem patamares de intervenção que neste caso poderão estar divididos entre os EM, a própria UE e todo o tipo de organizações que poderão estar vocacionados para esta estratégia.</p> <p>Em termos de círculos de intervenção poderemos contar com o círculo nacional, as cooperações bilaterais e multilaterais entre estados e as cooperações entre FSS.</p> <p>Existe neste momento, quer na UE, quer em termos nacionais uma mescla do que é segurança interna e segurança externa, ou seja entre onde termina a defesa nacional e começa a segurança interna e vice-versa. Tratar-se-á, acima de tudo, de uma questão de segurança nacional, conforme opinião já levantada pelo GRESI.</p>
Entrevistado 4	<p>Tendo em conta que, as várias agências da UE implicadas na segurança interna, como sejam a EUROPOL a EUROJUST, o CEPOL, o SITCEN, a FRONTEX, a OLAF e a rede ATLAS são em regra coordenadas pelo COSI tendo por finalidade promover operações mais coordenadas integradas e proficientes no caso da Guarda podemos referir a rede ATLAS em concreto da qual fazemos parte e da importância de continuar a fomentar uma ação continuada de cooperação bilateral e multilateral adquirindo novos conhecimentos e trocando experiências mantendo-nos permanentemente atualizados.</p>
Entrevistado 5	<p>As participações das FSS nacionais no âmbito das medidas/ políticas/ ações preconizadas na ESIUE permitem-lhes carrear para a UE as principais preocupações nacionais específicas, para que os restantes EM, num espírito solidário, possam contribuir, ainda que indiretamente, para a segurança portuguesa; - numa verdadeira dinâmica cooperativa da segurança europeia.</p> <p>A conformidade com o preconizado na Estratégia permite a Portugal estabelecer analogias com as melhores práticas comunitárias e ombrear com os restantes parceiros europeus no aprofundamento de um verdadeiro espaço europeu de mobilidade sem fronteiras internas.</p>
Entrevistado 6	<p>- Importa estar na «linha da frente» destas políticas por razões de visibilidade, prestígio;</p> <p>- Porque permite ao mesmo tempo contribuir para a segurança da União, para um processo de aprendizagem das forças e serviços de segurança;</p> <p>- Em termos de política externa Portugal, em regra, faz parte dos núcleos duros e no «pelotão da frente» do processo de integração europeia, e nestas matérias também deverá fazer, quer uma questão de tradição e de</p>



	atitude da sua participação europeia, quer por necessidade de segurança.
Entrevistado 7	<p>A ESIUE é aquilo que os EM quiserem que ela seja pois cabe a eles disponibilizarem, meios, recursos e peritos para que a mesma funcione.</p> <p>No plano operacional as FSS contribuem para a aplicação das estratégias da ESIUE.</p> <p>Deverão ser valorizadas algumas iniciativas externas da UE sendo que a GNR poderá contribuir para esse fim.</p>



Questão 3: Qual a importância que constitui para as Forças e Serviços de Segurança Portuguesas a participação ativa nas missões referentes à Estratégia de Segurança Interna da União Europeia?

Tabela 4 - Grelha de análise à questão n.º 3

Fonte: Dos autores

QUESTÃO Nº 3	
Entrevistado 1	<p>A participação ativa nas missões referentes à ESI manifesta-se, sobretudo, a dois níveis: através da exploração de novas áreas operacionais e no reforço da interoperabilidade ao nível dos equipamentos, formação, partilha de informação e abordagens operacionais comuns, suportados por um pacote de financiamento comunitário considerável.</p> <p>Por outro lado, para a Guarda, a participação ativa nas missões referentes à ESI significa também o acompanhamento permanente da evolução da própria estratégia. A este nível, importa referir que estamos atentos às novas orientações que estão a ser definidas ao nível dos objetivos estratégicos a prosseguir pela UE, nomeadamente o incrementar a eficácia no domínio do combate e da prevenção da criminalidade grave e organizada, do terrorismo e da cibercriminalidade, do reforço da gestão das nossas fronteiras externas e do fomento da capacidade de resistência às catástrofes naturais e de origem humana. Este trabalho de acompanhamento permanente permite, por exemplo, que a Estratégia Guarda 2020 já esteja em sintonia com estas áreas, o que permite uma melhor resposta organizacional aos desafios que surgirão.</p>
Entrevistado 2	<p>A participação das forças e serviços de segurança portugueses no esforço de segurança da União é um desiderato de primordial importância, pela necessidade de cooperação e demonstração de solidariedade entre os países, pela atual realidade de fronteiras diluídas no interior da Europa, pelas múltiplas tipologias de criminalidade, desde as formas mais graves até às infrações menores, que atravessam todos os países, pela afirmação dos princípios democráticos e respeito das Instituições e pela proteção da vida em liberdade.</p>
Entrevistado 3	<p>A nossa participação ativa da ESIUE só nos trará dividendos, pois o facto de estarmos na linha da frente faz com que tenhamos acesso a experiência, partilha de informação e cooperação, melhorando assim os nossos níveis de prontidão.</p> <p>Portugal e a GNR já participam ativamente em algumas organizações tais como: FRONTEX, CEPOL, TISPOL e AQUAPOL.</p> <p>No caso específico da AQUAPOL, a entrada da GNR em 2011 tem sido uma mais-valia para a instituição, pois passámos a aceder a um sem número de informações extremamente relevantes, sendo que os custos da GNR nesta organização são diminutos, atualmente resumem-se ao pagamento de ajudas de custo relativas à participação em reuniões e seminários.</p> <p>Em muitos destes <i>fora</i> também é importante “show the flag”, para saberem que estamos presentes e temos capacidade.</p> <p>Em alguns casos, a GNR tem capacidade e pode assumir a liderança de alguns projetos de modo a ganhar ainda mais importância no seio da UE. O caso do CEPOL é um bom exemplo, pois já fomos organizadores de algumas formações que ocorreram em Portugal.</p>
Entrevistado 4	<p>Estarmos mais preparados para:</p> <ul style="list-style-type: none"> Prevenir e antecipar uma abordagem proactiva e baseada na informação Cooperação a nível operacional Salvaguardar uma gestão integrada de fronteiras Apostar na inovação e formação recolhendo contributos e boas práticas que poderemos implementar internamente.
Entrevistado 5	<p>As participações das FSS nacionais, em geral, e da GNR, em particular, nas missões referentes à ESIUE, permitem-lhes fazer parte de uma rede de informações, em que os vasos comunicantes se baseiam em relações de confiança mútua e em critérios de transparência no escrupuloso cumprimento das bases e fundamentos do Estado de direito democrático e respeito pelos direitos, liberdades e garantias fundamentais do cidadão europeu.</p> <p>A partilha consequente de informações tem sido e foi notoriamente identificada como um dos centos de gravidade da ESIUE.</p> <p>Deve ser também fomentada a participação em operações conjuntas, uma vez que não existe estanquicidade entre os EM e a criminalidade transfronteiriça é efetivamente uma realidade.</p>
Entrevistado 6	<ul style="list-style-type: none"> - Importa estar na «linha da frente» destas políticas por razões de visibilidade, prestígio; - Porque permite ao mesmo tempo contribuir para a segurança da União, para um processo de aprendizagem das forças e serviços de segurança; - Desenvolvimento de novas metodologias, por vezes, com vantagens e possíveis de usar a nível interno.
Entrevistado 7	<p>Existem 3 níveis de segurança: segurança interna dos EM; segurança interna da UE e segurança externa da EU e a GNR devido às suas características, policiais e militares enquadra-se na perfeição no cumprimento das atividades correspondentes a esse nível de segurança.</p> <p>Este tipo de missões dá a GNR visibilidade internacional, prestígio internacional e contribui para o prestígio de Portugal.</p>



Questão 4: Que capacidades de intervenção possui a GNR, que considera, poderem cumprir as diversas missões que lhe possam ser atribuídas no âmbito da Segurança Interna da União Europeia?

Tabela 5 - Grelha de análise à questão n.º 4

Fonte: Dos autores

QUESTÃO N.º 4	
Entrevistado 1	A GNR é uma força de segurança global, com capacidades multifacetadas e abrangentes. Possuímos capacidades relevantes de investigação criminal, com especialidades muito competentes ao nível da segurança rodoviária e dos crimes aduaneiros; estruturas nas áreas ambiental, de busca e resgate, em estruturas colapsadas e Químico, Biológico, Radioativo e Nuclear - Explosivos (CBRN-E) reconhecidas internacionalmente pela sua competência e resultados alcançados, com módulos inscritos no Mecanismo Comunitário de Proteção Civil; equipamentos e procedimentos muito avançados na área da vigilância integrada da fronteira externa da UE (SIVICC), com uma filosofia de partilha de informação muito enraizada; ao qual se associa uma política de cooperação e de amizade com os nossos vizinhos e parceiros sem paralelo nos EM.
Entrevistado 2	A GNR detém um conjunto de valências que se encontram disponíveis para cumprir missões no âmbito da UE, nomeadamente, a participação nas diversas operações no âmbito da Frontex com forças e meios de controlo costeiro, binómios de cães, equipas de vigilância marítima e terrestre; a presença na rede Atlas com equipas de operações especiais para cooperar e reforçar competências na luta contra a criminalidade violenta e grave; a integração do EUROSUR o sistema de troca de informações das fronteiras externas da União; a disponibilidade de módulos de busca e resgate em estruturas colapsadas e de operação em ambiente com matérias perigosas no Mecanismo Comunitário de Proteção Civil para intervenção quer no espaço Europeu como fora da Europa; a participação na EUROPOL nos diversos grupos de trabalho e de estudo dos fenómenos da criminalidade; a participação amiúde em diferentes operações realizadas à escala europeia como, ainda no mês de abril, uma no âmbito do ambiente e outra rodoviária, esta última, em que no dia 16 de abril se realizou em todos os países europeus e durante 24 horas o controlo de velocidade nas estradas europeias; o empenhamento na EUROGENDFOR com militares no Quartel General, desenvolvendo trabalho de estado-maior, e com oficiais de EM e forças para missões out of área em missões de formação, substituição ou de mentoring ou monitoring; e, a organização de uma Integrated Police Unit (IPU) com capacidade de intervenção robusta para aplicação num teatro de operações a fim de restabelecer a ordem pública, controlar distúrbios e tumultos, assegurar o controlo de áreas sensíveis e a segurança de pontos sensíveis e garantir a escolta e segurança de altas entidades.
Entrevistado 3	A GNR poderá contribuir para a ESIUE isoladamente, com algumas das suas valências, ou em colaboração com outras Forças e Serviços de Segurança. Por exemplo, na gestão integrada de fronteiras a GNR tem a seu cargo o Centro de Coordenação Nacional no qual podem e devem participar outros atores. O papel da GNR será o de tentar criar sinergias para que este centro possa ser o mais eficiente possível, envolvendo o máximo de atores.
Entrevistado 4	Podemos participar nas operações de gestão de crises, não esquecendo que Portugal tem sido um parceiro presente nos principais teatros de operações internacionais. As capacidades podem ser no âmbito do controlo costeiro/fronteiras onde já participamos com a UCC e GIC/UI. No âmbito da gestão de crises podemos dispor de forças da UI (CIESS, GIOP, GIPS e GIOE)
Entrevistado 5	Considerando a identificação das ameaças e os desafios comuns, os princípios e política comuns de segurança interna e a definição de um modelo de segurança da União Europeia (UE) estabelecidos na ESIUE, em conjugação com os objetivos orientadores da Política de Segurança Interna e as linhas de ação estratégica identificadas na Segurança Horizonte 2020, podemos afirmar que pela sua idiosincrasia, a Guarda, pode contribuir determinadamente para a segurança nacional e concomitantemente para a segurança da UE. Assim, a sua natureza militar, a dupla dependência da Administração Interna e da Defesa, a dispersão territorial do seu dispositivo e o alargado espectro de missões, que impõe à instituição desenvolver a sua ininterrupta atividade diária, direta ou indiretamente, nos sistemas de segurança interna, de defesa nacional, de informações e de proteção e socorro, dão-lhe uma visão integral e sistémica da segurança, tal como preconizado para a UE na sua ESI.
Entrevistado 6	- Especial destaque para as capacidades no domínio de controlo costeiro/fronteiras; ambiental; gestão de crises, dentro desta componente, com especial acuidade para as capacidades de algumas subunidades da Unidade Intervenção (CIESS, GIPS e GIOE). - O elemento humano, embora careça de formação em algumas áreas.
Entrevistado 7	Além da capacidade de intervenção externa deverá a GNR apostar ainda mais na formação os seus elementos com conhecimento nesta matéria desde o início do Curso na AM. Acima de tudo o que deverá ser feito entre as FSS é dinamizar os processos de coordenação entre os vários atores que contribuem para a segurança.



Apêndice D – Quadro Relacional

Tabela 6 - Quadro Comparativo

Fonte: Dos autores

OBJETIVOS	QUESTÃO	HIPÓTESES	CAPÍTULO
Geral: Analisar a sintonia e o alinhamento das missões da GNR com a atual ESIUE. O que pretendemos no fundo é, realizar um estudo que permita concluir, sobre as áreas de emprego e a tipologia de missões que a GNR poderá executar no âmbito da Estratégia de Segurança Interna da UE, em complemento e em estreita cooperação com outras forças policiais.	Central: Qual o contributo da GNR para a atual Estratégia de Segurança Interna da União Europeia?		1, 2, 3, 4
OE1: Caracterizar a Segurança Interna da UE e analisar a conformidade do quadro normativo que estabelece e regula a participação da GNR na execução das políticas no domínio de segurança interna ao nível da UE;	QD1: Em que contexto surge a atual Estratégia de Segurança Interna da União Europeia?	HIP1: A atual Estratégia de Segurança Interna da UE aumentou os níveis de segurança da UE.	2 e 3
OE2: Identificar as áreas de emprego, tipologia de missões, capacidades de intervenção e os contributos operacionais da GNR para operar em missões no âmbito da Segurança Interna da UE, de forma autónoma ou integrada, em complemento e em estreita cooperação com outros parceiros Europeus;	QD2: Como se caracteriza a doutrina de emprego da GNR no âmbito das matérias de segurança interna da UE?	HIP2: Doutrinariamente a GNR pode ser empenhada no cumprimento de missões para a Segurança Interna da UE.	3
OE3: Identificar as mais-valias para a UE com a participação da GNR neste tipo de missões.	QD3: Que capacidades de intervenção possui a GNR para cumprir as diversas missões que lhe são atribuídas?	HIP3: A GNR tem capacidades operacionais para ceder com vista ao cumprimento de missões na EU.	3 e 4
OE4: Identificar as mais-valias para a GNR com a sua participação ativa na ESIUE.	QD4: Qual a importância da participação da GNR nas missões de segurança interna da UE?	HIP4: A participação da GNR neste tipo de missões contribui para a Segurança	3 e 4