

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

2016/2017



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

**O IMPACTO DAS FUNÇÕES DA GUARDA COSTEIRA NA VIGILÂNCIA
DA FRONTEIRA EXTERNA DA UNIÃO EUROPEIA**

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

**João Rafael Lavado Eufrázio
MAJ INF GNR**



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

**O IMPACTO DAS FUNÇÕES DA GUARDA COSTEIRA
NA VIGILÂNCIA DA FRONTEIRA EXTERNA DA UNIÃO
EUROPEIA**

MAJ INF GNR João Rafael Lavado Eufrázio

Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2016/2017

Pedrouços 2017



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

**O IMPACTO DAS FUNÇÕES DA GUARDA COSTEIRA
NA VIGILÂNCIA DA FRONTEIRA EXTERNA DA UNIÃO
EUROPEIA**

MAJ INF GNR João Rafael Lavado Eufrázio

Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2016/2017

Orientador: TCOR INF GNR Paulo Jorge Macedo Gonçalves

Pedrouços 2017



Declaração de compromisso Antiplágio

Eu, **João Rafael Lavado Eufrázio**, declaro por minha honra que o documento intitulado “**O impacto das funções da Guarda Costeira na vigilância da fronteira externa da União Europeia**” corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do **CEMC 2016/2017** no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

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

Pedrouços, **19 de junho de 2017**

João Rafael Lavado Eufrázio
MAJ INF GNR



Agradecimentos

Ao longo do desenvolvimento do trabalho muitos foram os contactos estabelecidos e troca de opiniões sobre esta matéria, especialmente nas competências das entidades nacionais e de quem faz e deve fazer o quê. Pelo que deixo o meu agradecimento a todos eles, destacando aqui os mais determinantes na concessão final do trabalho.

Quero iniciar o meu agradecimento ao Tenente-Coronel Macedo Gonçalves, pela ajuda importante em me orientar em todo o trabalho e em especial por estar sempre pronto para me responder e auxiliar no processo científico.

Ao Tenente-Coronel Parreira da Silva, pela avaliação que efetuou do projeto inicial que permitiu reorientar o modelo de análise para um carácter científico mais alinhado com as normas em vigor no Instituto Universitário Militar.

Ao Tenente-Coronel Jorge Caseiro, pelas longas conversas que tivemos e ainda temos sobre todas estas matérias, e onde me foi bastante útil aproveitar a sua experiência de muitos anos ligado à Brigada Fiscal e Unidade de Controlo Costeiro.

Ao Comandante Pais Neto, pela conversa exploratória sobre as Guardas Costeiras, que me permitiu centrar nos modelos com mais interesse para o estudo.

Aos Capitães Énio Silva e Mário Pinto, que me foram atualizando com alterações produzidas no Centro Nacional de Coordenação EUROSUR.

A todos os entrevistados pela forma como encararam a entrevista, dando-lhe o toque de perito operacional que se pretendia, não se agarrando muito às respostas curtas por força da cultura institucional que todos temos.

Aos camaradas da Unidade de Controlo Costeiro, em especial pelas informações que me foram transmitindo sobre a sua experiência de participação em operações sob a égide da Frontex.

Aos camaradas do CEMC 2016/17 que comigo privaram, em especial nas discussões sobre os temas relacionados com o trabalho.

Um agradecimento especial ao meu amigo João Paulo pela revisão do trabalho e a partilha de mais um etapa na nossa carreira.

Finalmente, um agradecimento à minha família, em especial M&M, pelo apoio prestado, e à minha maninha pela revisão do trabalho.

A todos o meu muito obrigado.



Índice

Introdução	1
1. Abordagem Metodológica	4
1.1. Revisão de literatura e abordagem concetual	4
1.2. Modelo de análise	5
1.3. Metodologia seguida.....	6
2. Da vigilância da fronteira marítima portuguesa no contexto da União Europeia.....	7
2.1. Abordagem concetual: vigilância da fronteira.....	7
2.2. A Vigilância das Fronteiras na União Europeia	10
2.2.1. Enquadramento.....	10
2.2.2. O Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras.....	12
2.3. O Sistema Nacional de Vigilância das Fronteiras	14
3. Das funções de Guarda Costeira	17
3.1. Ancoragem concetual: funções de Guarda Costeira	17
3.1.1. Enquadramento Jurídico dos Espaços Marítimos	17
3.1.2. Origens das funções de Guarda Costeira.....	20
3.1.3. Funções atuais de Guarda Costeira	23
3.2. A competência das autoridades nacionais na vigilância da fronteira nacional.....	26
3.3. A competência da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira na vigilância da fronteira da União Europeia	28
4. Estudo de Caso: a atuação das autoridades nacionais na vigilância da fronteira marítima portuguesa.....	32
4.1. Enquadramento: o Centro Nacional de Coordenação EUROSUR de Portugal.....	32
4.2. Apresentação e análise das entrevistas	34
4.3. Análise de resultados	42
Conclusões e Recomendações	45
Bibliografia.....	50



Índice de Anexos

Anexo A – Responsabilidades do Centro Nacional de Coordenação EUROSUR....	Anx A-1
Anexo B – Atribuições da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira.....	Anx B-1
Anexo C – Manual EUROSUR: Fontes de informação.....	Anx C-1
Anexo D – Centro Nacional Coordenador Marítimo: constituição, organização e funcionamento	Anx D-1
Anexo E – Extratos das atribuições das autoridades nacionais	Anx E-1

Índice de Apêndices

Apêndice A – Modelo de análise	Apd A-1
Apêndice B – Dados dos fluxos migratórios das fronteiras <i>Schengen</i> (2010-2016)	Apd B-1
Apêndice C – Guião da Entrevista.....	Apd C-1
Apêndice D – Temáticas de respostas e enquadramento na estrutura do trabalho ...	Apd D-1
Apêndice E – Grelha das entrevistas	Apd E-1

Índice de Figuras

Figura 1 – Fronteiras Marítimas em Portugal Continental: Área da Vigilância de Fronteira e Locais de Controlo de Fronteira.....	10
Figura 2 – Fluxo migratório nas fronteiras <i>Schengen</i> (%) por ano	12
Figura 3 – Sistematização simplificada dos institutos legais estabelecidos na CNUDM ...	17
Figura 4 – Área de Busca e Salvamento Marítimo sob responsabilidade de Portugal.....	20
Figura 5 – Modelo de empenhamento da GC e Marinha dos EUA.....	22
Figura 6 – Ambiente Multinacional de Interagências Conjuntas (AMIC) no Século XXI.	23
Figura 7 – Entidades Portuguesas com funções de Guarda Costeira	28
Figura 8 – Numero de regressos (%) por ano	30
Figura 9 – Informação identificativa dos entrevistados.....	34
Figura 10 – Resumo das respostas à questão n.º 1	35
Figura 11 – Resumo das respostas à questão n.º 2	36
Figura 12 – Resumo das respostas à questão n.º 3	37
Figura 13 – Resumo das respostas à questão n.º 4	38
Figura 14 – Resumo das respostas à questão n.º 5	40
Figura 15 – Resumo das respostas à questão n.º 6	41
Figura 16 – Resumo das respostas à questão n.º 7	42



Índice de Tabelas

Tabela 1 – Fluxos migratórios nas fronteiras <i>Schengen</i> entre 2010 e 2016	Apd B-1
Tabela 2 – Questão n.º 1 da entrevista.....	Apd E-1
Tabela 3 – Questão n.º 2 da entrevista.....	Apd E-3
Tabela 4 – Questão n.º 3 da entrevista.....	Apd E-4
Tabela 5 – Questão n.º 4 da entrevista.....	Apd E-4
Tabela 6 – Questão n.º 5 da entrevista.....	Apd E-5
Tabela 7 – Questão n.º 6 da entrevista.....	Apd E-6
Tabela 8 – Questão n.º 7 da entrevista.....	Apd E-7



Resumo

A criação da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira juntou as Guardas Costeiras dos Estados-Membros à Agência Frontex, reforçando o controlo fronteiriço marítimo e a capacidade de vigilância da fronteira externa marítima da União Europeia. Considerando a inexistência de uma Guarda Costeira em Portugal, definimos como objeto de estudo, as funções de Guarda Costeira exercidas pelas autoridades nacionais e estabelecemos como objetivo da investigação a análise do seu impacto na vigilância da fronteira marítima de Portugal, identificando necessidades de adaptações ao modelo europeu de vigilância da fronteira.

A metodologia seguida assentou num raciocínio indutivo e numa estratégia de investigação qualitativa, de natureza empírica e descritiva, procurando perceber qual a situação portuguesa atual, relativa às funções de Guarda Costeira na vigilância da fronteira marítima portuguesa. Para tal, recolhemos os dados através da aplicação de entrevistas e análise documental, no âmbito do estudo de caso que realizámos.

Os resultados obtidos permitem-nos inferir pela necessidade de adaptação da legislação nacional e do estabelecimento de procedimentos de articulação operacional, em linha com o regulamento do sistema europeu de vigilância das fronteiras (EUROSUR). Concluimos que as autoridades nacionais necessitam de atuar coordenadamente para um fim comum: proteção eficaz e eficiente da fronteira da União Europeia.

Palavras-chave

EUROSUR; Frontex; Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira;
Vigilância de Fronteiras.



Abstract

The creation of the European Border and Coast Guard joined the Coast Guard of the Member States with the Frontex Agency, enhancing maritime border control and surveillance capacity of the European Union's external maritime border. Considering the inexistence of a Coast Guard in Portugal, we defined as the object of the study the Coast Guard functions carried out by the national authorities and established as research objective the analysis of its impact on the surveillance of the maritime border of Portugal, identifying the needs of adaptations to the European Border surveillance model.

The methodology followed was based on an inductive reasoning and a qualitative research strategy, empirical and descriptive, seeking to understand the current Portuguese situation regarding the Coast Guard functions in the surveillance of the Portuguese maritime border. To do this, we collect the data through the application of interviews and documentary analysis, within the framework of the case study that we performed.

The results obtained allow us to infer from the need to adapt the national legislation and the establishment of operational articulation procedures, in line with the regulation of the European Border Surveillance System (EUROSUR). We conclude that the national authorities need to act in a coordinated way for a common purpose: establish an effective and efficient protection of the European Union border.

Keywords

Border Surveillance; European Border and Coast Guard; EUROSUR; Frontex.



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

A

AIS	<i>Automatic Identification System</i>
AMIC	Ambiente Multinacional de Interagências Conjuntas
AMN	Autoridade Marítima Nacional
AR	Assembleia da República
AP	Autoridade Portuária

B

BDNNM	Base de Dados Nacional de Navegação Marítima
-------	--

C

CCCO	Centro de Comando e Controlo Operacional
CE	Comissão Europeia
CEPOL	Colégio Europeu de Polícia
CFS	Código das Fronteiras <i>Schengen</i>
CNCM	Centro Nacional de Coordenação Marítima
CNUDM	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
COSI	Comité Permanente sobre a Cooperação Operacional no domínio da Segurança Interna

D

DL	Decreto-Lei
DGAM	Direção Geral da Autoridade Marítima
DGRM	Direção Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos
DR	Decreto Regulamentar

E

ECGFF	<i>European Coast Guard Function Forum</i>
EFCA	<i>European Fishery Control Agency</i>
EM	Estados-Membros
EMSA	<i>European Maritime Safety Agency</i>
EP	Estado Português
EUA	Estados Unidos da América



EUROJUST	<i>European Union's Judicial Cooperation Unit</i>
EUROPOL	Serviço Europeu de Polícia
EUROSUR	Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras

F

FAP	Força Aérea Portuguesa
Frontex	Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira
FSC	<i>Frontex Situation Centre</i>

G

GC	Guarda Costeira
GEFC	Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira
GF	Guarda Fiscal
GIF	Gestão Integrada de Fronteiras

J

JUP	Janela Única Portuária
-----	------------------------

L

LRIT	<i>Long Range Identification and Tracking</i>
LO	Lei Orgânica
LOIC	Lei da Organização da Investigação Criminal

M

MAMAOT	Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
MAOC-N	<i>Maritime Analysis and Operations Centre – Narcotics</i>
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MF	Ministério das Finanças
MJ	Ministério da Justiça
MN	Milhas Náuticas
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MP	Marinha Portuguesa



N

NACGF *North Atlantic Coast Guard Forum*

O

OG Objetivo Geral

OL Oficial de Ligação

OTAN Organização do Tratado do Atlântico Norte

P

PCM Presidência do Conselho de Ministros

PEC Parlamento Europeu e Conselho

PF Posto de Fronteira

PJ Polícia Judiciária

PM Polícia Marítima

PUC-CPI Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional

Q

QSE Quadro de Situação Europeu

QSN Quadro de Situação Nacional

R

REPC Rede Europeia de Patrulhas Costeiras

RU Reino Unido

S

SAM Sistema de Autoridade Marítima

SAR *Synthetic Aperture Radar*

SEF Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

SITCEN *Situation Centre*

SIVE Sistema Integrado de Vigilância Exterior

SIVICC Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo da Costa Portuguesa

SSI Sistema de Segurança Interna



T

TII Trabalho de Investigação Individual

U

UCC Unidade de Controlo Costeiro

UE União Europeia

USCG *United States Coast Guard*

V

VMS *Vessel Monitoring System*

VTS *Vessel Traffic Service*

Z

ZC Zona Contígua

ZEE Zona Económica Exclusiva



Introdução

A Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) registou mais de doze mil facilitadores e quase dois milhões de migrantes irregulares nas fronteiras da União Europeia (UE), dos quais 99,8% foram detetados fora dos Postos de Fronteira (PF), apenas durante o ano de 2016 (Frontex, 2017a, pp. 47-49). Além disso, a “utilização de embarcações pequenas e inadequadas à navegação marítima tem aumentado drasticamente o número de migrantes afogados nas fronteiras externas marítimas meridionais” (PEC, 2013, p. 11).

Os indicadores dos fluxos migratórios e o número de migrantes no mar, muito contribuíram para a criação e implementação, em 2013, do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR), em que cada Estado-Membro (EM) assumiu a responsabilidade de funcionamento de um Centro Nacional de Coordenação (CNC) com o objetivo de garantir a coordenação a nível nacional, entre todos os CNC e com a Frontex, no tocante à vigilância das fronteiras externas da UE. O EUROSUR pretende melhorar consideravelmente a capacidade operacional e técnica da Frontex e dos EM para detetar pequenas embarcações, bem como a sua capacidade de reação, contribuindo assim para reduzir o número de mortes de migrantes (PEC, 2013, p. 11).

No entanto, consciente que este passo poderia não ser o suficiente, Jean-Claude Juncker, Presidente da Comissão Europeia (CE), no seu discurso sobre o estado da União, em 9 de setembro de 2015, afirmou ser “necessário reforçar a Frontex numa medida significativa, tendo em vista o seu desenvolvimento num sistema de guarda costeira e de fronteiras europeias plenamente operacional” (CE, 2015a, p. 1).

A proposta da CE para criar a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira (GEFC) foi aprovada em 14 de setembro de 2016 e teve o seu lançamento oficial a 06 de outubro de 2016. A sua implementação trouxe um papel de destaque à vigilância da fronteira marítima, na medida em que as Guardas Costeiras (GC) nacionais passaram a fazer parte da GEFC, “podendo realizar missões de controlo fronteiriço” (CE, 2015b).

O controlo fronteiriço é uma das funções atribuídas às GC, que no caso de Portugal é executada pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), pela Guarda Nacional Republicana (GNR), pela Marinha Portuguesa (MP), pela Autoridade Marítima Nacional (AMN) e pela Força Aérea Portuguesa (FAP). Além desta missão, outras missões realizadas no espaço marítimo, enquadradas nas funções de GC, têm vindo a assumir maior importância ao nível do EUROSUR, nomeadamente no empenhamento das autoridades na criação e



manutenção do Quadro de Situação Nacional (QSN) das fronteiras, na atuação operacional e na coordenação com outros EM e Países Terceiros.

No entanto, considerando que Portugal não tem um corpo de GC e as funções de GC são exercidas por diferentes autoridades, tomámos como referência para o nosso estudo, o enquadramento do *European Coast Guard Functions Forum (ECGFF)*, que define como funções de GC as seguintes missões: segurança da navegação marítima; proteção portuária, naval e marítima; atividades aduaneiras marítimas; prevenção e combate ao tráfico e contrabando e imposição da lei marítima associada; controlo fronteiriço marítimo; vigilância e monitorização marítima; proteção e resposta ambiental marítima; busca e salvamento marítimo; serviço de assistência marítima e acidentes marítimos; inspeção e controlo das pescas; e resposta a catástrofes de acidentes marítimos (ECGFF, 2017).

Neste sentido, existe todo o interesse em perceber como as autoridades nacionais, a exercer funções de GC, se adaptaram ao modelo europeu de vigilância das fronteiras da UE, qual o seu contributo para este modelo, pretendendo no final contribuir para eventuais melhoramentos na adaptação do modelo português ao europeu. Por isso, definimos como objeto de estudo, as funções de GC exercidas pelas autoridades nacionais e delimitámos a investigação: (a) quanto ao conteúdo, às funções de GC que contribuem diretamente para a vigilância da fronteira, com enfoque nas atividades realizadas no combate e prevenção da criminalidade transfronteiriça, na execução do controlo fronteiriço marítimo e na vigilância e monitorização marítima, assim como as atividades que contribuem para a diminuição de perdas de vidas no mar; (b) temporalmente, para o período posterior à criação da Frontex (26 de outubro de 2004); (c) no domínio espacial, aos troços de fronteira marítima de Portugal que constituem simultaneamente fronteira externa da UE, não incluindo neste contexto as fronteiras aéreas e terrestres (internas), nem as atividades de controlo de fronteiras nos PF.

O Objetivo Geral (OG) da investigação é analisar o impacto das funções de GC executadas pelas autoridades nacionais, na vigilância da fronteira marítima de Portugal, identificando eventuais necessidades de adaptações ao modelo europeu de vigilância da fronteira da UE. Na prossecução do OG, definimos os seguintes objetivos específicos (OE):

OE1. Analisar o enquadramento normativo da vigilância da fronteira externa da UE.

OE2. Definir o quadro de intervenção das autoridades nacionais, no âmbito da vigilância da fronteira marítima portuguesa.



OE3. Apresentar recomendações de atuação das autoridades nacionais no quadro da vigilância da fronteira marítima de Portugal, em concomitância com o modelo de atuação da UE.

Neste enquadramento, deduzimos a nossa Questão Central (QC): “Qual o impacto das funções de GC na vigilância da fronteira externa da UE nos troços de fronteira marítimos de Portugal?”. A esta questão associámos as seguintes Questões Derivadas (QD):

QD1. O enquadramento normativo nacional da vigilância da fronteira marítima está de acordo com as orientações da UE?

QD2. Qual o quadro de atuação das autoridades nacionais no domínio da vigilância da fronteira marítima nacional?

QD3. De que modo as autoridades nacionais podem atuar e cooperar no quadro da vigilância da fronteira marítima portuguesa em concomitância com o modelo europeu?

A metodologia utilizada assentou num raciocínio indutivo e uma estratégia de investigação qualitativa, de natureza empírica e descritiva, no objetivo de procurar, a partir do estado atual, elaborar uma ou mais teorias explicativas para responder à QC. Quanto ao desenho de pesquisa, realizou-se um estudo de caso da situação portuguesa, relativamente à execução atual das funções de GC na vigilância da fronteira marítima portuguesa. O estudo tem como ancoragem concetual os regulamentos e manuais em vigor ao nível europeu, comparando-os com a realidade implementada em Portugal, tendo em vista apresentar contributos para eventuais adaptações ao modelo europeu.

No sentido de providenciar uma sequência coerente à investigação, desenvolvemos a estrutura do trabalho em quatro capítulos. O primeiro capítulo, que dedicamos aos aspetos metodológicos, procuramos enquadrar e perspetivar a linha de investigação a seguir ao longo do trabalho. No segundo capítulo, abordamos a vigilância da fronteira em contexto europeu, seus modelos e sistemas adotados pela UE. Com o terceiro capítulo, dedicado às funções de GC, fazemos a ligação das competências das autoridades à vigilância da fronteira, para no quarto capítulo, analisarmos a situação nacional do ponto de vista empírico, relativamente à atuação das autoridades nacionais na vigilância da fronteira, em forma de estudo de caso. Finalmente, terminamos com conclusões e recomendações, onde pretendemos apresentar eventuais contributos para a adoção do modelo europeu de vigilância da fronteira, abrindo e sugerindo novas linhas de investigação.



1. Abordagem Metodológica

O processo de investigação segue as normas metodológicas em vigor no Instituto Universitário Militar, nomeadamente a NEP/ACA-010 (IESM, 2015a) e NEP/ACA-018 (IESM, 2015b), assim como o Caderno N.º 8 do Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM), de janeiro de 2016, intitulado “Orientações Metodológicas para a elaboração de Trabalhos de Investigação” (IESM, 2015c). Em complemento, seguiu-se o “Manual de Investigação em Ciências Sociais” de Quivy e Campenhoudt (2005), e a obra de Yin (2015) intitulada “Estudo de Caso. Planeamento e Métodos”.

A abordagem metodológica seguiu uma estratégia de investigação qualitativa, de natureza essencialmente empírica e descritiva, numa tentativa de procurar, a partir dos dados obtidos, construir uma teoria que explique e responda à QC. Pelo que, desenvolvemos a investigação em torno do estudo de caso sobre a atuação das autoridades nacionais que exercem funções de GC e contribuem simultaneamente para a vigilância da fronteira marítima portuguesa, que se constitui também como fronteira externa da UE.

1.1. Revisão de literatura e abordagem concetual

O processo de investigação iniciou com a definição do estado atual do conhecimento, com o objetivo de identificar o conhecimento sobre o tema e evitar repetir estudos já efetuados. Neste sentido, efetuámos uma revisão de literatura sobre autores que tenham desenvolvido trabalhos nas seguintes áreas: (i) área do controlo de fronteiras, mais voltado para a fiscalização nos PF; (ii) área da vigilância da fronteira, centrada nas atividades associadas à vigilância e patrulhamento fora dos PF; e (iii) área das funções de GC nos espaços marítimos; recaindo o foco sobre as duas últimas áreas.

Assim, destacamos:

- (i) Miguel Seabra (2012), que efetua uma definição holística do conceito de fronteira, através de Trabalho de Investigação Individual (TII) denominado “O Conceito de Fronteira: Uma abordagem multifacetada”;
- (ii) Carlos Cruz (2012) e Paulo José (2016), que abordam a prevenção e apoio à vigilância da fronteira marítima, respetivamente com os TII “O Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo e a vigilância de zona costeira” e “O SIVICC como um sistema dissuasor da ilicitude e de apoio à atividade operacional da Guarda Nacional Republicana”;



- (iii) Carlos Baptista (2014), que associa a cooperação policial à vigilância da fronteira externa da UE, através do TII “A Guarda Nacional Republicana e a Guardia Civil: Cooperação Policial na Vigilância da Fronteira Externa da União Europeia”;
- (iv) Rui Lampreia (2013), que estuda “A Articulação de Competências nos Espaços Marítimos Nacionais”, e Carlos Batalha (2014), que apresenta o tema “Da Edificação de Capacidades Militares – A Vigilância dos Espaços Marítimos”, em que ambos abordam a articulação de competências nos espaços marítimos nacionais e a vigilância desses espaços;
- (v) Bento Domingues (2014), que apresenta “A Segurança no Mar e a União Europeia. Implicações para Portugal”;
- (vi) Lopo Cajarabille, Silva Ribeiro, Gameiro Marques e Sardinha Monteiro (2012), que coordenam um conjunto de estudos sobre segurança no mar, onde incluem as funções de GC, através da obra “A Segurança no Mar – Uma Visão Holística”; e
- (vii) José Chilão (2015), que na sua tese de doutoramento “A Maritimidade Portuguesa – A extensão da Plataforma Continental”, investiga a plataforma continental “jurídica”, as competências das autoridades nacionais alvos de segurança no mar e o exercício da soberania no mar.

Apesar dos estudos supracitados abordarem a vigilância da fronteira, salientamos que os mesmos não relacionam as funções de GC com o modelo europeu de vigilância da fronteira, a vigorar desde 2013, por força da implementação do EUROSUR. Pelo que, da revisão de literatura efetuada, tomámos como principal ancoragem para o nosso estudo:

- (i) o regulamento (UE) n.º 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho (PEC), de 9 de março, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras, designado de Código das Fronteiras *Schengen* (CFS);
- (ii) o regulamento (UE) n.º 1052/2013 do PEC, de 22 de outubro, que aprova o EUROSUR – doravante designado de regulamento EUROSUR;
- (iii) o Decreto Regulamentar (DR) n.º 86/2007, de 12 de dezembro, que articula a ação das autoridades de polícia e demais entidades competentes no âmbito dos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional; e
- (iv) as respetivas Leis Orgânicas das autoridades portuguesas.

1.2. Modelo de análise

Na construção inicial do modelo de análise, identificámos duas possíveis linhas de investigação. Uma ligada à criação da GEFC e o conseqüente impacto que esta criação teve



nos EM, concretamente em Portugal. A outra linha, associada às funções de GC executadas pelas autoridades nacionais e o respetivo contributo para a vigilância da fronteira marítima.

Após uma fase exploratória, onde inclusive auscultámos peritos na área, abandonámos a primeira linha de investigação, por considerarmos reduzido o tempo que medeia entre a criação da GEFC e a conclusão da investigação – inferior a seis meses. Pelo que, percebemos estar ainda numa fase embrionária da implementação desta Guarda, em que a obtenção de dados para sustentar as repostas às QD e QC poderia estar comprometida ou nem sequer ser possível de obter.

Assim, optou-se por seguir a segunda linha de investigação, que consideramos trazer atualmente mais contributos para o conhecimento sobre o tema, na medida em que a GEFC passou a ser o somatório da Frontex com as GC dos EM. Logo, tendo em conta que Portugal não tem uma GC, mas sim várias entidades a realizar as tarefas de GC, consideramos que o seu contributo é cada vez mais necessário para a vigilância da fronteira e existe todo o interesse em perceber qual poderá ser a melhor forma de se articular esse esforço conjunto. Nesta medida, adotou-se o modelo de análise conforme apresentado no Apêndice A.

1.3. Metodologia seguida

A fase exploratória do trabalho consistiu na revisão de literatura e recolha de opiniões de peritos nos assuntos em investigação. Daqui foram identificados alguns aspetos relacionados com o estado atual da arte, que serviram de base de partida para a condução dos trabalhos e se revestiram como linhas orientadoras da investigação.

Durante a fase analítica recolheram-se dados que permitiram descrever o estudo de caso, de acordo com o objeto de estudo e os objetivos propostos, tendo como orientação a apresentação de dados conducentes à resposta da QC. Terminamos o percurso metodológico na fase conclusiva, onde procurámos apresentar conclusões e tecer recomendações.

Os instrumentos metodológicos utilizados basearam-se na análise documental e entrevistas. A análise documental teve como ponto de partida o regulamento e o manual EUROSUR, por refletirem o modelo europeu da vigilância das fronteiras na UE, e a legislação nacional que articula a ação das autoridades de polícia e demais entidades competentes no âmbito dos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional. As entrevistas foram elaboradas e enquadradas com a estrutura do trabalho (*vide* Apêndice D), são do tipo semiestruturado, e pretenderam incluir a opinião de peritos responsáveis pela área da vigilância da fronteira marítima, que exerçam ou tenham exercido funções no CNC EUROSUR ou no Centro Nacional Coordenador Marítimo (CNCM).



2. Da vigilância da fronteira marítima portuguesa no contexto da União Europeia

Neste capítulo abordaremos o conceito de vigilância da fronteira enquadrado no contexto *Schengen*, apresentando o modelo europeu de vigilância da fronteira implementando na UE e o sistema de vigilância da fronteira marítima adotado por Portugal. Pretendemos também efetuar um enquadramento normativo da vigilância da fronteira.

2.1. Abordagem concetual: vigilância da fronteira

Para enquadrarmos o conceito de vigilância da fronteira no contexto europeu, necessitamos apresentar previamente os conceitos de: (i) “vigilância”, nomeadamente na conjuntura societal; (ii) “fronteira”, nas suas diferentes abordagens; (iii) “fronteira externa”, nos termos do CFS; (iv) “mar territorial”, para se chegar ao conceito de “fronteira marítima”; e (v) “zona contígua” (ZC), para se perceber a área de atuação preventiva na segurança da fronteira marítima nacional.

Assim, começamos por definir “vigilância” como o ato ou efeito de vigiar, de ter uma atenção desvelada e cuidadosa, associado ao conceito de prevenção (Infopédia, 2003-2017a). Por outro lado, se enquadrarmos a vigilância no contexto da sociedade e liberdade de circulação dos cidadãos, para Dandeker (2006, p. 225) o termo vigilância significa: (i) a compilação e armazenamento de informações, presumivelmente com utilidade, relativamente a pessoas ou objetos; (ii) a supervisão de atividades de pessoas ou objetos, através da sistematização de instruções ou da arquitetura física dos ambientes naturais ou construídos; e (iii) a aplicação das atividades de recolha de informações para as tarefas de monitorização de indivíduos sujeitos a controlo e supervisão, de monitorização do cumprimento de instruções ou acordos, ou a simples monitorização dos seus comportamentos.

Relativamente ao conceito de “fronteira”, podemos defini-lo como a linha que delimita territorialmente um Estado, fixando a sua extensão; separando dois países, regiões ou territórios (Infopédia, 2003-2017b). No entanto, numa perspetiva holística, Fonseca (2009, pp. 47-49) considera a “fronteira, como *marca* (no sentido medieval), espaço indefinido, impreciso, onde se separam as obediências”, que a partir do século XIII veio dar lugar “a uma outra *fronteira*, a fronteira dos limites entre as soberanias”, onde as implicações diplomáticas deram lugar a uma “*dupla fronteira* (a fronteira territorial, por um lado, e, por outro, a fronteira estratégica da defesa das rotas comerciais e militares, situada mais além da primeira)”. É suportado nesta base concetual, que o mesmo autor (Fonseca, 2009, pp. 49-50) defende que “a fronteira do Mediterrâneo (entenda-se o Estreito de Gibraltar) é assumida,



em termos políticos, como lugar onde se projeta uma primeira noção de fronteira marítima, na sua tripla dimensão: afirmação de um poder naval, limite do espaço da cristandade em face do mundo muçulmano, articulação diplomática com o reino vizinho”, adicionando-lhe ainda uma quarta dimensão: a da retaguarda.

Passando ao conceito de “fronteiras externas”, necessitamos recorrer ao CFS, que no seu artigo (art.º) 2.º entende por “«Fronteiras externas», as fronteiras terrestres, inclusive as fronteiras fluviais e as lacustres, as fronteiras marítimas, bem como os aeroportos, portos fluviais, portos marítimos e portos lacustres dos Estados-Membros, desde que não sejam fronteiras internas” (PEC, 2016a, p. 6). Assim, para o nosso estudo interessa reter que as fronteiras externas da UE, são, nomeadamente, as fronteiras marítimas que não sejam consideradas fronteiras internas. Por fronteiras internas, define o CFS, no seu art.º 1.º: “a) as fronteiras comuns terrestres, incluindo as fronteiras fluviais e lacustres, dos Estados-Membros; b) os aeroportos dos Estados-Membros, no que respeita aos voos internos; c) os portos marítimos, fluviais e lacustres dos Estados-Membros no que diz respeito às ligações regulares internas por *ferry*” (PEC, 2016a, p. 2).

Para chegarmos ao conceito de “fronteira marítima”, necessitamos primeiro de tomar em consideração a definição de “mar territorial” estabelecida no Direito Internacional, nomeadamente através da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM)¹, ratificada por Portugal, através da Resolução da Assembleia da República (AR) n.º 60-B/97, de 14 de abril. Nos termos do art.º 2.º da CNUDM, a “soberania do Estado estende-se além do seu território e das suas águas interiores e, no caso de Estado arquipelágico, das suas águas arquipelágicas, a uma zona de mar adjacente designada pelo nome de mar territorial”, estendendo-se “ao espaço aéreo sobrejacente ao mar territorial, bem como ao leito e ao subsolo deste mar” (AR, 1997, p. 5486(96)).

Assim, podemos adotar o conceito de “mar territorial” como as “águas marítimas adjacentes à terra firme, às águas marítimas interiores ou às águas arquipelágicas, numa faixa de largura uniforme que segue, em princípio, os contornos do recorte costeiro ou as linhas de base² ou de fecho³ estabelecidas” (Guedes, 1998, p. 101). Considerando que a largura do

¹ Também conhecida por Convenção de *Montego Bay*.

² CNUDM, art.º 5.º, refere que “a linha de base normal para medir a largura do mar territorial é a linha da baixa-mar ao longo da costa, tal como indicada nas cartas marítimas de grande escala, reconhecidas oficialmente pelo Estado costeiro.”

³ Considera-se “linhas de fecho”, as linhas de base reta, estabelecidas para Portugal, através das coordenadas expressas no Decreto-Lei (DL) n.º 495/85, de 29 de novembro, desde que a extensão destas linhas, ou a soma dos seus segmentos, não exceda as 24 milhas náuticas (Guedes, 1998, p. 106).



mar territorial está limitada a 12 milhas marítimas⁴, assumimos como “fronteira marítima” o limite exterior do mar territorial, expresso no art.º 4.º da CNUDM, como “uma linha em que cada um dos pontos fica a uma distância do ponto mais próximo de base igual à largura do mar territorial”. Esta fronteira marítima, quando enquadrada no âmbito do CFS, da Política Comum de Segurança e Defesa e da Política Externa e de Segurança Comum da UE, assume-se também como fronteira externa marítima da UE (AR, 1997, p. 5486(96)).

Além disso, de acordo com o n.º 2 do art.º 2.º do Decreto do Presidente da República n.º 67-A/97, de 14 de outubro, “Portugal declara que, numa zona de 12 milhas marítimas contígua ao seu mar territorial”, que se denomina “zona contígua”⁵ (ZC), “tomará as medidas de fiscalização que entenda necessárias”, para “evitar as infrações às leis e regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração ou sanitários no seu território ou no seu mar territorial”⁶ e “reprimir as infrações às leis e regulamentos no seu território ou no seu mar territorial”⁷. Por isso, podemos considerar a ZC como uma área de atuação preventiva para a segurança da fronteira marítima, na qual as autoridades atuam para fazer face à tipologia de ameaças aqui referidas (Presidência da República, 1997, p. 5486(2); AR, 1997, pp. 5486(96), 5486(101)).

Após termos apresentado os conceitos de fronteira externa e fronteira marítima, importa então esclarecer a diferença entre “vigilância de fronteiras”, “controlo de fronteiras” e “controlo fronteiriço”, para entendermos a aplicação da diferente terminologia ao longo do trabalho. Assim, nos termos do art.º 2.º do CFS, considera-se: “«Vigilância de fronteiras», a vigilância das fronteiras entre os pontos de passagem de fronteira e a vigilância dos pontos de passagem de fronteira fora dos horários de abertura fixados, de modo a impedir as pessoas de iludir os controlos de fronteira”; “«Controlos de fronteira», os controlos efetuados nos pontos de passagem de fronteira, a fim de assegurar que as pessoas, incluindo os seus meios de transporte e objetos na sua posse, podem ser autorizadas a entrar no território dos Estados-Membros ou autorizadas a abandoná-lo”. A soma dos controlos de fronteira e da vigilância de fronteiras, designa-se de “controlo fronteiriço” e consiste na “atividade que é exercida numa fronteira, nos termos e para efeitos do” CFS, “unicamente com base na intenção ou no ato de passar essa fronteira, independentemente de qualquer outro motivo” (PEC, 2016a, pp. 6-7).

⁴ CNUDM, art.º 3.º.

⁵ *Ibidem*, art.º 33.º.

⁶ *Ibidem*, art.º 33.º, n.º 1, alínea a).

⁷ *Ibidem*, art.º 33.º, n.º 1, alínea b).



As definições apresentadas, juntamente com a Figura 1, pretendem ajudar a compreender a gestão, cooperação e coordenação da vigilância da fronteira, entre as autoridades nacionais, entre estas autoridades e as autoridades dos EM vizinhos, assim como com a Frontex.

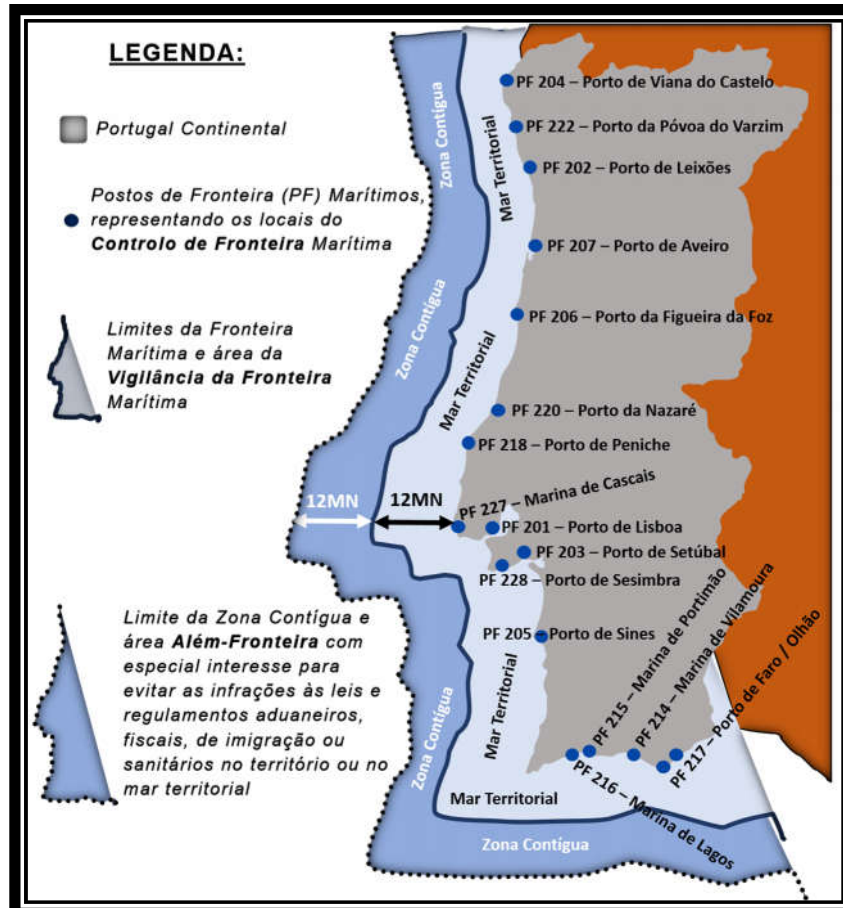


Figura 1 – Fronteiras Marítimas em Portugal Continental: Área da Vigilância de Fronteira e Locais de Controlo de Fronteira

Fonte: (Autor, 2017) adaptado de (AR, 1997; PEC, 2016a; SEF, 2017)

2.2. A Vigilância das Fronteiras na União Europeia

2.2.1. Enquadramento

A operacionalização das relações de cooperação no domínio da Segurança Interna, onde se inclui o controlo fronteiriço, é materializada no Comité Permanente sobre a Cooperação Operacional no domínio da Segurança Interna (COSI). Na área das fronteiras, o COSI tem como objetivos “garantir uma coordenação e uma cooperação eficazes entre as autoridades policiais e de gestão das fronteiras, incluindo o controlo e a proteção das fronteiras externas, e sempre que adequado a cooperação judiciária em matéria penal necessária para a cooperação operacional.” Deve ainda “assegurar uma cooperação estrita



entre as agências da UE e os organismos implicados na segurança interna da UE (EUROPOL, Frontex, EUROJUST, CEPOL e SITCEN), a fim de proporcionar operações cada vez mais coordenadas, integradas e eficazes” (UE, 2010, p. 25).

Por outro lado, o modelo de Gestão Integrada de Fronteiras (GIF) introduzido pela UE, pretende traduzir o reforço conjunto da proteção das fronteiras numa “abordagem integrada” do controlo fronteiriço, com a análise de risco e as operações de retorno. Pelo que, se considerarmos que as “fronteiras externas só podem ser transpostas nos pontos de passagem de fronteiras e durante as horas de abertura fixadas”⁸, importa regular e reforçar a vigilância de fronteiras com o objetivo principal de “impedir a passagem não autorizada da fronteira, lutar contra a criminalidade transfronteiriça e tomar medidas contra quem tiver atravessado ilegalmente a fronteira”⁹ (PEC, 2016a, pp. 9, 16).

Além disso, importa ter em conta o art.º 13.º do CFS, que orienta os guardas de fronteira a utilizar “unidades fixas ou móveis para efetuar a vigilância das fronteiras”, de “forma a impedir e desencorajar as pessoas de iludir o controlo nos pontos de passagem de fronteira”. Este normativo, estabelece ainda que a vigilância deve ser “efetuada por unidades fixas ou móveis, que desempenham a sua missão patrulhando ou colocando-se em pontos reconhecida ou presumivelmente sensíveis, tendo como objetivo deter as pessoas que atravessem ilegalmente a fronteira”, sendo que as operações de vigilância “podem também efetuar-se por meios técnicos, incluindo meios eletrónicos” (PEC, 2016a, p. 16).

Os fluxos migratórios acabam por influenciar o investimento da UE na vigilância da fronteira. Na Figura 2, podemos observar que entre o ano 2010 e 2016, mais de 98% das situações detetadas, por migração irregular nas fronteiras *Schengen*, surgem fora dos PF. Os dados auxiliam ainda a compreender a preponderância de determinados sistemas de vigilância, sistemas de forças e respetivas valências ou capacidades aplicáveis à vigilância da fronteira, em detrimento do controlo nos PF.

⁸ CFS, art.º 5.º.

⁹ *Ibidem*, art.º 13.º.

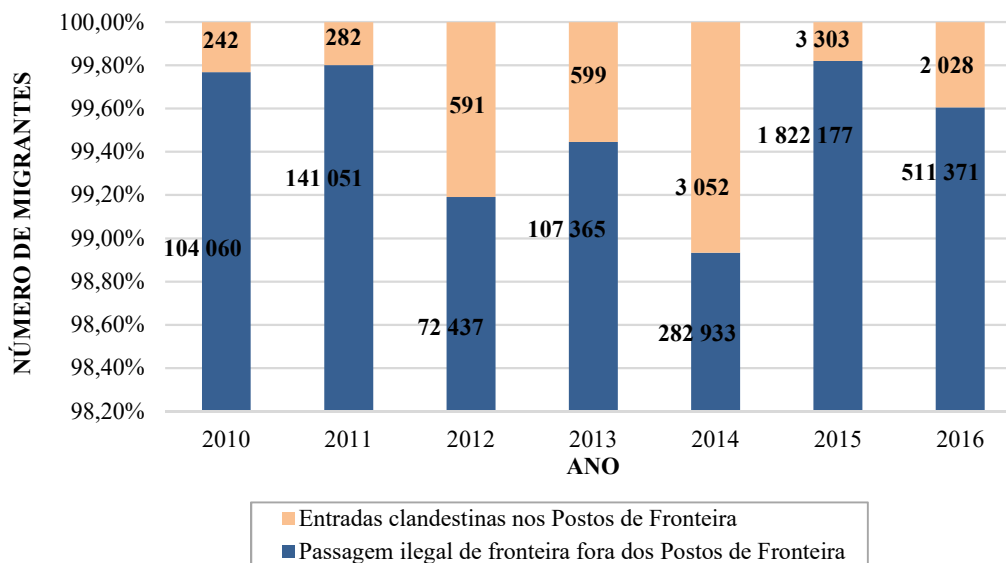


Figura 2 – Fluxo migratório nas fronteiras *Schengen* (%) por ano

Fonte: (Autor, 2017) adaptado de (Frontex, 2014; Frontex, 2015; Frontex, 2016; Frontex, 2017a)

No espírito do funcionamento da UE, do CFS e da GIF, a UE estabeleceu mecanismos de reforço de controlo fronteiriço, onde destacamos o EUROSUR, a Agência Frontex e regras específicas para a vigilância de fronteiras marítimas externas. Estas regras são orientadas especialmente para os procedimentos em caso de deteção de navios suspeitos de “transportar pessoas que iludam ou tencionem iludir os controlos nos pontos de passagem de fronteira”, ou navios implicados “no tráfico de migrantes por mar”, determinando a comunicação imediata da situação ao centro de coordenação internacional e ao CNC EUROSUR do EM de acolhimento. Existe ainda uma orientação de aproximação da articulação operacional entre os centros de vigilância e os centros de coordenação das operações de salvamento, em situações de busca e salvamento marítimo e apoio no desembarque das pessoas intercetadas ou socorridas durante uma operação no mar (PEC, 2014, p. 100).

2.2.2. O Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras

O EUROSUR surge para reforçar o intercâmbio de informações e a cooperação operacional entre as autoridades nacionais dos EM, e entre estes e a Frontex, pretendendo dotar estes intervenientes de instrumentos necessários para melhorar o seu conhecimento situacional e capacidade de reação nas fronteiras externas, com o objetivo de “detetar, prevenir e combater a imigração ilegal e a criminalidade transfronteiriça e de contribuir para garantir a proteção e a salvaguarda da vida dos migrantes.” A crescente preocupação em proteger as fronteiras externas marítimas e a consequente necessidade de implementação de



capacidade para detetar as pequenas embarcações inadequadas à navegação marítima, bem como incrementar a capacidade de reação dos EM para reduzir o número de mortes de migrantes, está também na génese da criação do EUROSUR (PEC, 2013, p. 11).

A atividade de vigilância da fronteira externa marítima assume maior importância na esfera jurídica dos EM, na medida em que o regulamento EUROSUR assume força legal em todos estes países. Este regulamento é aplicável “à vigilância das fronteiras externas terrestres e marítimas, nomeadamente ao controlo, deteção, identificação, seguimento, prevenção e interceção de passagens não autorizadas das fronteiras, a fim de detetar, prevenir e combater a imigração ilegal e a criminalidade transfronteiriça e de contribuir para garantir a proteção e a salvaguarda da vida dos migrantes” (PEC, 2013, p. 14).

O EUROSUR privilegia a troca de informações e cooperação no domínio da vigilância das fronteiras utilizando uma rede de comunicações que estabelece a ligação entre o *Frontex Situation Centre* (FSC) e os CNC dos EM, constituindo-se estes como o único ponto de contacto para o intercâmbio de informações e a cooperação com os outros CNC e com a Frontex (PEC, 2013, pp. 15-16).

As responsabilidades dos CNC, que elencamos em detalhe no Anexo A, são maioritariamente de cooperação e coordenação do intercâmbio de informações entre todas as autoridades às quais incumbam responsabilidades pela vigilância das fronteiras externas a nível nacional, bem como com os outros CNC e com a Frontex. Os CNC têm ainda a responsabilidade de coordenar o sistema nacional de vigilância das fronteiras, coordenar as medidas operacionais com os outros EM e criar e manter o QSN, para no conjunto de todos os CNC e FSC formarem o Quadro de Situação Europeu (QSE) (PEC, 2013, pp. 15-19).

O QSN é composto, segundo o art.º 9.º do regulamento EUROSUR (PEC, 2013, pp. 16-17), por informações recolhidas das seguintes fontes: (i) “sistema nacional de vigilância das fronteiras”; (ii) “sensores fixos e móveis operados pelas autoridades nacionais”; (iii) “patrulhas em missão de vigilância das fronteiras e outras missões de controlo”; (iv) “centros de coordenação locais, regionais e outros”; (v) oficiais de ligação das diversas autoridades e “sistemas nacionais relevantes”; (vi) Frontex; (g) CNC de outros EM; (vii) “autoridades de países terceiros” que tenham estabelecido acordos de cooperação; (viii) “sistemas de notificação de navios”; (ix) outras organizações relevantes e “outras fontes”.

O QSN e QSE têm ainda o apoio de instrumentos de vigilância de aplicação comum facultados pela Frontex, nomeadamente relativos a: (i) “controlo seletivo dos portos e costas de países terceiros”; (ii) “seguimento de navios e de outras embarcações em alto mar”; (iii)



“controlo de zonas designadas no domínio marítimo”; (iv) “avaliação ambiental de zonas designadas no domínio marítimo”¹⁰ (PEC, 2013, p. 19). Nesta tarefa, a Frontex fornece aos CNC, e, por conseguinte, às autoridades nacionais dos EM, um conjunto de aplicações, ferramentas e sistemas de informação, essencialmente destinados ao seguimento, vigilância e salvamento no âmbito marítimo, entre os quais destacamos: (i) *Automatic Identification System* (AIS) Terrestre; (ii) AIS Satélite; (iii) *Long Range Identification and Tracking* (LRIT); (iv) Imagem Satélite Ótica e de *Synthetic Aperture Radar* (SAR); (v) *Vessel Monitoring System* (VMS); (vi) Dados Meteorológicos e Oceanográficos; (vii) Ferramentas de Simulação Marítima; e (viii) Alertas de Posicionamento Global (GNR, 2015a, p. 63; Frontex, 2017b).

2.3. O Sistema Nacional de Vigilância das Fronteiras

O manual EUROSUR define como “«sistema nacional de vigilância das fronteiras», uma estrutura única ou uma combinação de sistemas de vigilância e controlo que reúne as atividades de vigilância nas fronteiras externas de um Estado-Membro, sob a coordenação do centro nacional de coordenação, nos termos da legislação nacional, e que apoia o intercâmbio de informações entre as autoridades nacionais com responsabilidade pela vigilância das fronteiras externas”¹¹ (CE, 2015c, p. 8). Mas, no caso português, esta definição não se torna imediatamente esclarecedora, pois não encontramos na legislação nacional a definição que Portugal considera como sendo o seu sistema nacional de vigilância das fronteiras.

No entanto, a resposta de Portugal à necessidade em ter um sistema nacional, com capacidade de vigilância ao longo da fronteira marítima portuguesa, traduziu-se na implementação do Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo da Costa Portuguesa (SIVICC). Além do SIVICC, contribuem ainda para o sistema nacional, outros sistemas de informação marítima, assim como a informação obtida nas atividades de patrulhamento marítimo e aéreo. A operacionalização do sistema nacional ocorre no CNC EUROSUR, onde este sistema se assume “como uma rede de planeamento e coordenação de operações conjuntas de vigilância, potenciado em Portugal através do SIVICC” (GNR, 2015a, p. 52).

As Grandes Opções do Plano 2005-2009 de Portugal (2005, p. 216) incluíram o SIVICC como objetivo da política de segurança interna para o país, através do “reforço dos

¹⁰ Regulamento EUROSUR, art.º 12.º.

¹¹ Manual EUROSUR, subcapítulo 2.3, n.º 8.



meios de vigilância da costa no âmbito da prevenção e repressão da criminalidade, em especial no combate ao tráfico de droga.” Este objetivo complementaria o comprometimento de Portugal no “aprofundar as ações de cooperação, no domínio do controlo das fronteiras marítimas” (Portugal, 2005, p. 218).

A gestão e operação do SIVICC foi atribuída à GNR, por força do art.º 40.º da sua Lei Orgânica¹², tendo sido inaugurado oficialmente no dia 2 de dezembro de 2013 (AR, 2007a, p. 8049; GNR, 2015b, p. 42). O SIVICC “baseia-se numa plataforma tecnológica de comando e controlo, composta por um conjunto de Postos de Observação fixos e móveis, instalados ao longo da linha de costa de Portugal Continental, dotados de sensores que permitem a deteção, localização e identificação de ameaças no mar territorial, orla costeira e fronteira externa (marítima) da União Europeia” (GNR, 2015c, p. 50).

O conceito operacional que serviu de conceção ao SIVICC baseou-se em grande parte no *Long Arm Operational System* (LAOS), sistema que a Guarda Fiscal (GF) implementou em 1990, com o objetivo de prevenir desembarques de mercadoria ilícita ou sujeita à cobrança de impostos e convidativa ao descaminho (IAEM, 1991, p. 31). Portugal investiu no sistema LAOS quando ainda existiam fronteiras internas, por isso o sistema não tinha um modelo de partilha europeu, mas de operação local. No entanto, as políticas europeias levaram à mudança de paradigma e a “interoperabilidade do SIVICC assume, em pleno, o modelo integrado de vigilância europeu, pois este sistema pode ser integrado com o sistema de vigilância de Espanha e com o sistema de vigilância das fronteiras externas da Europa, o EUROSUR”. Esta política de integração, encontra-se em consonância com as responsabilidades do CNC EUROSUR e com a criação e manutenção do QSN das fronteiras, conforme previsto nos art.ºs 5.º e 9.º do regulamento EUROSUR.

A preocupação em manter o QSN das fronteiras marítimas atualizado está bem vincado no SIVICC, pois este já integra a informação obtida de “sistemas externos de auxílio à identificação do conhecimento situacional marítimo, como são o caso do VTS (*Vessel Traffic Service*), AIS (*Automatic Identification System*) e da BDNNM (Base de Dados Nacional de Navegação Marítima)”. Além desta informação, O SIVICC integra também o sistema de posicionamento dos meios empenhados pela GNR no patrulhamento terrestre e marítimo, por forma a incrementar a capacidade de reação e o conhecimento situacional do EUROSUR, quando em operações de vigilância da fronteira (GNR, 2015c, p. 52).

¹² Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.



Mas, quando o QSN das fronteiras inclui informação obtida nas atividades de vigilância sobre essas fronteiras, todas as autoridades que nelas participam devem contribuir com as suas fontes de informação. Estas fontes de informação, que afluíram no subcapítulo anterior e descrevemos com maior detalhe no Anexo C, devem contribuir para um panorama completo e atualizado da situação nas fronteiras.

Ainda sobre o contributo para o QSN das fronteiras de Portugal, importa salientar o CNCM, cujo objeto “visa regular, de forma integrada, a articulação nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional, entre autoridades de polícia [e] demais entidades competentes”¹³. A sua operacionalização, no âmbito da cooperação europeia, relativa ao “combate à imigração ilegal por via marítima, designadamente a Rede Europeia de Patrulhas Costeiras”¹⁴ (REPC), aproxima a legislação nacional do regulamento EUROSUR. No entanto, a legislação nacional atribui ao SEF, decorrente da sua qualidade de ponto de contacto nacional junto da Frontex¹⁵, a responsabilidade da coordenação nacional da REPC, enquanto o regulamento EUROSUR atribuiu esta responsabilidade ao CNC EUROSUR¹⁶ (MDN, 2007, p. 8883; PEC, 2013, p. 15). Mais entidades apoiam a vigilância da fronteira marítima, no âmbito das funções de GC, conforme abordaremos no capítulo seguinte.

¹³ DR n.º 86/2007, de 12 de dezembro, art.º 1.º.

¹⁴ *Ibidem*, art.º 15.º, n.º 2.

¹⁵ *Ibidem*, art.º 16.º, n.º 3 (*vide* Anexo D).

¹⁶ Regulamento EUROSUR, art.º 5.º, n.º 3, alínea h) (*vide* Anexo A).



3. Das funções de Guarda Costeira

Neste capítulo pretendemos contribuir para o conhecimento sobre as competências das autoridades nacionais e da GEFC, no âmbito das funções de GC. Mas, antes de efetuarmos o enquadramento do que podem ser consideradas funções de GC na atualidade, apresentamos as origens dessas funções e o seu relacionamento nos espaços marítimos.

Considerando que em Portugal não existe um corpo GC propriamente dito, tomámos como referencial de estudo, o fórum com maior representatividade de EM – o *European Coast Guard Function Forum* (ECGFF). Além deste fórum, suportámo-nos também, no modelo da *United States Coast Guard* (USCG), por ser uma das GC mais antigas e com um espectro alargado de capacidades.

3.1. Ancoragem concetual: funções de Guarda Costeira

3.1.1. Enquadramento Jurídico dos Espaços Marítimos

Os estados costeiros desde a sua formação que necessitaram de ter um conhecimento situacional das atividades que ocorrem no espaço marítimo à sua responsabilidade. Este espaço, assenta legalmente na CNUDM, desde a linha de base, a iniciar o mar territorial, até ao mar alto, conforme foi detalhado na abordagem concetual do subcapítulo 2.1 e que agora se pretende sistematizar graficamente na Figura 3.

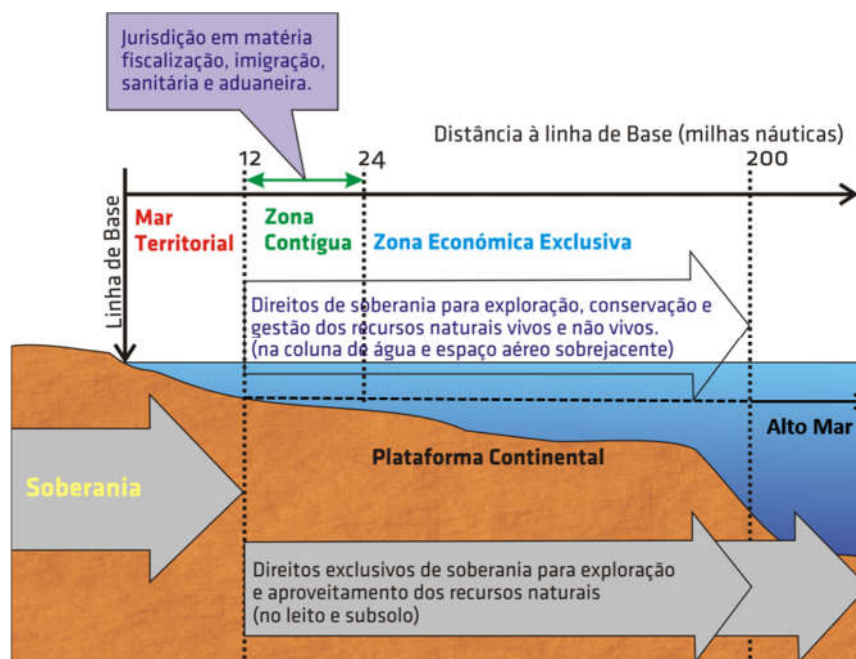


Figura 3 – Sistematização simplificada dos institutos legais estabelecidos na CNUDM

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



A sistematização dos espaços marítimos auxilia a compreender a conceção das funções de GC, a respetiva atribuição de competências e os modelos adotados pelos diversos Estados. Realçamos nesta distribuição, duas restrições da ZC: (i) ser opção dos Estados a adoção desta zona; (ii) ser um espaço limitado até às 12 MN. Portugal optou pelo limite máximo, pelo que nos referimos a este limite às 24 MN. Esta zona “teve origem na necessidade de controlo aduaneiro pelos Estados costeiros” e “funciona como uma zona de transição entre o mar territorial e o alto mar e vice-versa”, numa perspetiva de “evitar ou reprimir infrações à sua legislação e regulamentação, em matérias aduaneiras, fiscais, de imigração e sanitárias, no seu território ou no seu mar territorial” (Correia e Monteiro, 2012, p. 46).

O Tratado de Lisboa trouxe maior responsabilidade para o Estados costeiros da UE. A Zona Económica Exclusiva (ZEE) passou a ser uma maior preocupação para as entidades que exercem funções de GC, na medida em que cada EM “pode inspecionar os navios de pesca que arvoreem o seu pavilhão em todas as águas comunitárias que não estejam sob soberania de outro”¹⁷ EM e pode “realizar inspeções em navios de pesca de outro” EM, após autorização do Estado Costeiro em questão¹⁸ (Conselho Europeu, 2009, pp. 30-31). Esta norma, ajuda a perceber as responsabilidades da Agência Europeia de Controlo das Pescas (EFCA) no contributo para a vigilância da fronteira e a assinatura de protocolo com a Frontex, nomeadamente para a disponibilização de informação da posição das embarcações de pesca.

O alto mar, que inclui “todas as partes do mar não incluídas na ZEE, no mar territorial ou nas águas interiores de um Estado, nem nas águas arquipelágicas de uma Estado arquipelágico”¹⁹, apresenta ainda mais restrições em termos de atuação legal das diversas entidades (AR, 1997, pp. 5486-(112)). Mas, para efeitos da vigilância da fronteira, nomeadamente nos objetivos do Regulamento EUROSUR relativos ao tema da criminalidade transfronteiriça e da imigração irregular, o alto-mar assume especial relevância pois:

- (i) A lei penal portuguesa relativa ao combate à droga é “aplicável a factos cometidos fora do território nacional”, quando “praticados a bordo de navio contra o qual Portugal tenha sido autorizado a tomar medidas previstas no artigo 17.º da Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e

¹⁷ Regulamento (CE) n.º 1224/2009 do Conselho, de 20 de novembro, art.º 80.º, n.º 1.

¹⁸ *Ibidem*, conjugação dos art.ºs 80.º, n.º 2 e 81.º, n.ºs 1 e 3.

¹⁹ CNUDM, art.º 86.º.



Substâncias Psicotrópicas de 1988”²⁰, atribuindo esta Convenção²¹ competência aos “navios de guerra ou aeronaves militares ou quaisquer outros navios ou aeronaves devidamente assinalados e identificáveis como navios ou aeronaves ao serviço de um governo e autorizados para esse fim”²² (MJ, 1993, p. 245; AR, 1991, p. 4737).

- (ii) O Protocolo Adicional Contra o Tráfico Ilícito de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea, ratificado por Portugal em 2004, permite ao “Estado Parte que tenha motivos razoáveis para suspeitar que um navio que exerce a liberdade de navegação em conformidade com o direito internacional e arvoira o pavilhão ou exhibe sinais de matrícula de outro Estado Parte está a ser utilizado para introduzir clandestinamente migrantes por via marítima pode notificar o Estado do pavilhão, solicitar a confirmação do registo da matrícula e, se este se confirmar, solicitar autorização a esse Estado para tomar as medidas apropriadas relativamente ao navio”²³ (AR, 2004, p. 2101). A competência para realização destas medidas está atribuída “apenas por navios de guerra ou aeronaves militares ou por outros navios ou aeronaves devidamente autorizados para esse efeito que ostentem sinais claros e identificáveis como estando ao serviço do Estado”²⁴ (AR, 2004, p. 2102).

Importa ainda referir que, a área de responsabilidade de busca e salvamento marítimo atribuída a Portugal é a maior da Europa, representando cerca de seis milhões de km² (Cfr. Figura 4), na qual as entidades com responsabilidades nesta área executam funções de GC e contribuem para um dos principais objetivos do regulamento EUROSUR: a diminuição de perdas de vida no mar (FAP, 2017; Marinha, 2017). Esta responsabilidade decorre da Convenção Internacional de Busca e Salvamento Marítimo que define a forma como se organiza este serviço e obriga os Estados que ratificaram a Convenção a implementarem serviços dedicados a este propósito. Portugal aprovou a adesão à Convenção em 1985 e criou o Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Marítimo em 1994 (MNE, 1985, p. 2618; MDN, 1994, p. 322).

²⁰ DL n.º 15/93, de 22 de janeiro, art.º 49.º.

²¹ Conhecida como Convenção de Viena.

²² Convenção de Viena, art.º 17.º.

²³ Protocolo de Palermo 2000, art.º 8.º, n.º 2.

²⁴ *Ibidem*, art.º 9.º, n.º 4.

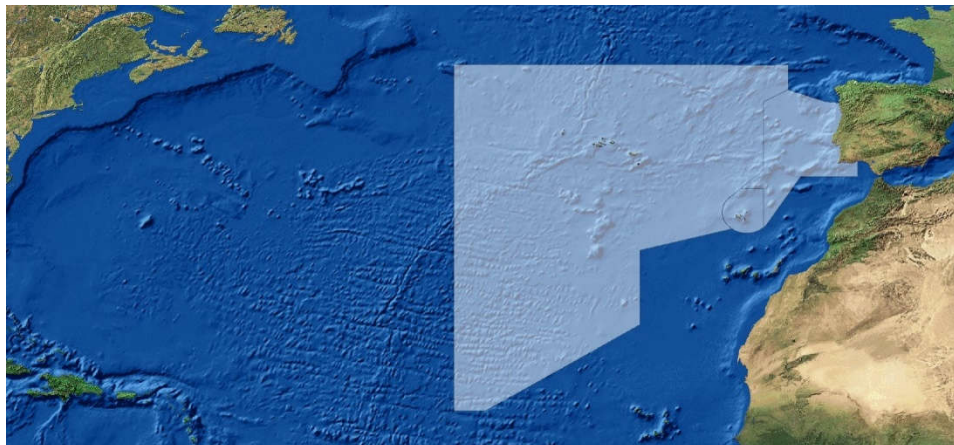


Figura 4 – Área de Busca e Salvamento Marítimo sob responsabilidade de Portugal

Fonte: (Marinha, 2017)

3.1.2. Origens das funções de Guarda Costeira

As origens das funções de GC surgem associadas às questões de pagamento dos impostos e proteção financeira dos Reinos e Estados. Para tal, surge a necessidade de exercer a autoridade do Estado no cumprimento da legislação nacional nos mares territoriais sob a sua responsabilidade, especialmente no contexto aduaneiro (alfandegário), demarcando claramente a sua fronteira. Assim aconteceu nos países que criaram as primeiras GC e também em Portugal.

A título de exemplo, observamos que a criação da *Her Majesty Coast Guard*, atual Agência Marítima e GC do Reino Unido (RU), resultou dos esforços para combater o contrabando ao longo dos séculos XVII e XVIII. O Conselho da Alfândega e dos Impostos para prevenir a evasão dos impostos devidos pelas transações aduaneiras, constituiu uma pequena frota de embarcações e pessoal para atuar na costa do RU (The National Archives, 2012).

Uma das maiores GC do mundo e ainda mais antiga que a GC do RU é a USCG. Esta GC foi fundada a 4 de agosto de 1790 com a principal missão de proteger as receitas aduaneiras e permitir o crescimento económico, nomeadamente através da economia colonial. Alexander Hamilton, secretário do Tesouro dos Estados Unidos da América (EUA), ao propor um plano económico assente essencialmente da renda gerada por impostos alfandegários e impostos sobre a tonelagem dos bens e navios estrangeiros, para recuperar o país da crise financeira resultante da Guerra da Independência, levou à criação de um Corpo com 80 homens e 20 rapazes – o *Revenue Marine* –, com um único propósito: assistência na cobrança dos direitos aduaneiros e dos impostos sobre a tonelagem (USCG, 2014, pp. 27-29).



Portugal também foi um país pioneiro no controlo dos espaços marítimos, edificando a capacidade de vigilância costeira para “evitar, descobrir e reprimir o contrabando e descaminho aos direitos e as transgressões dos preceitos fiscais atuando, para o efeito, em terra e no mar (zona marítima de respeito).” Esta responsabilidade recaiu sobre a GF, uma Força Pública criada especialmente para “o serviço da fiscalização dos impostos e rendimentos públicos, a cargo da Administração Geral das Alfândegas e Contribuições Indiretas”, através de Decreto Real de 9 de setembro de 1886 (Esteves, 1985, p. 137).

A GF passou a utilizar os navios da Esquadilha Fiscal da Costa, “sob requisição das autoridades competentes, dentro das suas respetivas zonas, nos serviços de polícia de pesca e sanitária, e de vigiar a emigração” (Esteves, 1985, p. 140). Por esta altura, assiste-se ao alargamento da atuação marítima para além da razão económica, incluindo já a questão da migração. Este espectro da atividade marítima foi alargado à “preservação do monopólio comercial marítimo”, à “garantia da segurança da navegação de longo curso”, à “proteção do espaço costeiro e acesso aos portos”, assim como ao “apoio ao salvamento e socorro de feitorias e fortes ultramarinos”, por força do estabelecimento de rotas marítimas comerciais e colónias ultramarinas (Neto, 2012, p. 409).

As funções de GC surgem para garantir a ação do Estado no mar, através de “organizações com competências distintas no exercício das funções do poder público ligadas às águas territoriais e aos outros espaços marítimos”, que, segundo Neto (2012, pp. 409-410), se “traduzem nas seguintes tarefas:

- Salvaguarda da vida humana no mar e salvamento marítimo;
- Assinalamento marítimo, ajudas e avisos à navegação;
- Prevenção e combate à poluição;
- Segurança e controlo da navegação;
- Segurança na faixa costeira, no domínio público marítimo e nas fronteiras marítimas fluviais;
- Fiscalização das atividades de aproveitamento económico de recursos vivos e inertes;
- Preservação e proteção de recursos marítimos no património cultural subaquático e do meio marinho;
- Preservação da saúde pública;
- Preservação e repressão da imigração ilegal e da criminalidade, nomeadamente o combate ao narcotráfico, ao terrorismo e à pirataria;



- Proteção civil, com incidência no mar e na faixa litoral.”

O mar assume uma contínua importância na economia local, pelo que a desordem no mar só piora as coisas em terra. O sucesso da criminalidade transnacional providencia poderes a determinados grupos de pessoas ao ponto de corroer o crescimento, a prosperidade e segurança de Estados civilizados, comprometendo as relações com outros países, por se tornarem uma preocupação securitária para terceiros (Till, 2009, pp. 306-307).

Till (2009, pp. 306-307) realça que apenas uma abordagem marítima global e holística faz *jus* à complexidade e importância das ligações entre os diferentes valores do mar e as suas múltiplas ligações com os acontecimentos em terra. O mesmo autor identifica três requisitos gerais para manter a boa ordem no mar: (i) um conhecimento situacional melhorado; (ii) uma política marítima eficaz; e (iii) uma gestão marítima integrada.

As Marinhas, as GC e outras agências marítimas assumem uma contribuição vital na implementação dos requisitos para manter a boa ordem no mar, onde o seu relacionamento e coordenação no espectro de atividades marítimas, desde a imposição da lei à aplicação do instrumento militar na defesa de um Estado, requerem medidas afinadas de articulação. O centro de gravidade desta articulação reside na conjugação do uso das capacidades das GC, ou entidades a exercer estas funções, com a utilização das Marinhas, enquanto instrumento puramente militar, para aplicação da força, conforme se apresenta um exemplo na Figura 5 (Till, 2009, pp. 314-321).

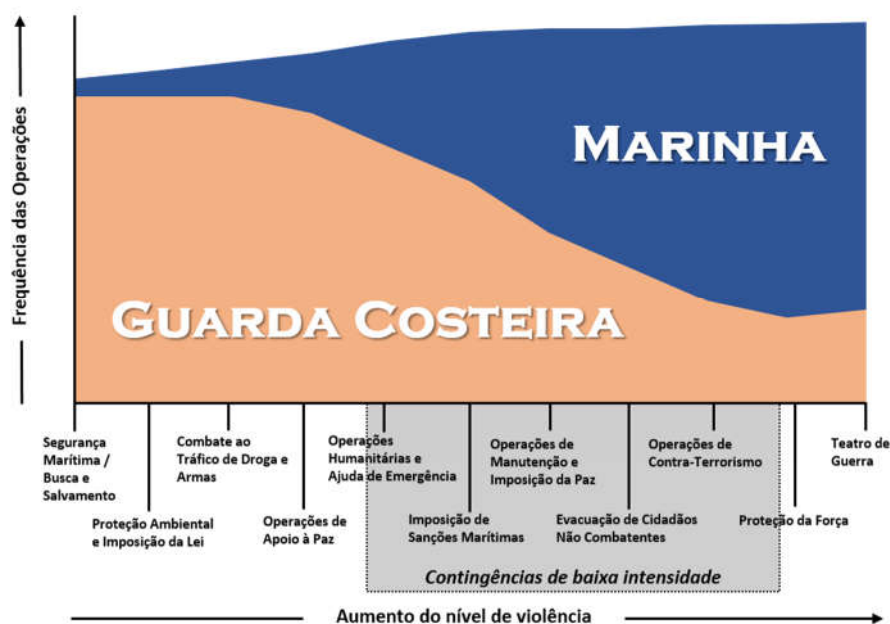


Figura 5 – Modelo de empenhamento da GC e Marinha dos EUA

Fonte: (Autor, 2017) adaptado de (Till, 2009, p. 316)



3.1.3. Funções atuais de Guarda Costeira

As ameaças com que nos deparamos na atualidade atingem um espectro multidimensional e transectorial, emergindo a necessidade de olharmos as funções atuais de GC num Ambiente Multinacional de Interagências Conjuntas (AMIC). A sua estratégia cooperativa implica forçosamente o empenhamento das Agências de Segurança, das GC e das Forças Armadas numa panóplia de operações de baixa a alta intensidade. Na Figura 6 apresentamos um modelo de referência dos EUA, com um amplo raio de capacidades, através do espectro das ameaças, em simbiose com o empenhamento da GC, Marinha e Corpos de Fuzileiros (Ramassini, 2017).

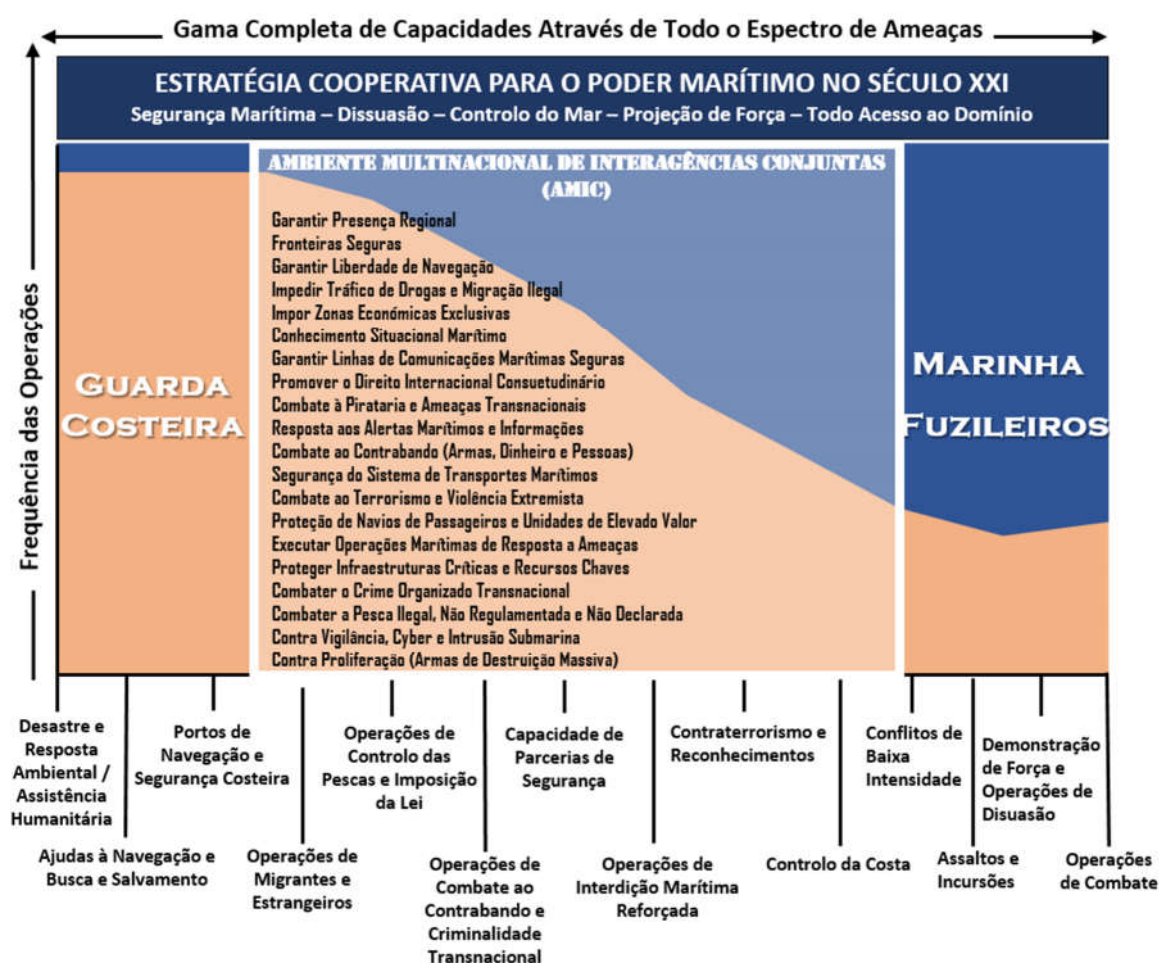


Figura 6 – Ambiente Multinacional de Interagências Conjuntas (AMIC) no Século XXI

Fonte: (Autor, 2017) adaptado de (Ramassini, 2017)

As funções de GC variam consoante o modelo de organização adotado pelo governo, fóruns ou agências. Nesse contexto, elegemos para o nosso estudo, os modelos com influência direta no modelo nacional, tendo em consideração a participação de entidades nacionais e a adoção de formação e doutrina por parte destas entidades. Assim, consideramos



para a nossa investigação, as funções de GC adotadas pelo CNCM, *North Atlantic Coast Guard Forum* (NACGF), ECGFF, GEFC²⁵, regulamento EUROSUR e respetivo manual.

O CNCM é o “órgão que visa agilizar os procedimentos de articulação entre os órgãos e serviços da Marinha/AMN e a GNR”²⁶, bem como com a FAP, SEF, PJ, AT, Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), Autoridade de Saúde Nacional (ASN), Instituto da Água (INAG) e DGRM²⁷. Além da articulação da atuação no mar entre estas entidades, “funciona, igualmente, para efeitos dos projetos de cooperação a nível europeu tendentes ao combate à imigração ilegal por via marítima, designadamente a Rede Europeia de Patrulhas Costeiras”, cabendo-lhe, em situação de crise ou emergências relacionadas com fluxos migratórios via mar, “a coordenação das atividades a desenvolver pelas diferentes entidades no âmbito do plano de contingência aprovado para o efeito.”²⁸ O seu funcionamento assenta em reuniões mensais²⁹ e a presidência é rotativa semestralmente, entre as entidades participantes (MDN, 2007, p. 8881 e 8883).

Nos termos do DR n.º 86/2007, de 12 de dezembro, para efeitos de “articulação, nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional, entre autoridades de polícia, no exercício dessa autoridade, e demais entidades competentes”, são consideradas atividades relacionadas com funções de GC:

- (i) Segurança da navegação dos navios e embarcações de pesca, de comércio e da náutica de recreio (art.º 3.º, n.º 1);
- (ii) Vigilância e fiscalização das atividades de pesca e culturas marinhas exercidas em espaços sob soberania e jurisdição nacional (art.º 3.º, n.º 2);
- (iii) Vigilância e fiscalização dos navios e embarcações por forma a prevenir e detetar quaisquer atividades ilícitas de poluição do meio marinho por produtos poluentes (art.º 3.º, n.º 2);
- (iv) Náutica de recreio (art.º 3.º, n.º 4);
- (v) Infrações tributárias, fiscais e aduaneiras fora das instalações portuárias (art.º 4.º, n.º 1);
- (vi) Fiscalização da comercialização de produtos piscícolas e deteção e repressão de ilícitos em lotas e em espaços portuários (art.º 4.º, n.º 3);

²⁵ Assente no regulamento que cria a GEFC.

²⁶ DR n.º 86/2007, de 12 de dezembro, art.º 15.º, n.º 1.

²⁷ *Ibidem*, art.º 1.º e art.º 15.º, n.º 1.

²⁸ *Ibidem*, art.º 15.º, n.º 3.

²⁹ *Ibidem*, art.º 17.º, n.º 1.



- (vii) Tráfico de estupefacientes e substâncias proibidas (art.º 5.º);
- (viii) Imigração ilegal e tráfico de seres humanos (art.º 6.º);
- (ix) Tráfico ilícito de mercadorias (art.º 7.º);
- (x) Sanidade marítima (art.º 8.º);
- (xi) Atividades económicas (art.º 9.º); e
- (xii) Salvamento marítimo (art.º 14º) (MDN, 2007, pp. 8881-8883).

O NACGF é uma organização que reúne 20 países do Atlântico Norte (Instituto dos Mares da Lusofonia, 2016). O fórum foi criado em outubro de 2007 com caráter informal, para “fomentar a cooperação e a partilha de informações na segurança e proteção marítimas, busca e salvamento, proteção ambiental, fiscalização da pesca e repressão do narcotráfico e da imigração ilegal”, permitindo também “a troca de conhecimentos técnicos acerca de sistemas de vigilância marítima e das plataformas aéreas e navais, e respetivos equipamentos, utilizados nestas atividades” (Revista de Marinha, 2012). A organização reúne duas vezes por ano, a nível técnico (peritos) e de direção, e aborda sete grupos de trabalhos relacionados com funções de GC:

- (i) Ambiente;
- (ii) Fiscalização da pesca;
- (iii) Luta contra o narcotráfico;
- (iv) Luta contra a imigração ilegal;
- (v) Segurança marítima;
- (vi) Técnica; e
- (vii) Salvamento no mar (République Française, 2015).

O ECGFF é um fórum autónomo, não vinculativo, voluntário, independente e sem ligação política, que inclui os Chefes das GC ou entidades com funções equivalentes de cada nação marítima da UE, dos países *Schengen* associados, a CE e as suas Instituições e Agências com competências relacionadas às funções de GC. O fórum foi criado com o objetivo de estudar, contribuir e promover a compreensão e o desenvolvimento das questões marítimas de importância e interesses comum relacionados com as funções de GC transsectoriais, civis e militares, e contribuir para o progresso nas várias atividades de funções de GC, que se enunciam:

- (i) Segurança e controlo da navegação marítima, incluindo a gestão do tráfego marítimo;
- (ii) Proteção portuária, naval e marítima;



- (iii) Atividades tributárias e aduaneiras via marítima;
- (iv) Prevenção e combate ao tráfico e contrabando e imposição da lei marítima associada;
- (v) Controlo fronteiriço marítimo;
- (vi) Vigilância e monitorização marítima;
- (vii) Preservação e proteção do meio marinho e dos recursos naturais, e prevenção e combate à poluição marítima;
- (viii) Busca e salvamento marítimo;
- (ix) Serviço de assistência marítima (incidente/acidentes no mar);
- (x) Inspeção e controlo das pescas; e
- (xi) Acidentes marítimos e resposta a catástrofes (proteção civil) (ECGFF, 2017).

A GEFC assume especial relevância, por no seu novo mandato incluir um conjunto de competências relacionadas com as funções de GC, pelo que abordaremos em maior profundidade as suas competências no subcapítulo 3.3. Realçamos que as suas funções de GC estão intimamente ligadas ao regulamento EUROSUR e respetivo manual, abordados no sistema europeu de vigilância das fronteiras (sub-subcapítulo 2.2.2) e dizem respeito às seguintes funções de GC:

- (i) Controlo fronteiriço e segurança das fronteiras;
- (ii) Aplicação da lei marítima;
- (iii) Atividades aduaneiras;
- (iv) Proteção ambiental;
- (v) Controlo das pescas; e
- (vi) Busca e salvamento (Frontex, 2017c).

3.2. A competência das autoridades nacionais na vigilância da fronteira nacional

A atribuição de competências para realização de funções de GC varia consoante o modelo adotado por cada Estado. Este, “em função das suas pretensões e capacidades, define a natureza e a dimensão da sua guarda costeira que pode ser, desde uma força militar fortemente armada com amplos poderes de autoridade policial, até uma simples organização com funções limitadas à busca e salvamento marítimo sem qualquer autoridade de natureza policial” (Neto, 2012, p. 409).

Neto (2012, p. 410) sumariza as soluções encontradas pelos Estados, em três modelos globais de relacionamento interagências:



- (i) atribuição às GC de “um conjunto de tarefas que podem ser articuladas entre as marinhas e outras agências, assumindo, as primeiras, um papel de apoio”;
- (ii) criação de GC “nas marinhas que funcionam de forma independente”;
- (iii) criação de “entidades que exercem as funções” de GC. Portugal adotou este último modelo, privilegiando a complementaridade da mesma tarefa por mais que uma entidade.

As competências das autoridades nacionais em funções de GC estão também muito associadas ao Sistema de Autoridade Marítima (SAM). Por SAM, “entende-se o quadro institucional formado pelas entidades, órgãos ou serviços de nível central, regional ou local que, com funções de coordenação, executivas, consultivas ou policiais, exercem poderes de autoridade marítima”³⁰. O poder de autoridade marítima é o “poder público a exercer nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, traduzido na execução dos atos do Estado, de procedimentos administrativos e de registo marítimo, que contribuam para a segurança da navegação, bem como no exercício de fiscalização e de polícia, tendentes ao cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis nos espaços marítimos sob jurisdição nacional”³¹ (AR, 2002, p. 1750).

No âmbito da vigilância da fronteira marítima nacional, importa destacar o contributo da atuação das autoridades, que no âmbito das suas competências orgânicas, exercem o poder de autoridade marítima, nas seguintes áreas: “prevenção e repressão da criminalidade, nomeadamente no que concerne ao combate ao narcotráfico, ao terrorismo e à pirataria; prevenção e repressão da imigração clandestina; segurança da faixa costeira e no domínio público marítimo e das fronteiras marítimas”³² (AR, 2002, p. 1751).

Assim, na Figura 7 mostramos o resumo das entidades que exercem funções de GC como atividade primária (P)³³ ou em complemento (C)³⁴ à sua principal atividade. Desta forma, conseguimos perceber a multiplicidade de entidades que se complementa e reforçam na execução da mesma missão. O resultado da informação enforma a interpretação das respetivas leis orgânicas (LO) das entidades e para melhor enquadramento das suas competências, incluímos o extrato das atribuições legais de cada entidade no Anexo E.

³⁰ DL 43/2002, de 2 de março, art.º 2.º.

³¹ *Ibidem*, art.º 3.º.

³² *Ibidem*, art.º 6.º.

³³ Atribuímos a letra ‘P’ para identificar a entidade que tem competências na matéria, como atribuição principal.

³⁴ Atribuímos a letra ‘C’ para identificar a entidade que também pode e exerce a função, embora a competência esteja cometida a outra(s) entidade(s).



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

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

Figura 7 – Entidades Portuguesas com funções de Guarda Costeira

Fonte: (Autor, 2017) adaptado das funções da ECGFF (2017) e das LO da GNR (AR, 2007a, pp. 8043-8044), do SEF (MAI, 2012, pp. 6381-6382), da PSP (AR, 2007b, pp. 6065-6066), da AT (MF, 2011, pp. 5301-5302), da PJ (AR, 2008a, p. 5281) e da DGRM (MAMAOT, 2012, pp. 914-(2) - 914(3)), da LOIC (AR, 2008b, pp. 6039-6040) e da organização da AMN (MDN, 2002, pp. 1755-1757)

3.3. A competência da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira na vigilância da fronteira da União Europeia

O número de migrantes com destino ao território da UE levou o Conselho Europeu a propor, em junho de 2015, medidas de “reforço da gestão das fronteiras para melhor gerir os crescentes fluxos migratórios”, intensificando “os controlos nessas fronteiras, em especial através da afetação de recursos adicionais” à Frontex. As medidas para “assegurar a execução eficaz da gestão europeia integrada das fronteiras” propuseram a criação de uma GEFC, “dotada dos recursos financeiros, humanos e materiais necessários”. A GEFC “é constituída pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira («Agência») e pelas



autoridades nacionais dos Estados-Membros responsáveis pela gestão das fronteiras, incluindo as guardas costeiras na medida em que realizem controlos nas fronteiras”³⁵ (PEC, 2016b, pp. 1-2 e 11).

A inclusão das GC nacionais na GEFC vem reforçar a vigilância exercida pelas GC, permitindo-lhes realizar missões de controlo fronteiriço. Também a EFCA e a Agência Europeia da Segurança Marítima (EMSA), no âmbito dos respetivos mandatos, viram a cooperação reforçada junto das autoridades nacionais que exercem funções de GC, “através da disponibilização de serviços, informações, equipamentos e formação, bem como da coordenação de operações polivalentes”³⁶ (PEC, 2016b, p. 15). Verifica-se, também, uma aproximação das operações militares em missões de policiamento, nomeadamente nos países terceiros, mostrando a abordagem compreensiva da utilização da GEFC em conjunto com o instrumento militar (PEC, 2016b, p. 3).

A gestão das fronteiras externas pela GEFC, além de incluir a análise de risco, o intercâmbio de informações e o EUROSUR, já existentes na Frontex, acrescenta a presença de peritos do seu próprio pessoal nos EM. Estes constituem-se como Oficiais de Ligação (OL) com o objetivo de contribuírem para a avaliação das vulnerabilidades, verificando-se assim um reforço das funções de supervisão e de acompanhamento, com reflexos diretos no aperfeiçoamento do atual FSC (PEC, 2016b, pp. 3, 16).

“Nos casos em que existam desafios desproporcionados e específicos nas fronteiras externas”, a Frontex deverá, a pedido de um EM ou por sua própria iniciativa, “organizar e coordenar intervenções rápidas nas fronteiras e destacar equipas europeias de guardas de fronteira e costeiros de uma reserva de reação rápida e o equipamento técnico”³⁷ (PEC, 2016b, p. 4). Isto leva-nos a perceber duas dimensões de poderes reforçados da Frontex: (i) o direito de intervir nas fronteiras de um EM, quando a situação assim o justifique, e depois de confirmada pelo Conselho Europeu³⁸; (ii) a constituição de uma Força de Reserva de Reação Rápida³⁹ com 1500 guardas de fronteiras ou outros agentes competentes prontos a atuar com equipamento técnico, dos quais Portugal contribui com 47⁴⁰, “o mais tardar, cinco

³⁵ Regulamento da GEFC, art.º 3.º.

³⁶ *Ibidem*, art.º 8.º, n.º 1, alínea t).

³⁷ *Ibidem*, preâmbulo, parágrafo (24).

³⁸ *Ibidem*, art.º 19.º.

³⁹ *Ibidem*, art.º 20.º, n.º 5.

⁴⁰ *Ibidem*, anexo I.



dias úteis após a data em que o plano operacional tiver sido decidido entre o diretor-executivo e o Estado-Membro de acolhimento”⁴¹ (PEC, 2016b, pp. 22, 63).

Acrescentou ainda o “direito de organizar operações conjuntas de regresso por iniciativa própria e reforçar o seu papel no que respeita à obtenção de documentos de viagem para retornados”⁴² (PEC, 2016b, p. 5). Observamos na Figura 8, uma capacidade de cumprir apenas uma média de 40% das decisões de regresso. Estes indicadores contribuíram para as atribuições à Frontex desta competência.

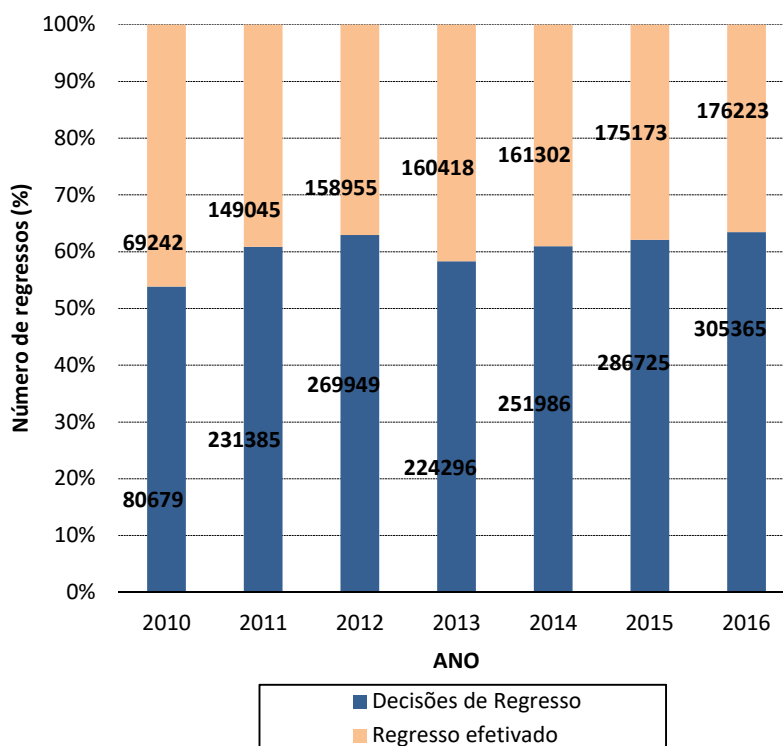


Figura 8 – Número de regressos (%) por ano

Fonte: (Autor, 2017) adaptado de (Frontex, 2014; Frontex, 2015; Frontex, 2016; Frontex, 2017a)

No sentido de manter uma permanente ligação entre os EM e a Frontex, o regulamento da GEFC, no seu art.º 23.º, determina aos EM a designação de “um ponto de contacto nacional para efeitos de comunicação”⁴³ com a Frontex sobre todos os assuntos relativos às atividades desta Agência, devendo estar disponível para ser contactado a qualquer momento. Esta ligação permanente, resulta da dependência da GEFC na “utilização comum de

⁴¹ *Ibidem*, art.º 17.º, n.º 10.

⁴² *Ibidem*, preâmbulo, parágrafo (32).

⁴³ *Ibidem*, art.º 23.º.



informações, capacidades e sistemas a nível nacional e da resposta da Agência a nível da União”⁴⁴ (PEC, 2016b, pp. 2, 27).

A pretensão de garantir a segurança interna está incluída de forma global nos objetivos do mandato da GEFC. Uma das formas passará por um papel mais ativo na análise de risco e “na luta contra a criminalidade transfronteiriça e o terrorismo”⁴⁵, nomeadamente na cooperação com a EUROPOL e a EUROJUST (PEC, 2016b, p. 14).

Observamos também uma tentativa de enquadrar todos os EM, sob uma doutrina de atuação comum, nomeadamente através de formação, treino, investigação, desenvolvimento e aquisição de equipamento. A questão doutrinária recai em primeira instância sobre os EM, no entanto, a responsabilidade da Frontex em prestar a formação necessária às equipas europeias de intervenção ficou bem patenteado ao longo do regulamento da GEFC⁴⁶ (PEC, 2016b, pp. 5, 14, 18, 33 e 34).

Importa ainda destacar, a preocupação do legislador em reforçar a matéria de cooperação europeia no domínio das funções de GC, nomeadamente no art.º 53.º do regulamento da GEFC, especificando algumas áreas de contribuição:

- (i) “partilha, compilação e análise de informações disponíveis nos sistemas de sinalização a bordo de navios”;
- (ii) “prestação de serviços de vigilância e de comunicação com base em tecnologia de ponta”;
- (iii) “desenvolvimento de capacidades através da elaboração de orientações, de recomendações e da definição de boas práticas, bem como da realização de ações de formação e do intercâmbio de pessoal”;
- (iv) “reforço da troca de informações e da cooperação no âmbito do exercício das funções de guarda costeira”;
- (v) “partilha de capacidades através do planeamento e da execução de operações polivalentes, e da partilha de recursos e outras competências”;
- (vi) “um manual prático sobre a cooperação europeia no que respeita às funções de guarda costeira” (PEC, 2016b, pp. 43-44).

O Anexo E contém as atribuições da GEFC, a fim de providenciar uma visão completa das suas tarefas e responsabilidades na vigilância da fronteira.

⁴⁴ *Ibidem*, preâmbulo, parágrafo (5).

⁴⁵ *Ibidem*, art.º 8.º, n.º 1, alínea m).

⁴⁶ *Ibidem*, parágrafos (37) e (40) do preâmbulo; art.º 8.º, n.º 1, alíneas p) e t); art.º 13.º e art.º 36.º.



4. Estudo de Caso: a atuação das autoridades nacionais na vigilância da fronteira marítima portuguesa

Ao longo do trabalho fomos enquadrando a nossa investigação nos mecanismos legais que orientam a vigilância da fronteira, as autoridades que nela atuam e as respetivas competências para exercerem as suas missões. A pesquisa teórica teve enfoque na situação nacional, por forma a servir de ancoragem concetual para o estudo de caso. Pelo que, efetuaremos um breve enquadramento da criação do CNC EUROSUR em Portugal, servindo de introdução à apresentação e análise das entrevistas, para posteriormente rever as temáticas teóricas e realizar uma análise cruzada com os dados obtidos. Procuraremos, nesta fase, efetuar uma descrição empírica do estudo de caso, com enfoque nos dados obtidos nas entrevistas realizadas.

4.1. Enquadramento: o Centro Nacional de Coordenação EUROSUR de Portugal

A implementação do CNC EUROSUR em Portugal surge no alinhamento das medidas reguladas pela UE, especialmente através do regulamento EUROSUR, que impôs a sua criação por todos os EM, desde 2013. Portugal atribuiu a responsabilidade de gestão, coordenação e operação do CNC à GNR. Em 08 de maio de 2012 foi assinado o memorando de entendimento entre o Comandante-Geral da GNR e o Diretor Executivo da Frontex, data a partir da qual se desenvolveram todos os trabalhos, para que o CNC estivesse plenamente funcional a 02 de dezembro de 2013, data oficial de entrada em vigor do regulamento EUROSUR (PEC, 2013, p. 23; GNR, 2015a, p. 59).

O mandato para a GNR proceder à assinatura do memorando de entendimento do projeto EUROSUR surgiu por despacho do Ministro da Administração Interna, em 22 de março de 2012. Nesse despacho é reforçado que o mandato “não prejudica as competências próprias de cada força e serviço de segurança, designadamente o disposto nas respetivas leis orgânicas e sem prejuízo do previsto no decreto regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro, pelo que devem a GNR e o SEF adotar todos os procedimentos, tecnológicos e outros, que garantam o exercício coordenado das suas competências legais” (Macedo, 2012; GNR, 2015a, p. 59).

No âmbito dos procedimentos supra enunciados, o SEF designou um OL ao CNC em 12 de novembro de 2012. A PJ fê-lo mais tarde, em 27 de outubro de 2014, e o CNC aguarda a designação de mais OL (GNR, 2015a, p. 59).



O processo de atribuição do CNC à GNR “teve em consideração o âmbito e os objetivos do EUROSUR, as competências e capacidades da GNR na vigilância das fronteiras marítimas e a importância do SIVICC na vigilância da fronteira marítima Portuguesa, que também constitui a fronteira externa da União Europeia.” Esta atribuição ressalva “a necessária cooperação entre todas as forças policiais e militares, de acordo com a lei nacional” (Macedo, 2012; GNR, 2015a, p. 59).

No espírito das normas reguladoras do EUROSUR, o CNC Portugal “funciona vinte e quatro horas por dia e sete dias por semana, garantindo assim, a permanente funcionalidade do sistema EUROSUR, em perfeita integração e coordenação com o SIVICC, assumindo-se, em parte, como um centro de comando e controlo da vigilância responsável pelo troço de fronteira de Portugal.” (GNR, 2015a, p. 60). A sua responsabilidade central surge também na sequência do ponto único de contacto nacional para as matérias do EUROSUR, devendo desenvolver as responsabilidades e tarefas estabelecidas no seu regulamento, nomeadamente art.º 5.º (*vide* Anexo A).

Importa ainda ressaltar que também o art.º 23 do regulamento da GEFC estabelece um ponto de contacto nacional para efeitos de comunicação com a Frontex sobre todos os assuntos relacionados com as atividades da Frontex, devendo também este estar sempre contactável (PEC, 2016b, p. 27). Esta responsabilidade está atribuída ao “SEF (“*Partner*” da Frontex) desde a génese da Agência (ano de 2005), estabelecendo a ligação entre a Frontex e todas as autoridades nacionais relevantes e com responsabilidade no domínio da gestão integrada da fronteira externa da União Europeia” (Quelhas, 2015, p. 16).

De acordo com Quelhas (2015, p. 16), este ponto de contacto “centraliza a nível nacional, o fluxo de informação, relacionada com todas as atividades da Agência (Operações Conjuntas, Projetos-Piloto, Formações, Conferências, *Workshops*, Projetos técnicos, etc.)”. Coordena ainda “os destacamentos nacionais no âmbito das operações conjuntas da Frontex e gere as *pools* nacionais de equipamento técnico e recursos humanos”.

Além dos pontos de contacto com a Frontex e EM, Portugal aprovou em 24 de maio de 2017, o Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional (PUC-CPI), em virtude das recomendações europeias. O PUC-CPI foi criado no Sistema de Segurança Interna (SSI), na dependência e coordenação da Secretária-Geral do SSI, constituindo-se como o “centro operacional responsável pela coordenação da cooperação policial internacional, que assegura o encaminhamento dos pedidos de informação nacionais, a receção, o encaminhamento e a difusão nacional de informação proveniente das autoridades



policiais estrangeiras, a transmissão de informação e a satisfação dos pedidos por estas formulados” (PCM, 2017, pp. 2522-2523).

O PUC-CPI funciona ininterruptamente, em regime de turnos, por forma a garantir a celeridade do encaminhamento dos pedidos para os respetivos destinatários. Embora criado para juntar no mesmo Gabinete de Gestão, a GNR, PSP, PJ e SEF, também prevê a possibilidade de OL da PM e AT (PCM, 2017, p. 2523).

Constatamos assim, que na cooperação e partilha de informação para a vigilância da fronteira podem existir até três pontos de contacto nacionais, sendo que este último surge numa perspetiva geral da cooperação internacional, enquanto os anteriores, focam-se em situações muito específicas. Assim e porque importa compreender e analisar empiricamente a situação nacional, procuramos obter as respostas às nossas perguntas, junto de peritos com conhecimento e experiência nesta área.

4.2. Apresentação e análise das entrevistas

No início do processo de investigação estabelecemos como abordagem metodológica, a realização de entrevistas aos responsáveis operacionais das autoridades que estão ligadas à vigilância da fronteira, tais como a GNR, a MP, a AMN/PM, a FAP, o SEF, a AT, a PJ e a DGRM. Para o efeito, efetuamos a primeira abordagem aos peritos numa reunião do CNCM e lançámos as entrevistas.

IDENTIFICAÇÃO	FUNÇÃO	ESTRUTURA	DATA
E1	OL ao CNCM	DGAM/PM	21/04/2017
E2	Chefe do CNC EUROSUR e CCCO/UCC	GNR	02/05/2017
E3	OL ao CNCM	SG-MAI (ex-DGRM)	10/05/2017
E4	OL ao CNCM	FAP	22/05/2017
E5	OL ao CNCM	Marinha	25/05/2017
E6	OL ao CNC EUROSUR de Portugal	SEF	Não respondeu
E7	OL ao CNCM	PJ	Não respondeu
E8	OL ao CNCM	AT	Não respondeu

Figura 9 – Informação identificativa dos entrevistados

Fonte: (Autor, 2017)

Da amostra escolhida para entrevista, efetuámos oito solicitações e recebemos cinco com sucesso, conforme identificado na Figura 9. O E6 informou que não teve autorização superior para responder à entrevista, enquanto o E7 informou que a direção da sua Unidade considera existir pouco contributo para a entrevista, resolvendo por isso não responder. O E8 não respondeu após diversas insistências de solicitação.



As entrevistas tiveram uma tipologia semiestruturada, baseada em guião previamente construído (Cfr. Apêndice C), por forma a permitir a fácil compreensão dos temas e obter do entrevistado a informação pretendida, conforme estrutura orientadora desenhada no Apêndice D. Quanto à forma de recolha dos dados, duas entrevistas decorreram pessoalmente, solicitando os entrevistados que a mesma não fosse gravada, preferindo enviar posteriormente os dados por escrito (*e-mail*). Uma entrevista decorreu por telefone e posterior envio de resposta também por escrito (*e-mail*) e as duas restantes foram enviadas por escrito (*e-mail*), por solicitação dos entrevistados.

A observação dos dados da entrevista assenta na análise de conteúdo, a partir de uma grelha com as respostas transcritas por questão (Cfr. Apêndice E), percorrendo as seguintes etapas do processo: leitura, construção de temáticas de reposta, análise descritiva e análise interpretativa (IESM, 2015c, p. 121). Os resultados obtidos, organizados e orientados em função dos OE do trabalho permitiram complementar e enquadrar os temas abordados, conforme passaremos a apresentar e analisar por questão.

Questão 1 – Que atuação, nomeadamente missões, tarefas e empenhamento realiza a Instituição que representa, no domínio da vigilância da fronteira marítima nacional?	
IDENTIFICAÇÃO	EXCERTOS DA ENTREVISTA
E1 – DGAM/PM	– (...) recursos tecnológicos (...) planeamento e apoio das patrulhas, nomeadamente o sistema Oversee e subsidiariamente o sistema Costa Segura. Este sistema veio acrescentar uma nova capacidade de vigilância no território nacional.
E2 – GNR	– Patrulhamento Costeiro Terrestre; Patrulhamento Costeiro Marítimo e Fluvial; Gestão e Operação do Sistema Nacional de Vigilância das Fronteiras (SIVICC).
E3 – DGRM	– (...) sistema de controlo do tráfego marítimo do continente, normalmente designado por VTS – Vessel Traffic Service, (...) engloba várias funções, desde a vigilância, serviço de informação de tráfego (...) é servido por uma rede de radares costeiros, com um alcance de cerca de 50/60 NM de alcance, por uma rede de radares portuários, de menores alcances, uma rede de sensores AIS, estações de rádio, radiogoniometria, sensores meteo (...) – (...) informação é correlacionada em tempo real e apresentada ao operador, sendo igualmente partilhada com a GNR (...) (...) MONICAP – Sistema de monitorização contínua das embarcações de pesca, o qual permite a monitorização de todas as embarcações (...) em qualquer ponto do mundo. – (...) planeada a injeção da informação do MONICAP nos sistemas europeus, (...) EUROSUR, através da EFCA.
E4 – FAP	– (...) Busca e Salvamento Aéreo (...) – (...) ações de vigilância, fiscalização e controlo das atividades de pesca (...) – (...) missões de reconhecimento e vigilância (...) Reconhecimento Fotográfico (...) em que a sua aplicabilidade tem uma enorme variedade de utilizações (...) e claro Vigilância de fronteiras. – (...) Vigilância Marítima (...)
E5 – MARINHA	– (...) dispositivo naval permanente (...) – (...) COMAR (...) mantém um panorama esclarecido permanentemente, assegurando a ligação com agências congéneres e garantindo as comunicações com todas as unidades navais da MP (...)

Figura 10 – Resumo das respostas à questão n.º 1

Fonte: (Entrevistados, 2017)



Nas respostas à Q1, podemos observar que todos os entrevistados indicam diversas missões a contribuir para a vigilância da fronteira marítima. Apenas o E3 informa que as missões executadas pela DGRM não têm como enfoque principal a vigilância ou o controlo da fronteira marítima, mas destaca o contributo que os sistemas de vigilância sob a sua responsabilidade prestam ao conhecimento situacional marítimo, estando planeado a injeção de informação no EUROSUR.

Os restantes entrevistados indicam que o contributo para a vigilância da fronteira vai desde o patrulhamento marítimo/costeiro (E1, E2 e E5), terrestre (E2) e aéreo (E4) até ao fornecimento de informação resultante dos sistemas de vigilância (E1, E2 e E5). Nas suas respostas elencam um conjunto de missões que se enquadram nas funções de GC e contribuem diretamente para a vigilância da fronteira marítima e salvaguarda de vidas no mar.

<i>Questão 2 – Considera que a legislação nacional em vigor está adequada ao quadro de atuação anteriormente descrito? Ou considera que algo necessitaria de ser atualizado, nomeadamente ao nível da articulação das entidades e autoridades que atuam no controlo da fronteira marítima e no exercício de fiscalização em espaços marítimos?</i>	
IDENTIFICAÇÃO	EXCERTOS DA ENTREVISTA
E1 – DGAM/PM	– (...) DR 86/2007 de 12 de Dezembro (...) CNCM (...) continua a ser um bom mecanismo de cooperação entre as diferentes entidades representadas, por ser um local onde se consegue reunir à mesma mesa entidades provenientes dos diferentes órgãos governamentais (...)
E2 – GNR	– (...) Decreto Regulamentar 86/2007, de 12DEZ07. (...) coordenação do SEF, (...) ações de vigilância (...) espaços marítimos (...) em matéria de imigração ilegal e tráfico de seres humanos (...). (...) CNCM a coordenação das actividades (...) pelas diferentes entidades no âmbito do plano de contingência (...). (...) Regulamento Eurosur (...) art.º 5 (...) centro nacional de coordenação que coordena (...) todas as autoridades às quais incumbam responsabilidades pela vigilância das fronteiras externas a nível nacional. (...) parece haver um desalinhamento entre o normativo nacional e o normativo comunitário.
E3 – DGRM	– (...) claramente não. (...) quadro regulamentar terá que eliminar sobreposições, redundância ou competições, garantindo a aplicação da máxima eficiência. – (...) importa clarificar o papel da Marinha à luz da dicotomia constitucional Segurança Interna/Defesa e alterar alguns diplomas, designadamente o DR 86/2007. – (...) dinamizar algumas estruturas existentes, especificamente o Conselho Coordenador Nacional do SAM, uma entidade criada em letra de lei, mas que nunca foi ativada. – (...) “alinhar” o exercício das competências das entidades no mar, com o Regulamento que estabelece o EUROSUR, o qual atribui ao CNC um papel central no âmbito da coordenação entre as diversas entidades.
E4 – FAP	– (...) quadro Legislativo Nacional em vigor, está na sua generalidade adequado, embora possam existir pequenas atualizações em virtude de algumas mudanças pontuais nomeadamente com novas denominações de entidades. (...) articulação e relacionamento entre entidades e autoridades (...), passa muito mais por uma mudança de atitude, mentalidades, posicionamento e forma de atuação do que por uma pura questão de enquadramento legislativo. (...) terminar com os paroquialismos e tentativas absurdas de sobreposição de funções e de capacidades entre as diferentes entidades. – (...) contactos informais são essenciais e muito mais rápidos nestas situações (...) o CNCM é um excelente exemplo (...), os contactos estabelecidos neste âmbito, são uma grande mais valia para a partilha de informação de forma rápida e segura.
E5 – MARINHA	– (...) a legislação está adequada (...). A articulação entre as várias entidades não é limitada pela legislação, mas sim por existir ainda alguma cultura institucional de não partilhar a totalidade da informação em tempo real. (...) situação está a mudar gradualmente, mas depende muito da confiança entre as várias entidades e da resolução de algumas questões técnicas em termos da compatibilidade dos vários sistemas de C2 utilizados (...)

Figura 11 – Resumo das respostas à questão n.º 2

Fonte: (Entrevistados, 2017)



Relativamente à Q2, quatro dos entrevistados (E1, E2, E3 e E4) apontam o DR n.º 86/2007, de 12 de dezembro, como o farol legislativo no que diz respeito à cooperação e coordenação das autoridades com competências no mar. No entanto, o E3 responde claramente que a legislação não está adequada e necessita eliminar sobreposições, redundâncias ou competições, garantido a aplicação da máxima eficiência. Também o E2, embora não respondendo tão diretamente, chama a atenção para o desalinhamento criado entre o normativo nacional e o normativo comunitário, nomeadamente entre o regulamento EUROSUR e o DR anteriormente citado.

Ainda sobre a legislação nacional, três entrevistados (E1, E2 e E5) afirmam estar na generalidade adequada, continuando a ser um bom mecanismo de cooperação. No entanto, o E5 reforça que a articulação não é limitada pela legislação, mas sim por existir ainda alguma cultura institucional de não partilhar a totalidade da informação em tempo real, embora a situação esteja a mudar.

Por outro lado, o E4 refere que os contactos informais são essenciais e são uma grande mais-valia para a partilha de informação, dando como exemplo o CNCM. Para este entrevistado, o nível de articulação e de relacionamento entre entidades e autoridades neste âmbito, passa muito mais por uma mudança de atitude, mentalidades, posicionamento e forma de atuação, do que por uma pura questão de enquadramento legislativo, afirmando ser fundamental terminar com os parquialismos e tentativas absurdas de sobreposição de funções e de capacidades entre as diferentes entidades.

<i>Questão 3 – A Agência Frontex viu os seus poderes reforçados, através de diversas medidas que podem ter algum impacto nos Estados-Membros (EM). Atendendo ao contributo das autoridades nacionais para o reforço desta Agência, considera que se venha a perspetivar algumas adaptações/ajustamentos ao nível da sua Instituição?</i>	
IDENTIFICAÇÃO	EXCERDOS DA ENTREVISTA
E1 – DGAM/PM	– (...) participado em operações conjuntas sob a égide da Frontex. (...) a Frontex, pediu um novo esforço aos EM dos quais se materializou novos empenhamentos fora de área. (...) empenhamentos são efetuados com os meios que tem para o seu normal desempenho, não existindo qualquer reforço de meios ao nível do pessoal, sendo os meios materiais existentes aproveitados e adaptados às referidas missões. (...) não se perspetiva grandes alterações (...).
E2 – GNR	– Sim. Em particular ao nível dos efetivos a ter disponíveis para integrar as equipas de intervenção rápida
E3 – DGRM	– A questão não foi ainda estudada ou debatida face à sua juventude. (...) antevendo que, a médio prazo, as questões da fiscalização da pesca serão progressivamente coordenadas entre os Estados, neste caso Portugal, a EFCA e a FRONTEX.
E4 – FAP	– Não antevejo qualquer tipo de adaptação ou ajustamento na Força Aérea Portuguesa (...)
E5 – MARINHA	– Com o aumento do número de participações da MP em operações do FRONTEX, existe naturalmente, um incrementar do treino para estas atividades, bem como um reforço no equipamento de apoio (...). (...) A própria pesquisa e análise de informações foi revista de forma a poder ser dado um apoio (...) mais efetivo a este tipo de missões.

Figura 12 – Resumo das respostas à questão n.º 3

Fonte: (Entrevistados, 2017)



No que diz respeito às respostas à Q3, apenas o E2 afirma perspetivar algumas adaptações na sua Instituição, face aos poderes acrescidos da Frontex, nomeadamente ao nível dos efetivos disponíveis para integrar as equipas de intervenção rápida. No entanto, os E1 e E5, embora respondendo não perspetivarem adaptações, afirmam existir empenhamento das suas Instituições no apoio às operações da Frontex, tanto com meios humanos, como materiais. Para o E1 não há esforço extra, pois os empenhamentos são efetuados com os meios existentes, sendo os meios materiais aproveitados e adaptados às referidas missões. O E5 refere ter havido um incremento do treino para estas atividades, bem como um reforço no equipamento de apoio para este tipo de operações. Também a própria pesquisa e análise de informações foi revista por forma a poder ser dado um apoio mais efetivo a este tipo de missões.

O E3 aborda a questão da falta de tempo para avaliar o impacto da criação da GEFC, parecendo-lhe que a coordenação de alguns assuntos ligados à pesca passará também a incluir a Frontex. O E4 não antevê qualquer tipo de adaptação ou de ajustamento na sua Instituição.

<i>Questão 4 – De acordo com a regulamentação da UE que cria um centro nacional de coordenação (CNC) em cada EM, (...) estabelecendo-se assim como ponto único de contacto no âmbito do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR), qual a sua opinião sobre a sua implementação, principais vantagens e obstáculos decorrentes?</i>	
IDENTIFICAÇÃO	EXCERTOS DA ENTREVISTA
E1 – DGAM/PM	<ul style="list-style-type: none"> – (...) exploração dos canais de informação, identificando os critérios a que devem respeitar os reportes e definir modelos uniformizados para (...) fazer chegar ao CNC (...). – (...) vantagens dos CC, (...) coordenação na atuação, no emprego dos meios e na racionalização dos recursos contribuindo assim para uma melhoria na eficácia e eficiência dos resultados apresentados. (...) obstáculos (...) recorrentes de (...) não envolver todas as entidades que no futuro irão estar incluídas nos diferentes graus de decisão. A dispersão e a sobreposição de competências das entidades envolvidas (...).
E2 – GNR	<ul style="list-style-type: none"> – (...) obstáculos (...) ao nível da partilha de informação (...). (...) vantagem no caso português (...) estabelecer-se o CNC na GNR (UCC), (...) foi mais além do conceito de coordenar, pois os “dois Sistemas” ficaram juntos, sob a mesma cadeia de comando.
E3 – DGRM	<ul style="list-style-type: none"> – (...) vantagem (...) um ponto de contacto único onde todas as informações são recolhidas, correlacionadas e partilhadas, constituindo (...) rigoroso quadro situacional. (...) de outra forma, não seria nunca possível, a qualquer entidade, ter um quadro completo e diferentes entidades passariam a ter diferentes quadros, o que poderia perigar a actuação no mar. (...) as poupanças pela existência de um nó nacional único são substanciais (...). – (...) desvantagens (...) problema de cultura institucional que, ao ver o nó nacional alojado numa entidade, provoca imediatamente nas restantes uma reacção repulsiva de partilha de informação. É aqui que o quadro institucional e legal se deveria sobrepor, impondo a partilha da informação, independentemente das vontades pessoais (...).
E4 – FAP	<ul style="list-style-type: none"> – (...) estrutura (...) desajustada, redutora e antiquada. (...) deve estar fora de qualquer uma das entidades participantes, (...) num Organismo interministerial. – (...) não faz qualquer sentido existir apenas um terminal EUROSUR a nível nacional, devem existir diferentes terminais nas diferentes Entidades (...). (...) a partilha será mais rápida e coerente sem intermediários que podem por deficiências de interpretação, entre outras, distorcer a mensagem e a informação a ser partilhada. (...) Oficiais de Ligação presentes no CNC, é ela própria contrária à escassez de recursos humanos e aos meios de comunicação existentes (...). (...) exemplo (...) NATO, ou mesmo o MAOC (...).
E5 – MARINHA	<ul style="list-style-type: none"> – As vantagens (...) a partilha de informação (...), sendo notório que existe já uma partilha de dados estáticos. (...) obstáculo (...) partilha de capacidades de deteção, (...) reduzindo a capacidade de cruzamento de dados em tempo real, mas também diminuindo as fontes de informações (...)

Figura 13 – Resumo das respostas à questão n.º 4

Fonte: (Entrevistados, 2017)



Quanto às respostas à Q4, quase todos os entrevistados elencam vantagens na criação do CNC EUROSUR, mas associam também obstáculos à sua criação. Apenas o E4 não elenca vantagens na sua criação, justificando, resumidamente, que o desenho de arquitetura do sistema com um único terminal EUROSUR, sob a gestão de uma das entidades participantes no CNC, está desajustada, redutora e antiquada. Realça, inclusive, que a opção por OL pode distorcer a mensagem e a informação a ser partilhada, além da escassez de recursos humanos se constituir como um obstáculo a esta modalidade. Aponta como bons exemplos, os processos ao nível da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e do Centro de Análise e Operações Marítimas – Narcóticos (MAOC-N), onde as estruturas de partilha de informação, de produção de análise e de disseminação de informações, são muito mais rápidas, seguras e ágeis.

A partilha de informação é o elo comum enunciado entre todos os entrevistados, sendo notório para o E5 que existe já uma partilha de dados estáticos e com uma atualização diária da informação relevante. O E1 refere que a informação a chegar ao CNC passa muito pela melhoria da exploração dos canais de informação e identificação dos critérios dos reportes a efetuar, podendo a tipologia de centro de coordenação contribuir para o estabelecimento de níveis de coordenação na atuação, emprego e racionalização dos recursos e melhorar a eficiência e eficácia dos resultados apresentados. Foi também nesta perspetiva de otimização de coordenação que o E2 identifica a ligação entre o sistema nacional e europeu de vigilância das fronteiras.

O E3 aborda a questão da multiplicidade dos quadros de situação que se podem gerar, caso não se estabeleça um único órgão responsável pelo QSN, podendo perigar a atuação no mar. Acrescenta ainda que uma ligação em rede de todos com todos encareceria em muito a implementação do sistema.

A não inclusão de todas as entidades e a dispersão e sobreposição de competências das entidades envolvidas são identificados pelo E1, como obstáculos à implementação do CNC, enquanto a cultura institucional volta a ser abordada pelo E5 como fator de dificuldade de implementação deste tipo de centros numa entidade.



<i>Questão 5 – Havendo também uma responsabilidade dos EM, de acordo com o regulamento anteriormente referido, para estabelecer um Quadro de Situação Nacional (QSN) das fronteiras marítimas portuguesas, que contribuirá para o Quadro de Situação Europeu (QSE), na sua opinião, em que medida a Instituição que representa pode contribuir para o aumento deste conhecimento situacional?</i>	
IDENTIFICAÇÃO	EXCERTOS DA ENTREVISTA
E1 – DGAM/PM	– (...) COMAR, (...) atua igualmente como centro de situação onde é coligida, fundida e tratada a informação gerada a partir de inúmeros sistemas criando assim conhecimento situacional marítimo. (...) constituiu-se como um centro com as melhores condições de gerar e partilhar conhecimento situacional marítimo. (...) entidades ainda se regem pela necessidade de conhecer e não pelo dever de partilhar, (...) não havendo coordenação, cooperação e complementaridade nesta área, que é central quando falamos de segurança, nas suas duas vertentes (da salvaguarda e da proteção) (...)
E2 – GNR	– Melhorando a replicação da sua atividade operacional na “camada operacional” (...); Melhorar (...) análise de risco, colocando-a em sintonia com a metodologia que é utilizada ao nível da agência (CIRAM). – Finalizando o projeto de extensão do SIVICC à região insular.
E3 – DGRM	– (...) informação RADAR/AIS/BDNNM/MONICAP, etc. que é fornecida automaticamente ao SIVICC. (...) o alcance e capacidade dos sistemas da DGRM, deverão ser de especial valia para a formação do conhecimento situacional que se pretende alcançar;
E4 – FAP	– (...) Sistema e Estrutura de ISR (onde se incluem as aeronaves) da FA está orientado para o incremento do Conhecimento Situacional em tempo quase real, (...) mas para tal ser atingido na sua plenitude é necessário que existam realmente uma partilha de informações (...) – (...) as nossas tripulações e os nossos serviços de análise, jamais poderão partilhar um alvo de interesse, por exemplo da GNR, se a própria Guarda não nos disser quais são os seus alvos de interesse com o fez no passado. Se não existir esta partilha dificilmente se poderá ajudar a incrementar o conhecimento dos intervenientes no processo. – A existência de ferramentas e meios de comunicação comuns poderá ser uma mais valia, como tal talvez a existência de um terminal EUROSUR (...)
E5 – MARINHA	– (...) partilhar várias camadas de informações através do COMAR, sendo apenas necessário ver qual o melhor sistema para isso ser efetuado. (...) permite também ter presentemente um acesso em tempo real ao sistema Costa Segura, e à Janela Única Portuária (JUP).

Figura 14 – Resumo das respostas à questão n.º 5

Fonte: (Entrevistados, 2017)

Na Q5 todos os entrevistados indicam formas de contribuir para o QSN. Estas consistem essencialmente no encaminhamento da informação compilada e tratada nos diferentes centros de cada entidade, resultante dos sistemas de vigilância fixos ou móveis (e.g. sensores radares, óticos e de posicionamento) e sistemas de informação (e.g. JUP e BDNNM).

No entanto, a forma de encaminhamento é realçada como importante: (a) ao nível da modalidade de partilha, em que o E1 alerta para a mudança de paradigma da necessidade de conhecer para o dever de partilhar; (b) ao nível da metodologia, em que o E2 indica a necessidade de melhorar a análise de risco; (c) ao nível das ferramentas de partilha, em que o E4 indica a existência de ferramentas e meios de comunicação comuns como uma mais-valia; e (d) ao nível da definição de necessidades, em que o E4 destaca que a partilha de alvos de interesse é essencial para incrementar o conhecimento dos intervenientes no processo.



Por último, o E2 refere que um dos contributos essenciais para a formulação do panorama nacional, passa por enquadrar as operações nacionais na estrutura do sistema EUROSUR, nomeadamente na sua camada operacional.

<i>Questão 6 – Em termos de capacidade de reação a ameaças na fronteira marítima nacional, na sua opinião, como considera que poderia ser maximizado o esforço/contributo das diversas entidades e autoridades nacionais, tendo em vista minimizar o risco dessas ameaças?</i>	
IDENTIFICAÇÃO	EXCERTOS DA ENTREVISTA
E1 – DGAM/PM	– (...) cooperação, colaboração e articulação entre as entidades, pelo que é essencial a partilha de conhecimento, fatores essenciais para minimizar a ameaça. (...) sucesso depende de se abandonar uma cultura de «propriedade da informação» e de «quem tem competências tem de deter as capacidades», para uma lógica de partilha e de colaboração, (...) que articulam e coordenam as respetivas ações, utilizando os meios mais adequados às necessidades de resposta operacionais.
E2 – GNR	– (...) a partilha de informação entre os diversos intervenientes. (...) implementar uma partilha de informação (...) de produtos de análise de risco
E3 – DGRM	– (...) na área das pescas. Poderemos aqui sublinhar o contributo do SIFICAP, órgão onde regularmente são coordenadas as ações de vigilância e fiscalização das pescas e onde foi possível concluir as vantagens de uma simples coordenação de esforços, reforçados, nalguns casos, por medidas de cooperação institucional que reforça a capacidade de actuação nacional.
E4 – FAP	– (...) resposta (...) dada nas respostas 4 e 5 desta entrevista.
E5 – MARINHA	– (...) a partilha de informação é o pilar essencial para permitir uma maior eficiência ao sistema. – (...) realização de exercícios periódicos (como o COSTEX) seria outra mais valia para o conhecimento entre pares, permitindo o reforço da confiança entre as agencias e para o desenvolvimento de procedimentos comuns.

Figura 15 – Resumo das respostas à questão n.º 6

Fonte: (Entrevistados, 2017)

A partilha de informação é referida por todos os entrevistados como pilar de resposta à Q6. Mesmo o E3, que aborda a ameaça numa perspetiva mais ambiental e menos securitária, elenca como bom exemplo a coordenação de esforços, reforçados nalguns casos, por medidas de cooperação institucional que incrementaram a capacidade de atuação nacional. De facto, segundo os entrevistados, a minimização do risco pode ser efetivada implementando uma partilha de informação transversal às autoridades, preferencialmente com alguma análise de risco associada.

No entanto, existem outras áreas apresentadas pelo E1 e E5 que podem contribuir para uma melhor adequação de resposta operacional. A colaboração, articulação e coordenação de ações, utilizando os meios mais adequados às necessidades operacionais, e a formação, doutrina e procedimentos conjuntos, tal como a realização de exercícios periódicos, são um bom exemplo a ter em conta no combate às ameaças na fronteira marítima. O E1 destaca mesmo que o sucesso depende de se abandonar uma cultura de “propriedade da informação” e de “quem tem competências tem de deter as capacidades”, para uma lógica de partilha e de colaboração.



<i>Questão 7 – No domínio da cooperação externa, nomeadamente entre EM, Agências Europeias ou Países Terceiros, considera existir necessidade de algum reforço de cooperação a nível nacional com essas entidades para efeitos de melhorar o conhecimento situacional sobre a fronteira externa marítima de Portugal? Ou conhece medidas que já estejam a ser implementadas neste sentido?</i>	
IDENTIFICAÇÃO	EXCERTOS DA ENTREVISTA
E1 – DGAM/PM	<ul style="list-style-type: none">– (...) os Centros de Operações Marítimos forem vistos como centros de fusão de informação nacionais e alimentadores dos centros de situação de outras entidades (...).– (...) benefício das operações próprias e do planeamento de operações combinadas Marinha-PM.
E2 – GNR	<ul style="list-style-type: none">– (...) ligação SIVICC-SIVE e o projeto Seahorse Mediterrâneo. (...) Oficiais de Ligação em países terceiros (Marrocos e Argélia, os quais “acumulam”, respetivamente, a ligação com Mauritânia e Tunísia).– (...) os trabalhos que têm vindo a ser desenvolvidos pela Frontex, com a EMSA e a EFCA, quer para efeitos de desenvolvimento dos Eurosur Fusion Services, quer para a implementação das chamadas “Multipurpose Operations”.
E4 – FAP	<ul style="list-style-type: none">– (...) partilha de informações com diferentes Agências Europeias e Internacionais, com a NATO quer através das diferentes operações quer através dos países-membros que através dos seus meios navais e aéreos partilham informações de elevada importância.– (...) contactos com os Países da Bacia do Mediterrâneo através da iniciativa 5+5 e com os países de Língua Oficial Portuguesa.
E5 – MARINHA	<ul style="list-style-type: none">– A cooperação com Espanha pode ser uma aposta importante face ao conhecimento que as várias entidades já detêm sobre as redes de tráfico do Norte-africa. O recurso à EMSA é também uma oportunidade estratégica face aos meios que podem ser disponibilizados por essa agência europeia (Satélites e futuramente UAV's) que podem colmatar lacunas existentes no nosso conhecimento situacional marítimo.

Figura 16 – Resumo das respostas à questão n.º 7

Fonte: (Entrevistados, 2017)

As repostas à Q7 mostram existir uma preocupação na partilha de informação além-fronteiras. Os E2 e E5 realçam a importância da perspectiva de coordenação mais próxima com Espanha e a utilização de sistemas de vigilância e informação para operacionalizar medidas efetivas de vigilância da fronteira. Acrescentam ainda o recurso à EMSA como uma oportunidade estratégica de complementar a informação situacional marítima, nomeadamente através do recurso a informação obtida por satélites.

O E2 destaca a ligação dos sistemas de vigilância de fronteira português e espanhol (SIVICC-SIVE) e a implementação da rede regional *Seahorse Mediterrâneo*, que prevê a ligação dos países do sul da Europa aos países do norte de África, através de uma rede de partilha de informações e possibilidade de coordenação mais próxima. O E5 destaca as iniciativas “5+5” com os países da bacia do Mediterrâneo e a ligação à OTAN.

4.3. Análise de resultados

O tema das funções de GC foi incluído na primeira questão da entrevista e permitiu perceber quem executa o quê nos espaços marítimos, numa relação direta com a vigilância da fronteira marítima. Percebemos que todas as entidades envolvidas no questionário



efetuam um esforço nesta área, além da realização de outras atividades diárias. As atividades de patrulhamento e vigilância são atividades diretamente relacionadas com a proteção da fronteira, mas outras atividades, como o controlo e fiscalização da pesca, busca e salvamento, proteção ambiental, também contribuem para a vigilância da fronteira. Além do empenhamento visível, há também um esforço indireto no investimento de sistemas que auxiliam as funções de GC e que em muito melhoram o conhecimento situacional da fronteira marítima nacional.

Na segunda questão, foi nossa pretensão trazer à discussão a adequação das normas legais ao cumprimento do quadro de atuação das autoridades. Nos resultados, percebemos que nem tudo está totalmente adequado, pois embora o DR n.º 86/2007, de 12 de dezembro, preconize um bom exemplo da articulação das autoridades, nomeadamente o funcionamento do CNCM, o mesmo funciona pelos contactos estabelecidos neste âmbito e por se conseguir reunir diversas entidades provenientes dos diferentes órgãos governamentais. Esta análise leva-nos a inferir que opção dos OL e as reuniões, mesmo assumindo carácter mensal de acordo com o funcionamento do CNCM⁴⁷, são um exemplo de boas práticas na articulação e cooperação entre autoridades. No entanto, persiste a questão da partilha de informações, que continua dependente da vontade pessoal para o sistema funcionar na plenitude. Esta inferência é reforçada com o facto do Conselho Coordenador Nacional do SAM nunca ter sido ativado. Por outro lado, temos dois diplomas normativos que abordam a mesma atividade, mas com atribuições de responsabilidades a entidades diferentes, permitindo concluir a necessidade de adaptação do normativo nacional ao europeu.

A Q3 revelou-se prematura face à recente criação da GEFC. No entanto, permitiu-nos observar que as autoridades nacionais, mesmo não fazendo grandes mudanças internas, começaram-se a adaptar para contribuir em operações fora do Território Nacional. Este contributo exige um esforço adicional de gestão de recursos para continuar a cumprir as missões de interesse exclusivamente nacional ou outros compromissos internacionais já assumidos.

Na Q4 é nos transmitido como exemplo de boas práticas o CNCM e o MAOC, nomeadamente no que diz respeito à utilização de OL e modelo de partilha de informação. Constatámos também que estas estruturas não têm uma rede de comunicação estabelecida como o EUROSUR e que os contactos são efetuados entre os OL e por *e-mail*. Por outro

⁴⁷ DR n.º 86/2007, de 12 de dezembro, art.º 17.º n.º 1.



lado, percebemos que afetar OL ao CNC EUROSUR, assim como não disponibilizar terminais EUROSUR pelas entidades, constituem obstáculo à implementação deste Centro.

Numa análise cruzada com a questão anterior, percebemos também que uma das dificuldades de implementação do CNC EUROSUR reside na cultura institucional e na sobreposição e dispersão de competências das entidades envolvidas na vigilância da fronteira. Este facto, reforça a posição anterior sobre a inadequação do quadro legislativo nacional nesta área.

Os dados obtidos na Q5 permitiram-nos perceber que existem diversos sistemas, sensores e plataformas de informação, dispersos por autoridades diferentes, que embora não contribuam atualmente para a manutenção do QSN das fronteiras marítimas, o podem vir a fazer. A situação pode ser melhorada a curto e médio prazo, pois a contribuição assenta em procedimentos e tecnologias de fácil implementação nalguns casos. Os sistemas elencados encaixam no preconizado no regulamento e manual EUROSUR, pelo que se percebe estarem reunidas condições para se caminhar para a formulação de um único QSN.

A necessidade de partilha de informação é o tronco comum da resposta à Q6, como forma de incrementar a capacidade de reação e mitigar as ameaças. Além da informação, observámos uma necessidade de realizar exercícios conjuntos, por forma a otimizar procedimentos, formação e doutrina comum. Julgamos este aspeto muito interessante, na medida em que o CNCM e o regulamento EUROSUR fazem referências a planos de emergência e contingência para articular operacionalmente as autoridades, mas constatámos que estes não existem, ou a existir no futuro, poderão não incluir uma intervenção conjunta.

Na Q7 destacamos a importância de recorrer às agências europeias, com a EMSA em destaque. No entanto, reparámos que a ligação não é feita através dos serviços disponibilizados pelo EUROSUR, mas sim numa vertente militar ou iniciativas bilaterais. O contributo do CNC EUROSUR pode ser importante para fomentar a utilização de ferramentas de aplicação comum (*e.g.* imagem satélite e produtos de informação geográfica), em complemento à informação dos sensores utilizados pelas autoridades. Notámos ainda uma preocupação em interligar sistemas de fronteiras vizinhos, numa perspetiva integrada de fronteira europeia comum, nomeadamente na ligação entre os sistemas de vigilância português e espanhol (SIVICC-SIVE).



Conclusões e Recomendações

Os países da UE vêm enfrentando um enorme desafio de coesão desde a sua adesão ao espaço *Schengen*. Os fluxos migratórios oriundos do Norte de África têm vindo a testar consecutivamente a Segurança Interna europeia, obrigando ao reforço das medidas securitárias de proteção das fronteiras externas da UE. Neste sentido, assistiu-se à implementação do EUROSUR em 2013, e mais recentemente, em outubro de 2016, à criação da GEFC.

Consciente de que a maioria das entradas irregulares dos migrantes na UE se efetua fora dos PF legalmente estabelecidos, e que as fronteiras marítimas são o espaço principal de interesse dos migrantes, limitámos o nosso estudo às fronteiras externas marítimas da UE, concentrando a nossa investigação no estudo de caso da situação nacional. Por outro lado, a decisão de juntar as GC dos EM à Agência Frontex, a fim de constituir a GEFC, levou-nos a eleger as funções de GC como objeto de estudo, onde destacamos o papel que as entidades a exercer estas funções têm vindo a assumir no controlo fronteiriço marítimo.

Assim, desenhámos o nosso modelo de análise baseado no estudo de caso que permita apresentar o relacionamento entre as autoridades portuguesas que exercem funções de GC e a vigilância da fronteira externa marítima em Portugal. Para nos orientar a investigação, definimos como QC, “Qual o impacto das funções de Guarda Costeira na vigilância da fronteira externa da União Europeia, nos troços de fronteira marítimos de Portugal?”. A esta QC associámos três questões derivadas. O procedimento metodológico foi elaborado de acordo com as referidas questões, seguindo as orientações metodológicas em vigor, conforme apresentámos no primeiro capítulo.

Prosseguindo agora para a avaliação dos resultados obtidos, começamos por responder à QD1, para percebermos se a legislação nacional está de acordo com o enquadramento normativo da vigilância da fronteira externa da UE. Começámos por esclarecer o conceito de “fronteira externa marítima” e “vigilância da fronteira”, para entendermos que o foco do EUROSUR incide na área fora dos pontos de passagem de fronteira, de modo a impedir as pessoas de iludirem os “controlos de fronteira”.

De facto, observamos que o EUROSUR tende a ser o modelo europeu a seguir por todos os EM, no âmbito da vigilância da fronteira externa da UE. Tanto o é, que o seu regulamento assume força legal pelos EM que o adotaram – e onde Portugal se inclui. Por isso, efetuámos uma análise comparativa deste regulamento com o diploma que estabelece o CNCM, por ambos tocarem assuntos comuns.



Assim, observamos que o CNCM assume desde 2007, através do SEF, enquanto ponto de contacto nacional junto da Frontex, a responsabilidade da coordenação nacional da REPC e das medidas de cooperação operacional nas matérias de migração irregular. Mas, a partir de 2013, o regulamento EUROSUR define mesmo esta coordenação operacional, através dos seus CNC. Ora, sendo este documento de data mais recente, inferimos que a legislação nacional necessita de se adaptar às orientações da UE. Além disso, estas orientações também recomendam o estabelecimento de um sistema nacional de vigilância de fronteiras, a definir em legislação nacional, que não se encontra estabelecido em Portugal. Pelo que, em resposta à QD1, concluímos que o enquadramento normativo nacional relativo à vigilância da fronteira marítima não está de acordo com as orientações da UE. Esta tese acaba por ser reforçada, quando os entrevistados admitem existir sobreposições, redundâncias e competições nesta área, onde os contactos informais são essenciais para a partilha de informação.

No capítulo três, apresentámos o quadro de atuação das autoridades nacionais, com enfoque nas missões executadas no mar, naquilo que considerámos funções de GC, e que contribuem para a vigilância da fronteira externa da UE. Numa resposta à QD2, concluímos que o modelo adotado em Portugal é baseado em diversas entidades que exercem as funções de GC, privilegiando a complementaridade da mesma tarefa por mais de uma entidade, conforme resumimos no subcapítulo 3.2. Para complementarmos e sustentarmos a nossa resposta, elencámos um extrato das atribuições das autoridades nacionais (Anexo E), decorrentes das respetivas LO e do SAM, de onde destacamos:

- (i) prevenção e repressão da criminalidade, nomeadamente no que concerne ao combate ao narcotráfico, ao terrorismo e à pirataria;
- (ii) controlo fronteiriço marítimo, tendo em vista a prevenção e repressão da migração irregular;
- (iii) atividades tributárias e aduaneiras via marítima;
- (iv) busca e salvamento marítimo; e
- (v) segurança da faixa costeira e no domínio público marítimo, incluindo as fronteiras marítimas.

Após termos apresentado o modelo europeu de vigilância das fronteiras e o quadro de atuação das autoridades nacionais neste âmbito, importa avaliar o resultado da QD3, para percebermos de que modo podem coexistir concomitantemente os dois modelos de atuação.



Para tal, procuramos responder fundamentando-nos com os resultados da pesquisa teórica e os obtidos nas entrevistas, incidindo nas áreas temáticas de relevo para o EUROSUR.

Assim, começamos pela implementação do CNC EUROSUR e respetiva gestão, coordenação e operação, tendo em vista o estabelecimento de um único QSN das fronteiras. Nesta matéria, concluímos que o não envolvimento inicial de todas as entidades no processo, constituiu uma barreira no processo de aproveitamento de capacidades das diversas entidades, que se acredita pode ser ultrapassada com as seguintes adaptações:

- (i) mudança do paradigma na modalidade de partilha de informação, adaptando-se à abordagem integradora e dever de partilhar;
- (ii) adotar metodologias baseadas na análise de risco, em linha com as operações baseadas nas informações;
- (iii) aferir a interoperabilidade das ferramentas de partilha, tendo em vista o estabelecimento de meios de comunicação comuns;
- (iv) definir necessidades, partilhando alvos de interesse para o fim comum;
- (v) colocar as operações de vigilância nacionais no mapa operacional do EUROSUR.

No que diz respeito ao planeamento e capacidade de reação nacional envolvendo as autoridades nacionais e CNC EUROSUR, inferimos que são inexistentes. A eficácia e eficiência das ações de vigilância e a capacidade de resposta nacional são também da UE, pelo que deixamos para reflexão, a necessidade de estabelecer planos ou outros mecanismos de atuação conjunta, identificando quem faz o quê e em que circunstâncias.

A cooperação interagências tem sido uma preocupação da Frontex, estabelecendo inclusive protocolos com a EMSA, EFCA e Centro Europeu de Satélites, tendo em vista o fornecimento aos EM de informação resultante da aplicação comum dos instrumentos de vigilância disponibilizados por estas agências. Dos dados obtidos, inferimos que estes instrumentos são uma mais valia e não estão a ser aproveitados de forma otimizada através do CNC EUROSUR, mas através de protocolos bilaterais estabelecidos pelas entidades.

Com as respostas às QD validamos os OE e respondemos agora à nossa QC, auxiliados pelo somatório dos dados obtidos. Assim, o impacto das funções de GC na vigilância da fronteira externa da UE, nos troços de fronteira marítimos de Portugal, reflete-se sumariamente:

- (i) na predominância da fronteira marítima (*blue border*) em relação às fronteiras terrestres (*green border*);



- (ii) na adaptação dos sistemas de vigilância de fronteiras, na sua maioria voltados para o apoio às atividades de vigilância marítima;
- (iii) no maior empenhamento das entidades que executam funções de GC, face à maior exigência em obter um conhecimento situacional marítimo atualizado que contribua para o QSN das fronteiras marítimas;
- (iv) no mecanismo legal do regulamento EUROSUR;
- (v) na capacidade operacional, onde se adicionou as GC dos EM à Agência Frontex, que em Portugal significa a inclusão das autoridades com funções de GC na GEFC;
- (vi) na estrutura de coordenação, ao se ter implementado um CNC que de acordo com o estabelecido no regulamento EUROSUR deverá acolher atribuições do CNCM;
- (vii) no empenhamento de meios, maioritariamente relacionados com a vigilância marítima, para um esforço comum – proteção da fronteira externa da UE.

Os dados obtidos nas entrevistas permitiram-nos perceber que existem diferentes interpretações sobre o papel do CNC EUROSUR. Alguns entrevistados olham para este Centro como um sistema de informação, que deverá estar replicado em terminais, pelas diversas entidades. Pretendemos, por isso, deixar como contributo para o conhecimento sobre a vigilância da fronteira, as duas dimensões da interpretação do EUROSUR:

- (i) a perspetiva que o regulamento EUROSUR pretende juntar todas as autoridades a trabalhar em conjunto para um fim comum, e não cada um *per se*; e
- (ii) a forma de partilhar o QSN com os EM e Frontex.

O modelo utilizado para criar e manter o QSN atualizado é opção nacional e por isso podem existir diversos centros de operações, de acordo com as respetivas competências das autoridades, não devendo mesmo ferir essas competências, conforme recomendações do regulamento EUROSUR e de despachos ministeriais. O planeamento, articulação e operação em conjunto, pode passar pelo CNC, por forma a existir uma visão global dessa atuação que se reflita no QSN das fronteiras.

As nossas recomendações vão no sentido de ser estudado um plano de articulação operacional que permita ao CNC EUROSUR de Portugal gerir com eficácia e eficiência a vigilância da fronteira marítima nacional, envolvendo todos os intervenientes. O plano deve permitir ao CNC:

- (i) gerir eficaz e eficientemente os recursos disponíveis na vigilância nacional;



- (ii) receber os contributos das diversas autoridades de forma automatizada, por forma a manter o QSN das fronteiras atualizado em tempo (quase) real;
- (iii) assegurar o intercâmbio atempado de informações entre as autoridades; e
- (iv) apoiar o planeamento e a realização das atividades de vigilância das fronteiras nacionais.

No quadro legislativo nacional, recomendamos a desconflituação ou o esclarecimento relativo à responsabilidade da gestão e articulação da vigilância nos termos do regulamento EUROSUR, procedendo às adaptações necessárias do DR n.º 86/2007, de 12 de dezembro, e a legislação subsidiária. Ainda sobre este DR, importa definir o plano de contingência estabelecido no seu art.º 15.º, envolvendo todas as entidades e incluindo as responsabilidades inerentes do CNC EUROSUR. Em suma, todas estas adaptações devem ser harmonizadas e coligidas para Portugal definir no seu quadro legal, o sistema nacional de vigilância das fronteiras.

O nosso estudo na fase exploratória identificou como principal limitação da investigação a prematuridade da implementação da GEFC, impedindo que efetuássemos uma avaliação do impacto da sua criação nos EM. No entanto, o estudo permitiu-nos identificar outras linhas de investigação, que queremos deixar para eventuais pesquisas futuras:

- (i) O relacionamento e/ou articulação do CNC EUROSUR com o Ponto de Contacto Nacional (art.º 23.º do regulamento que cria a GEFC) e o PUC-CPI;
- (ii) A ligação entre as fronteiras marítimas e aéreas, por forma a ter o QSN completo;
- (iii) Analisar o resultado operacional do CNCM desde a sua criação, passado que estão dez anos, envolvendo uma atuação conjunta das entidades participantes, por forma a perceber quantas vezes este Centro foi ativado para operações, quais os seus resultados práticos e analisar o modelo de intercâmbio de informação; e
- (iv) A médio prazo, avaliar o impacto da criação da GEFC no sistema de forças nacional e no sistema nacional de fronteiras marítimas.



Bibliografia

- AR, 1991. Resolução da Assembleia da República n.º 29/91. Aprova, para retificação, a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas. *Diário da República n.º 205/1991, Série I-A de 1991-09-06*, 6 setembro, pp. 4710-4740.
- AR, 1997. Resolução da Assembleia da República n.º 60-B/97. Aprova, para ratificação, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e o Acordo Relativo à Aplicação da Parte XI da mesma Convenção. *Diário da República n.º 238/1997, 1º Suplemento, Série I-A de 1997-10-14*, 14 abril, pp. 5486-(3) – 5486-(192).
- AR, 2002. Decreto-Lei n.º 43/2002. O presente diploma cria o sistema de autoridade marítima (SAM). *Diário da República n.º 52/2002, Série I-A de 2002-03-02*, 2 março, pp. 1750-1752.
- AR, 2004. Resolução da Assembleia da República n.º 32/2004. Aprova, para ratificação, o Protocolo Adicional contra o Tráfico Ilícito de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea. *Diário da República n.º 79/2004, Série I-A de 2004-04-02*, 2 abril, pp. 2080-2129.
- AR, 2007a. Lei n.º 63/2007 de 6 de novembro que aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana. *Diário da República n.º 213/2007, Série I de 2007-11-06*, 06 novembro, Volume 1ª Série, N.º 213, pp. 8043-8051.
- AR, 2007b. Lei n.º 53/2007. Aprova a orgânica da Polícia de Segurança Pública. *Diário da República n.º 168/2007, Série I de 2007-08-31*, 31 agosto, pp. 6065-6074.
- AR, 2008a. Lei n.º 37/2008. Aprova a orgânica da Polícia Judiciária. *Diário da República n.º 151/2008, Série I de 2008-08-06*, 6 agosto, pp. 5281-5289.
- AR, 2008b. Lei n.º 49/2008. Aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal. *Diário da República n.º 165/2008, Série I de 2008-08-27*, 27 agosto, pp. 6038-6042.
- Baptista, C. I. J., 2014. *A Guarda Nacional Republicana e a Guardia Civil: Cooperação Policial na Vigilância da Fronteira Externa da União Europeia*, Lisboa: Academia Militar.
- Batalha, C., 2014. *Da Edificação de Capacidades Militares - A Vigilância dos Espaços Marítimos*, Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Cajarabille, V. L., Ribeiro, A. S., Marques, A. G. e Monteiro, N. S., 2012. *A Segurança no Mar - Uma Visão Holística*. Lisboa: Mare Liberum.



- CE, 2015a. *Uma Guarda Europeia Costeira e de Fronteiras*. [Em linha] Bruxelas: CE. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/a_european_border_and_coast_guard_pt.pdf, [Acedido em 26 jan. 20].
- CE, 2015b. *Comissão Europeia - Comunicado de imprensa: Uma guarda europeia costeira e de fronteiras para proteger as fronteiras externas da Europa*. [Em linha] Bruxelas: CE. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_pt.htm, [Acedido em 23 nov. 2016].
- CE, 2015c. Anexo da Recomendação da Comissão n.º C(2015) 9206, de 17 de dezembro de 2015, que adota o manual prático para a execução e a gestão do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (manual EUROSUR). *Recomendação da Comissão C(2015)9206/F1*, 15 dezembro, pp. 1-62.
- Chilão, J. M. G., 2015. *A Maritimidade Portuguesa - A extensão da Plataforma Continental*, Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.
- CIA, 2017. *The World Factbook. Europe: Portugal*. [Em linha] Washington, D.C.: CIA. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/po.html>, [Acedido em 24 mar. 2017].
- Conselho Europeu, 2009. Regulamento (CE) n.º 1224/2009 do Conselho, de 20 de novembro de 2009 que institui um regime comunitário de controlo a fim de assegurar o cumprimento das regras da Política Comum das Pescas. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 343, 22 dezembro, pp. 1-50.
- Correia, A. N. e Monteiro, N. S., 2012. Regime Jurídico dos Espaços Marítimos. Em: V. L. Cajarabille, A. S. Ribeiro, A. G. Marques e N. S. Monteiro, edits. *A Segurança no Mar – Uma Visão Holística*. Lisboa: Mare Liberum Editora, pp. 37-60.
- Cruz, C. J. P. P., 2012. *O Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo e a vigilância de zona costeira*, Lisboa: Academia Militar.
- Dandeker, C., 2006. Surveillance and military transformation: organizational trends in twenty-first-century armed services. Em: K. H. a. R. Ericson, ed. *Surveillance and visibility*. Toronto: University of Toronto Press, pp. 225-249.
- Diogo, L. M. G. d. C. e Januário, R. M. J., 2000. *Direito Internacional do Mar e Temas de Direito Marítimo*. Lisboa: Áreas Editora.
- Domingues, B. M., 2014. *A Segurança no Mar e a União Europeia. Implicações para Portugal*, Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.



- ECGFF, 2017. *Coast Guard Functional activities*. [Em linha] Bruxelas: ECGFF. Disponível em: <http://www.ecgff.eu/mission-tasks>, [Acedido em 05 abr. 2017].
- EM, 2012. Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia. *Jornal Oficial da União Europeia*, C 326, 26 outubro, pp. 326/47 - 326/390.
- Esteves, Á. P., 1985. *Missões Históricas e Actuais da Guarda Fiscal*. Edição Comemorativa ed. Lisboa: Guarda Fiscal.
- FAP, 2017. *Esquadra 751*. [Em linha] Lisboa: FAP. Disponível em: <http://www.emfa.pt/www/po/esquadra/link-751-013.006.001-descricao>, [Acedido em 11 abr. 2017].
- Fonseca, L. A. d., 2009. Portugal e o Mediterrâneo, entre Castela e Marrocos: A formação da Fronteira Marítima nos Séculos XIV-XV e a noção de Espaço Político Descontínuo. *População e Sociedade*, 17(Relações Portugal-Espanha. Partilha e Fronteira), pp. 45-60.
- Frontex, 2014. *Annual Risk Analysis 2014*, Varsóvia: Frontex Risk Analysis.
- Frontex, 2015. *Annual Risk Analysis 2015*, Varsóvia: Frontex Risk Analysis.
- Frontex, 2016. *Risk Analysis for 2016*, Varsóvia: Frontex.
- Frontex, 2017a. *Risk Analysis for 2017*, Varsóvia: Frontex.
- Frontex, 2017b. *EUROSUR*. [[Em linha] Varsóvia: Frontex. Disponível em: <http://frontex.europa.eu/intelligence/eurosur/>, [Acedido em 11 abr 2017].
- Frontex, 2017c. *Coast Guard Functions*. [Em linha] Varsóvia: Frontex. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=TBznMZChim8>, [Acedido em 25 abr. 2017].
- GNR, 2015a. EUROSUR. *Pela Lei e Pela Grei. Revista da Guarda Nacional Republicana*, abril - junho, pp. 58-65.
- GNR, 2015b. Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo (SIVICC). *Pela Lei e Pela Grei. Revista da Guarda Nacional Republicana*, abril - junho, p. 42.
- GNR, 2015c. O que é o SIVICC? Caracterização do Sistema. *Pela Lei e Pela Grei. Revista da Guarda Nacional Republicana*, abril - junho, pp. 50-54.
- Guedes, A. M. M., 1998. *Direito do Mar*. 2.^a ed. Coimbra: Coimbra Editora.
- IAEM, 1991. *Sistema LAOS (Long Arm Operational System). Meios e Conceitos de Emprego*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- IESM, 2015a. *NEP/ACA - 010, de setembro de 2015. Trabalhos de Investigação*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.



- IESM, 2015b. *NEP/ACA - 018, de setembro de 2015. Regras de Apresentação e Referenciação para os Trabalhos Escritos a realizar no IESM*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- IESM, 2015c. *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação*. Caderno n.º 8 ed. Lisboa: IESM.
- Infopédia, 2003-2017a. *vigilância in Dicionário infopédia da Língua Portuguesa com Acordo Ortográfico*. [Em linha] Porto: Porto Editora. Disponível em: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/vigil%C3%A2ncia>, [Acedido em 27 mar. 2017].
- Infopédia, 2003-2017b. *fronteira in Dicionário infopédia da Língua Portuguesa com Acordo Ortográfico*. [Em linha] Porto: Porto Editora. Disponível em: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/fronteira>, [Acedido em 27 mar. 2017].
- Instituto dos Mares da Lusofonia, 2016. *Portugal no North Atlantic Coast Guard Forum (NACGF)*. [Em linha] Lisboa: Instituto dos Mares da Lusofonia. Disponível em: <http://www.imlusofonia.org/index.php/media/323-marinha-no-nacgf>, [Acedido em 25 abr. 2017].
- José , P. A. S., 2016. *O SIVICC como um sistema dissuasor da ilicitude e de apoio à atividade operacional da Guarda Nacional Republicana*, Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Lampreia, R. P. F. d. S., 2013. *A Articulação de Competências nos Espaços Marítimos Nacionais*, Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Macedo, M., 2012. *Memorando de entendimento do Projeto EUROSUR*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- MAI, 2012. Decreto-Lei n.º 240/2012. *Procede à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro, que aprova a Lei Orgânica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*. *Diário da República n.º 214/2012, Série I de 2012-11-06*, 6 novembro, pp. 6371-6394.
- MAMAOT, 2012. Decreto-Lei n.º 49-A/2012. *Aprova a orgânica da Direcção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos*. *Diário da República n.º 43/2012, 1º Suplemento, Série I de 2012-02-29*, 29 fevereiro, pp. 914-(2) - 914-(5).



- Marinha, 2017. *Busca e Salvamento Marítimo*. [Em linha] Lisboa: Marinha. Disponível em: <http://www.marinha.pt/pt-pt/marinha/busca-e-salvamento/Paginas/default.aspx>, [Acedido em 11 abr. 2017].
- MDN, 1994. Decreto-Lei n.º 15/94, de 22 de janeiro. Cria o Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Marítimo. *Diário da República n.º 18/1994, Série I-A de 1994-01-22*, 22 janeiro, pp. 322-326.
- MDN, 2002. Decreto-Lei n.º 44/2002. Estabelece, no âmbito do sistema da autoridade marítima, as atribuições, a estrutura e a organização da autoridade marítima nacional e cria a Direcção-Geral da Autoridade Marítima. *Diário da República n.º 52/2002, Série I-A de 2002-03-02*, 2 março, pp. 1752-1758.
- MDN, 2007. Decreto Regulamentar n.º 86/2007 de 12 de Dezembro. Articula a acção das autoridades de polícia e demais entidades competentes no âmbito dos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional. *Diário da República n.º 239/2007, Série I de 2007-12-12*, 12 dezembro, pp. 8880 - 8884.
- MF, 2011. Decreto-Lei n.º 118/2011. Aprova a orgânica da Autoridade Tributária e Aduaneira. *Diário da República n.º 239/2011, Série I de 2011-12-15*, 15 dezembro, pp. 5301-5304.
- MJ, 1993. Decreto-Lei n.º 15/93. Lei de Combate à Droga. *Diário da República n.º 18/1993, Série I-A de 1993-01-22*, 22 janeiro, pp. 234-252.
- MNE, 1985. Decreto do Governo n.º 32/85, de 16 de agosto. Aprova para adesão a Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimo, de 1979. *Diário da República n.º 187/1985, Série I de 1985-08-16*, 16 agosto, pp. 2618-2643.
- Neto, J. P., 2012. Modelos Organizacionais em Países de Referência. Em: V. L. Cajarabille, A. S. Ribeiro, A. G. Marques e A. S. Monteiro, edits. *A Segurança no Mar. Uma visão holística*. Lisboa: Mare Liberum Editora, pp. 397-416.
- PCM, 2017. Decreto-Lei n.º 49/2017. Cria o Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional. *Diário da República n.º 100/2017, Série I de 2017-05-24*, 24 maio, pp. 2521-2524.
- PEC, 2013. REGULAMENTO (UE) N.º 1052/2013 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 22 de outubro de 2013 que cria o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR). *Jornal Oficial da União Europeia, L 295*, 6 novembro, pp. 11-26.



- PEC, 2014. REGULAMENTO (UE) 656/2014 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 15 de maio de 2014 que estabelece regras para a vigilância das fronteiras marítimas externas no contexto da cooperação operacional coordenada pela Frontex. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 189, 27 junho, pp. 93-107.
- PEC, 2016a. REGULAMENTO (UE) 2016/399 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 9 de março de 2016 que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras *Schengen*). *Jornal Oficial da União Europeia*, L 77, 23 março, pp. 1-52.
- PEC, 2016b. REGULAMENTO (UE) 2016/1624 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 14 de setembro de 2016 relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 251, 16 setembro, pp. 1-76.
- Portugal, 2005. *Portugal. Grandes Opções do Plano 2005-2009. Principais Linhas de Acção e Medidas em 2005-2006*, Lisboa: Estado Português.
- Presidência da República, 1997. Decreto do Presidente da República n.º 67-A/97. *Diário da República n.º 238/1997, 1º Suplemento, Série I-A de 1997-10-14*, 14 abril, pp. 5482-(2) – 5486-(2).
- Quivy, R. e Campenhoudt, L. V., 2005. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 4ª ed. Lisboa: Gradiva.
- Ramassini, D., 2017. *Too Small to Answer the Call*. [Em linha] Annapolis: U.S. Naval Institute. Disponível em: <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2017-05/too-small-answer-call>, [Acedido em 9 mai. 2017].
- République Française, 2015. *A França em Portugal*. [Em linha] Lisboa: Embaixada de França em Lisboa. Disponível em: <https://pt.ambafrance.org/Participacao-francesa-a-Cimeira-do>, [Acedido em 25 abr. 2017].
- Revista de Marinha, 2012. *Portugal assume a presidência do Coast Guard Forum*. [Em linha] Colares: Editora Náutica Nacional. Disponível em: http://www.revistademarinha.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2508%3Aportugal-assume-a-presidencia-do-coast-guard-forum-&catid=137%3Aactualidade-arquivo-2012&Itemid=68, [Acedido em 25 abr. 2017].
- Seabra, M. P. C. S., 2012. *O Conceito de Fronteira: Uma abordagem multifacetada*, Lisboa : Instituto de Estudos Superiores Militares.
- SEF, 2015. Ponto de Contacto Nacional da Agência Europeia de Fronteiras Externas - Frontex. *Revista SEF*, maio, pp. 16-17.



- SEF, 2017. *Postos de Fronteira Marítimos*. [Em linha] Oeiras: SEF. Disponível em: http://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/contacto/detalheContacto.aspx?id_linha=4452, [Acedido em 11 abr. 2017].
- The National Archives, 2012. *Coastguard History*. [Em linha] Londres: The National Archives. Disponível em: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://yourarchives.nationalarchives.gov.uk/index.php?title=Coastguard_History, [Acedido em 05 abr. 2017].
- Till, G., 2009. *Seapower: a guide for the twenty-first century*. 2ª ed. London: Routledge.
- UE, 2010. *Estratégia de segurança interna da União Europeia. Rumo a um modelo europeu de segurança*. Bruxelas: União Europeia.
- USCG, 2014. *Doctrine for the U.S. Coast Guard*. Publication 1 ed. Washington, D.C.: Coast Guard.
- Yin, R. K., 2015. *Estudo de Caso. Planejamento e Métodos*. 5ª Edição ed. São Paulo: Bookman Editora.



Anexo A – Responsabilidades do Centro Nacional de Coordenação EUROSUR

EXTRATOS DO REGULAMENTO (UE) N.º 1052/2013 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 22 de outubro de 2013 que cria o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR)

Artigo 5.º

Centro nacional de coordenação

1. Os Estados-Membros designam, gerem e mantêm um centro nacional de coordenação que coordena e assegura o intercâmbio de informações entre todas as autoridades às quais incumbam responsabilidades pela vigilância das fronteiras externas a nível nacional, bem como com os outros centros nacionais de coordenação e com a Agência. Os Estados-Membros notificam a criação do seu centro nacional de coordenação à Comissão, que por sua vez informa os outros Estados-Membros e a Agência.

2. Sem prejuízo do artigo 17.º e no quadro do EUROSUR, os centros nacionais de coordenação são o único ponto de contacto para o intercâmbio de informações e a cooperação com os outros centros nacionais de coordenação e com a Agência.

3. Os centros nacionais de coordenação:

a) Asseguram o intercâmbio atempado de informações e a cooperação atempada entre todas as autoridades nacionais responsáveis pela vigilância das fronteiras externas, bem como com os outros centros nacionais de coordenação e a Agência;

b) Asseguram o intercâmbio atempado de informações com as autoridades responsáveis a nível nacional pelas operações de busca e salvamento, pela aplicação da lei, pelo asilo e pela imigração;

c) Contribuem para uma gestão eficaz e eficiente dos recursos e do pessoal;

d) Criam e mantêm o quadro de situação nacional, nos termos do artigo 9.º;

e) Apoiam o planeamento e a execução das atividades de vigilância das fronteiras nacionais;

f) Coordenam o sistema nacional de vigilância das fronteiras, em conformidade com a legislação nacional;

g) Contribuem para a avaliação periódica dos efeitos das atividades de vigilância das fronteiras nacionais para os fins do presente regulamento;

h) Coordenam as medidas operacionais com os outros Estados-Membros, sem prejuízo das competências da Agência e dos Estados-Membros.

4. Os centros nacionais de coordenação funcionam vinte e quatro horas por dia e sete dias por semana.

Artigo 9.º

Quadros de situação nacionais

1. Os centros nacionais de coordenação criam e mantêm um quadro de situação nacional, a fim de facultar a todas as autoridades responsáveis pelo

controlo e, em especial, pela vigilância das fronteiras externas a nível nacional, informações eficientes, exatas e atempadas.

2. Os quadros de situação nacionais são compostos por informações recolhidas das seguintes fontes:

a) Sistema nacional de vigilância das fronteiras, nos termos da lei nacional;

b) Sensores fixos e móveis operados pelas autoridades nacionais com responsabilidades em matéria de vigilância das fronteiras externas;

c) Patrulhas em missão de vigilância das fronteiras e outras missões de controlo;

d) Centros de coordenação locais, regionais e outros;

e) Outras autoridades e sistemas nacionais relevantes, incluindo agentes de ligação, centros operacionais e pontos de contacto;

f) A Agência;

g) Centros nacionais de coordenação dos outros Estados-Membros;

h) Autoridades de países terceiros, com base nos acordos bilaterais ou multilaterais e através das redes regionais a que se refere o artigo 20.º;

i) Sistemas de notificação de navios, nos termos das respetivas bases jurídicas;

j) Outras organizações europeias e internacionais relevantes;

k) Outras fontes. [...]

Artigo 10.º

Quadro de situação europeu

1. A Agência cria e mantêm um quadro de situação europeu, a fim de facultar aos centros nacionais de coordenação informações e análises eficientes, exatas e atempadas.

2. O quadro de situação europeu é composto por informações recolhidas das seguintes fontes:

a) Quadros de situação nacionais, dentro dos limites exigidos pelo presente artigo;

b) A Agência;

c) A Comissão, que fornece informações estratégicas relativas ao controlo das fronteiras, incluindo as deficiências na realização dos controlos nas fronteiras externas;

d) Delegações e gabinetes da União;

e) Outros órgãos, organismos e agências da União e organizações internacionais relevantes, nos termos do artigo 18.º;

f) Outras fontes. [...]



Anexo B – Atribuições da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira

EXTRATOS DO REGULAMENTO (UE) 2016/1624 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

de 14 de setembro de 2016

relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.º 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho e a Decisão 2005/267/CE do Conselho

Artigo 8.º

Atribuições

1. A Agência exerce as seguintes atribuições a fim de contribuir para a eficácia, qualidade e uniformização do controlo das fronteiras e do regresso:

a) Controlar os fluxos migratórios e realizar análises de risco relativos a todos os aspetos da gestão integrada das fronteiras;

b) Realizar avaliações da vulnerabilidade, incluindo a avaliação da capacidade e do estado de preparação dos Estados-Membros para enfrentarem ameaças e desafios nas fronteiras externas;

c) Acompanhar a gestão das fronteiras externas através de oficiais de ligação da Agência nos Estados-Membros;

d) Prestar assistência aos Estados-Membros em circunstâncias que exijam o reforço da assistência técnica e operacional nas fronteiras externas, através da coordenação e organização de operações conjuntas, tendo em conta que algumas situações podem implicar emergências humanitárias e salvamentos no mar, em conformidade com o direito da União e o direito internacional;

e) Prestar assistência aos Estados-Membros em circunstâncias que exijam o reforço da assistência técnica e operacional nas fronteiras externas, através da realização de intervenções rápidas nas fronteiras externas dos Estados-Membros confrontados com desafios específicos e desproporcionados, tendo em conta que algumas situações podem implicar emergências humanitárias e salvamentos no mar, em conformidade com o direito da União e o direito internacional;

f) Prestar assistência técnica e operacional aos Estados-Membros e a países terceiros, em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 656/2014 e com o direito internacional, em apoio a operações de busca e salvamento de pessoas em perigo no mar que possam ocorrer durante operações de vigilância de fronteiras no mar;

g) Criar equipas europeias de guardas de fronteira e costeiros, incluindo uma reserva de reação rápida, a destacar durante as operações conjuntas e em intervenções rápidas nas fronteiras e no quadro das equipas de apoio à gestão dos fluxos migratórios;

h) Criar uma reserva de equipamentos técnicos a utilizar em operações conjuntas, intervenções rápidas nas fronteiras e no quadro das equipas de apoio à gestão dos fluxos migratórios, bem como nas

operações e intervenções de regresso;

i) No quadro das equipas de apoio à gestão dos fluxos migratórios nas zonas dos pontos de crise:

i) destacar equipas europeias de guardas de fronteira e costeiros, bem como enviar equipamento técnico, para prestar assistência na aferição de nacionalidade e identidade, nas entrevistas para a recolha de informação, na identificação e na recolha de impressões digitais,

ii) criar um procedimento para encaminhar as pessoas que carecem de proteção internacional ou a desejam solicitar e fornecer-lhes as informações iniciais, em cooperação com o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO) e as autoridades nacionais;

j) Apoiar a elaboração de normas técnicas para os equipamentos, especialmente a nível tático de comando, controlo e comunicação, bem como de vigilância técnica, a fim de garantir a interoperabilidade a nível nacional e da União;

k) Enviar o equipamento e destacar guardas de fronteira e outro pessoal relevante da reserva de reação rápida essencial para executar as medidas necessárias numa situação que exige ação urgente nas fronteiras externas;

l) Prestar assistência aos Estados-Membros em circunstâncias que exijam o reforço da assistência técnica e operacional para dar cumprimento à obrigação de regresso de retornados, designadamente mediante a coordenação ou organização de operações de regresso;

m) Cooperar com a Europol e a Eurojust, no âmbito dos respetivos mandatos, e prestar apoio aos Estados-Membros em circunstâncias que exijam o reforço da assistência técnica e operacional nas fronteiras externas na luta contra a criminalidade transfronteiriça organizada e o terrorismo;

n) Criar reservas de controladores de regressos forçados, de escoltas de regressos forçados e de peritos em regresso;

o) Criar e destacar equipas europeias de intervenção para o regresso durante as intervenções de regresso;

p) Apoiar os Estados-Membros na formação de guardas de fronteira nacionais, de outro pessoal competente e de peritos em regresso, incluindo o estabelecimento de normas de formação comuns;

q) Participar no desenvolvimento e na gestão de atividades de investigação e inovação relevantes para o controlo e vigilância das fronteiras externas,



incluindo a utilização de tecnologias de vigilância avançadas, e no desenvolvimento de projetos-piloto em domínios abrangidos pelo presente regulamento;

r) Desenvolver e explorar, nos termos do Regulamento (CE) n.º 45/2001 e da Decisão-Quadro 2008/977/JAI, sistemas de informação que permitam o intercâmbio célere e fiável de informações relativas ao risco emergente no âmbito da gestão das fronteiras externas, da imigração ilegal e do regresso, em estreita cooperação com a Comissão, com os organismos, os serviços e as agências da União e com a Rede Europeia das Migrações criada pela Decisão 2008/381/CE do Conselho;

s) Prestar a assistência necessária à criação e gestão do EUROSUR e, se for caso disso, à elaboração de um ambiente comum de intercâmbio de informações, incluindo a interoperabilidade dos sistemas, nomeadamente mediante a criação, manutenção e coordenação do quadro EUROSUR em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 1052/2013;

t) Cooperar com a Agência Europeia de Controlo das Pescas e a Agência Europeia da Segurança Marítima, no âmbito dos respetivos mandatos, a fim de apoiar as autoridades nacionais que exercem funções de guarda costeira, tal como previsto no artigo 53.o, através da disponibilização de serviços, informações, equipamentos e formação, bem como da coordenação de operações polivalentes;

u) Prestar assistência aos Estados-Membros e países terceiros no contexto da cooperação técnica e operacional entre eles, em domínios abrangidos pelo presente regulamento.

2. Os Estados-Membros podem prosseguir a cooperação a nível operacional com outros Estados-Membros e/ou com países terceiros, sempre que essa

cooperação seja compatível com as atribuições da Agência. Os Estados-Membros abstêm-se de qualquer atividade que possa comprometer o funcionamento ou a realização dos objetivos da Agência. Os Estados-Membros informam a Agência sobre a cooperação operacional com outros Estados-Membros e/ou com países terceiros nas fronteiras externas, bem como em matéria de regresso. O diretor-executivo da Agência informa periodicamente, e pelo menos uma vez por ano, o conselho de administração da Agência sobre esses assuntos.

3. A Agência participa em atividades de comunicação, por iniciativa própria, nos domínios abrangidos pelo seu mandato. A agência fornece ao público informações precisas e detalhadas sobre as suas atividades.

As atividades de comunicação não podem pôr em causa as atribuições a que se refere o n.º 1, em especial não é autorizada a divulgação de informação operacional que, caso seja tornada pública, comprometa o cumprimento dos objetivos das operações. As atividades de comunicação devem ser realizadas sem prejuízo do artigo 50.º e de acordo com os respetivos planos de comunicação e difusão adotados pelo conselho de administração.

Artigo 23.º

Ponto de contacto nacional

Os Estados-Membros designam um ponto de contacto nacional para efeitos de comunicação com a Agência sobre todos os assuntos relativos às atividades da Agência. O ponto de contacto nacional pode ser contactado a qualquer momento.



Anexo C – Manual EUROSUR: Fontes de informação

Extratos do Anexo da Recomendação da Comissão que adota o manual prático para a execução e a gestão do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (manual EUROSUR)

3.2.4 Fontes de informação

Categoria	Lista não exaustiva de exemplos
A — Sistema nacional de vigilância	<ul style="list-style-type: none">– Sistema(s) de vigilância das fronteiras terrestres– Sistema(s) de vigilância das fronteiras marítimas– Sistema(s) de vigilância das fronteiras aéreas
B — Sensores fixos e móveis	<ul style="list-style-type: none">– Radar: posição, percurso, velocidade, hora, dimensão do alvo– Câmaras: imagens, vídeos, hora, direção, dados de imagens tratados– Câmaras fechadas de gama ativa: distância do alvo, identificação do navio– Sensores de radiofrequência/sistemas de direção: posição, frequência de funcionamento, tipo de rádio– Sistemas de hidrofones: dados de movimentação de navios, identificação de navios
C — Patrulhas	<ul style="list-style-type: none">– Missões de vigilância de fronteiras marítimas, terrestres e aéreas– Recursos militares de assistência a uma missão policial– Missões de busca e salvamento– Missões de controlo aduaneiras/das pescas– Missões de segurança marítima (por exemplo, deteção de derrames de petróleo)
D — Centros locais, regionais e outros	<ul style="list-style-type: none">– Centros de coordenação locais e regionais– Centros de coordenação de busca e salvamento marítimo
E — Outras autoridades e sistemas, incluindo agentes de ligação	<ul style="list-style-type: none">– Pontos de contacto nacionais para a prevenção da imigração ilegal/contrabando de droga– Centros operacionais para cooperação transfronteiriça– Centros nacionais para controlo das pescas/segurança e proteção marítima– Pontos de contacto entre os Estados-Membros vizinhos (por exemplo para documentos falsos, fronteiras, alfândegas, ou combate à criminalidade automóvel transfronteiriça)– Embaixadas, consulados e agentes de ligação em países terceiros
F — A Agência	<ul style="list-style-type: none">– Serviços Fusion do EUROSUR, incluindo informações da aplicação comum dos instrumentos de vigilância (por exemplo, serviço de deteção de navios, imagens de satélite, informações sobre o terreno, previsões meteorológicas)– Produtos analíticos desenvolvidos pela unidade de análise dos riscos da Agência (por exemplo, níveis de impacto atribuídos a troços de fronteiras)– Informações de operações conjuntas, incluindo relatórios de ocorrências enviados através da <i>aplicação para comunicação de operações conjuntas</i> (JORA)– Informações sobre os recursos próprios da Agência
G — Outros CNC	<ul style="list-style-type: none">– Troços de fronteiras vizinhos: incidentes, relatórios de análise dos riscos táticos e, possivelmente, patrulhas– Redes regionais– Rede Europeia de Patrulhas (REP)
H — Países terceiros	<ul style="list-style-type: none">– Redes regionais– Cooperação bilateral
I — Sistemas de notificação de navios	<ul style="list-style-type: none">– Sistema de identificação automática (SIA)– Sistema de localização de navios por satélite (VMS)– Sistema de intercâmbio de informações marítimas da União, incluindo o SafeSeaNet (SSN) e o sistema de identificação e seguimento de longo alcance de navios (LRIT)



Anexo D – Centro Nacional Coordenador Marítimo: constituição, organização e funcionamento

Extratos do Decreto Regulamentar n.º 86/2007 de 12 de dezembro

Artigo 15.º

Centro Nacional Coordenador Marítimo

1 — Para efeitos de operacionalização do estabelecido no presente decreto regulamentar, é criado, com carácter de permanência, o Centro Nacional Coordenador Marítimo (CNCM), como órgão que visa agilizar os procedimentos de articulação entre os órgãos e serviços da Marinha/AMN e a GNR, bem como com as autoridades referidas nos artigos anteriores.

2 — O CNCM funciona, igualmente, para efeitos dos projectos de cooperação a nível europeu tendentes ao combate à imigração ilegal por via marítima, designadamente a Rede Europeia de Patrulhas Costeiras.

3 — Em situações de crise ou emergência relacionadas com fluxos de imigração ilegal por via marítima, caberá ao CNCM a coordenação das actividades a desenvolver pelas diferentes entidades no âmbito do plano de contingência aprovado para o efeito.

Artigo 16.º

Constituição do CNCM

1 — O CNCM integra, em paridade, um representante nomeado pelo director-geral da Autoridade Marítima e comandante-geral da Polícia Marítima, um representante da GNR nomeado pelo comandante -geral da GNR, um representante do Gabinete Coordenador de Segurança nomeado pelo respectivo secretário-geral, um representante da Marinha nomeado pelo almirante Chefe do Estado -Maior da Armada/Autoridade Marítima Nacional, um representante da Força Aérea nomeado pelo Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, um representante do SEF nomeado pelo seu director-geral e um representante da PJ a nomear pelo seu director nacional.

2 — Podem ainda integrar os trabalhos e reuniões do CNCM peritos representantes de outras autoridades de polícia ou entidades públicas técnicas cuja participação seja tida como útil ou necessária em razão da matéria.

3 — Na situação prevista no n.º 2 do artigo anterior, cabe ao SEF o exercício das competências decorrentes da sua qualidade de ponto de contacto nacional junto da Agência Europeia de Gestão da

Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados Membros da União Europeia — FRONTEX.

Artigo 17.º

Organização e funcionamento do CNCM

1 — Os representantes designados pelas entidades que fazem parte do CNCM reúnem mensalmente, no âmbito das reuniões ordinárias, podendo ser convocadas, sempre que necessário, reuniões extraordinárias sob proposta de qualquer dos seus membros, designadamente para activação de planos de contingência.

2 — O CNCM disporá de um secretariado permanente, ao qual caberá:

- a) Agendar as reuniões mensais, elaborando a ordem do dia, com base nos assuntos designados em prévia reunião plenária;
- b) Elaborar as actas das reuniões e divulgá-las.

3 — Os representantes das várias entidades no CNCM estão sujeitos ao estrito dever de sigilo quanto ao objecto e conteúdo das reuniões.



Anexo E – Extratos das atribuições das autoridades nacionais

Extratos da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro Aprova a Lei Orgânica da GNR

Art.º 3.º

Atribuições

1 — Constituem atribuições da Guarda:

a) Garantir as condições de segurança que permitam o exercício dos direitos e liberdades e o respeito pelas garantias dos cidadãos, bem como o pleno funcionamento das instituições democráticas, no respeito pela legalidade e pelos princípios do Estado de direito;

b) Garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a protecção das pessoas e dos bens;

c) Prevenir a criminalidade em geral, em coordenação com as demais forças e serviços de segurança;

d) Prevenir a prática dos demais actos contrários à lei e aos regulamentos;

e) Desenvolver as acções de investigação criminal e contra-ordenacional que lhe sejam atribuídas por lei, delegadas pelas autoridades judiciárias ou solicitadas pelas autoridades administrativas;

[...]

h) Participar no controlo da entrada e saída de pessoas e bens no território nacional;

i) Proteger, socorrer e auxiliar os cidadãos e defender e preservar os bens que se encontrem em situações de perigo, por causas provenientes da acção humana ou da natureza;

j) Manter a vigilância e a protecção de pontos sensíveis, nomeadamente infra-estruturas rodoviárias, ferroviárias, aeroportuárias e portuárias, edifícios públicos e outras instalações críticas;

[...]

l) Prevenir e detectar situações de tráfico e consumo de estupefacientes ou outras substâncias proibidas, através da vigilância e do patrulhamento das zonas referenciadas como locais de tráfico ou de consumo;

m) Participar na fiscalização do uso e transporte de armas, munições e substâncias explosivas e equiparadas que não pertençam às demais forças e serviços de segurança ou às Forças Armadas, sem prejuízo das competências atribuídas a outras entidades;

n) Participar, nos termos da lei e dos compromissos decorrentes de acordos, designadamente em operações internacionais de gestão civil de crises, de paz e humanitárias, no âmbito policial e de protecção civil, bem como em missões de cooperação policial internacional e no âmbito da União Europeia e na representação do País em organismos e instituições internacionais;

[...]

2 — Constituem, ainda, atribuições da Guarda:

a) Assegurar o cumprimento das disposições legais e regulamentares referentes à protecção e conservação da natureza e do ambiente, bem como prevenir e investigar os respectivos ilícitos;

[...]

c) Assegurar, no âmbito da sua missão própria, a vigilância, patrulhamento e intercepção terrestre e marítima, em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas;

d) Prevenir e investigar as infracções tributárias, fiscais e aduaneiras, bem como fiscalizar e controlar a circulação de mercadorias sujeitas à acção tributária, fiscal ou aduaneira;

e) Controlar e fiscalizar as embarcações, seus passageiros e carga, para os efeitos previstos na alínea anterior e, supletivamente, para o cumprimento de outras obrigações legais;

f) Participar na fiscalização das actividades de captura, desembarque, cultura e comercialização das espécies marinhas, em articulação com a Autoridade Marítima Nacional e no âmbito da legislação aplicável ao exercício da pesca marítima e cultura das espécies marinhas;

g) Executar acções de prevenção e de intervenção de primeira linha, em todo o território nacional, em situação de emergência de protecção e socorro, designadamente nas ocorrências de incêndios florestais ou de matérias perigosas, catástrofes e acidentes graves;

[...]

i) Cumprir, no âmbito da execução da política de defesa nacional e em cooperação com as Forças Armadas, as missões militares que lhe forem cometidas;

[...]

Extratos do Decreto-Lei n.º 240/2012, de 6 de novembro

Aprova a Lei Orgânica do SEF

Artigo 2.º

Atribuições

1 — São atribuições do SEF no plano interno:

a) Vigiar e fiscalizar nos postos de fronteira, incluindo a zona internacional dos portos e aeroportos, a circulação de pessoas, podendo impedir o desembarque de passageiros e tripulantes de embarcações e aeronaves indocumentados ou em situação irregular;

b) Impedir o desembarque de passageiros e tripulantes de embarcações e aeronaves que provenham de portos ou aeroportos de risco sob o aspeto sanitário, sem prévio assentimento das competentes autoridades sanitárias;

c) Proceder ao controlo da circulação de pessoas nos postos de fronteira, impedindo a entrada ou saída do território nacional de pessoas que não satisfaçam os requisitos legais exigíveis para o efeito;



d) Autorizar e verificar a entrada de pessoas a bordo de embarcações e aeronaves;

e) Controlar e fiscalizar a permanência e atividades dos estrangeiros em todo o território nacional;

f) Assegurar a realização de controlos móveis e de operações conjuntas com serviços ou forças de segurança congéneres, nacionais e espanholas;

g) Proceder à investigação dos crimes de auxílio à imigração ilegal, bem como investigar outros com ele conexos, sem prejuízo da competência de outras entidades;

[...]

m) Efetuar escoltas de cidadãos objeto de medidas de afastamento;

[...]

s) Assegurar o cumprimento das atribuições previstas na legislação sobre a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional;

[...]

u) Coordenar a cooperação entre as forças e serviços de segurança nacionais e de outros países em matéria de circulação de pessoas, do controlo de estrangeiros e da investigação dos crimes de auxílio à imigração ilegal e outros com eles conexos;

[...]

Extratos do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro
Aprova a orgânica da Autoridade Tributária e Aduaneira

Artigo 2.º

Missão e atribuições

1 — A AT tem por missão administrar os impostos, direitos aduaneiros e demais tributos que lhe sejam atribuídos, bem como exercer o controlo da fronteira externa da União Europeia e do território aduaneiro nacional, para fins fiscais, económicos e de protecção da sociedade, de acordo com as políticas definidas pelo Governo e o Direito da União Europeia.

2 — A AT prossegue as seguintes atribuições:

a) Assegurar a liquidação e cobrança dos impostos sobre o rendimento, sobre o património e sobre o consumo, dos direitos aduaneiros e demais tributos que lhe incumbe administrar, bem como arrecadar e cobrar outras receitas do Estado ou de pessoas colectivas de direito público;

b) Exercer a acção de inspecção tributária e aduaneira, garantir a aplicação das normas a que se encontram sujeitas as mercadorias introduzidas no território da União Europeia e efectuar os controlos relativos à entrada, saída e circulação das mercadorias no território nacional, prevenindo, investigando e combatendo a fraude e evasão fiscais e aduaneiras e os tráficos ilícitos, no âmbito das suas atribuições;

[...]

Extratos da Lei n.º 37/2008, de 06 de agosto
Aprova a orgânica da Polícia Judiciária

Artigo 2.º

Missão e atribuições

1 — A PJ tem por missão coadjuvar as autoridades judiciárias na investigação, desenvolver e promover as acções de prevenção, detecção e investigação da sua competência ou que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciárias competentes.

2 — A PJ prossegue as atribuições definidas na presente lei, nos termos da Lei de Organização da Investigação Criminal e da Lei Quadro da Política Criminal.

Extratos da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto
Aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal

Artigo 7.º

Competência da Polícia Judiciária em matéria de investigação criminal

1 — É da competência da Polícia Judiciária a investigação dos crimes previstos nos números seguintes e dos crimes cuja investigação lhe seja cometida pela autoridade judiciária competente para a direcção do processo, nos termos do artigo 8.º

2 — É da competência reservada da Polícia Judiciária, não podendo ser deferida a outros órgãos de polícia criminal, a investigação dos seguintes crimes:

a) Crimes dolosos ou agravados pelo resultado, quando for elemento do tipo a morte de uma pessoa;

b) Escravidão, sequestro, rapto e tomada de reféns;

c) Contra a identidade cultural e integridade pessoal e os previstos na Lei Penal Relativa Às Violações do Direito Internacional Humanitário;

[...];

e) Captura ou atentado à segurança de transporte por ar, água, caminho de ferro ou de transporte rodoviário a que corresponda, em abstracto, pena igual ou superior a 8 anos de prisão;

f) Participação em motim armado;

g) Associação criminosa;

[...]

l) Organizações terroristas e terrorismo;

[...]

3 — É ainda da competência reservada da Polícia Judiciária a investigação dos seguintes crimes, sem prejuízo do disposto no artigo seguinte:

[...]

g) Poluição com perigo comum;

h) Executados com bombas, granadas, matérias ou engenhos explosivos, armas de fogo e objectos armadilhados, armas nucleares, químicas ou radioactivas;

i) Relativos ao tráfico de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas, tipificados nos artigos 21.º, 22.º, 23.º, 27.º e 28.º do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22



de Janeiro, e dos demais previstos neste diploma que lhe sejam participados ou de que colha notícia;

[...];

4 — Compete também à Polícia Judiciária, sem prejuízo das competências da Unidade de Acção Fiscal da Guarda Nacional Republicana, do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e da Comissão do Mercado dos Valores Mobiliários, a investigação dos seguintes crimes:

- a) Tributários de valor superior a € 500 000;
- b) Auxílio à imigração ilegal e associação de auxílio à imigração ilegal;
- c) Tráfico de pessoas;

[...]

**Extratos do DL 44/2002, de 2 de março
Estabelece, no âmbito do sistema da autoridade marítima, as atribuições, a estrutura e a organização da autoridade marítima nacional e cria a Direcção-Geral da Autoridade Marítima**

Artigo 13.º

Competências do Capitão de Porto

1 — O capitão do porto é a autoridade marítima local a quem compete exercer a autoridade do Estado, designadamente em matéria de fiscalização, policiamento e segurança da navegação, de pessoas e bens, na respectiva área de jurisdição, nos termos dos números seguintes.

2 — Compete ao capitão do porto, no exercício de funções de autoridade marítima:

a) Coordenar e executar acções de fiscalização e vigilância que se enquadrem no seu âmbito e área de jurisdição, nos termos da lei;

b) Exercer as competências que lhe são cometidas no âmbito da lei de segurança interna;

c) Dirigir operacionalmente, enquanto responsável de protecção civil, as acções decorrentes das competências que, neste âmbito, lhe estão legalmente cometidas, em cooperação com outras entidades e sem prejuízo das competências da tutela nacional da protecção civil;

d) Proceder a inquérito em caso de sinistros marítimos e, relativamente aos acidentes que envolvam feridos ou mortos, efectuar as diligências processuais necessárias, sob direcção da competente autoridade judiciária, sem prejuízo da investigação técnica de acidentes pelo Instituto Marítimo-Portuário;

e) Efectuar a investigação da ocorrência em caso de naufrágios e proceder de acordo com o estipulado na legislação do registo civil;

[...]

k) Exercer a autoridade de Estado a bordo de navios ou embarcações comunitários e estrangeiros, observados os requisitos preceituados no artigo 27.º da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, quando se verificarem alterações da ordem pública, ocorrência de indícios criminais ou quando

os mesmos se encontrem sem capitão ou em processo de abandono;

l) Fiscalizar o cumprimento das normas legais relativas às pescas.

3 — Compete ao capitão do porto, no âmbito do salvamento e socorro marítimos:

a) Prestar o auxílio e socorro a naufragos e a embarcações, utilizando os recursos materiais da capitania ou requisitando-os a organismos públicos e particulares se tal for necessário;

b) Superintender as acções de assistência e salvamento de banhistas nas praias da área da sua capitania.

4 — Compete ao capitão do porto, no exercício de funções no âmbito da segurança da navegação:

a) Estabelecer, quanto a navios comunitários e estrangeiros, formas de acesso ao mar territorial ou sua interdição, em cooperação com a Autoridade de Controlo de Tráfego Marítimo;

[...]

i) Garantir o assinalamento marítimo costeiro, em articulação com a Direcção de Faróis;

[...]

k) Coordenar as acções de combate à poluição, nos termos definidos no Plano Mar Limpo;

l) Executar os procedimentos previstos em lei especial sobre embarcações de alta velocidade (EAV), competindo-lhe, ainda, a fiscalização do cumprimento dos normativos aplicáveis e a instrução processual dos ilícitos;

[...]

9 — Compete ao capitão do porto, no âmbito da pesca, da aquicultura e das actividades conexas, executar as competências previstas em legislação específica.

[...]

Artigo 15.º

Polícia Marítima

1 — A PM é uma força policial armada e uniformizada, dotada de competência especializada nas áreas e matérias legalmente atribuídas ao SAM e à AMN, composta por militares da Armada e agentes militarizados.

[...]

4 — Os órgãos de comando da PM são autoridades policiais e de polícia criminal.

**Extratos da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto
Aprova a Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública**

Artigo 3.º

Atribuições

[...]

2 — Constituem atribuições da PSP:

[...]

b) Garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a protecção das pessoas e dos bens;



c) Prevenir a criminalidade em geral, em coordenação com as demais forças e serviços de segurança;

[...]

h) Participar no controlo da entrada e saída de pessoas e bens no território nacional;

i) Proteger, socorrer e auxiliar os cidadãos e defender e preservar os bens que se encontrem em situações de perigo, por causas provenientes da acção humana ou da natureza;

j) Manter a vigilância e a protecção de pontos sensíveis, nomeadamente infra-estruturas rodoviárias, ferroviárias, aeroportuárias e portuárias, edifícios públicos e outras instalações críticas;

[...]

Extratos do Decreto-Lei n.º 49-A/2012, de 29 de fevereiro

Aprova a orgânica da Direcção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos

Art.º 2.º

Missão e Atribuições

1 — A DGRM tem por missão a execução das políticas de preservação e conhecimento dos recursos naturais marinhos, a execução das políticas de pesca, da aquicultura, da indústria transformadora e actividades conexas, do desenvolvimento da segurança e dos serviços marítimos, incluindo o sector marítimo -portuário, bem como garantir a regulamentação, a inspecção, a fiscalização, a coordenação e o controlo das actividades desenvolvidas no âmbito daquelas políticas.

2 — A DGRM prossegue as seguintes atribuições:

a) Assegurar, através de métodos de gestão e ordenamento, o quadro de conhecimento dos recursos naturais marinhos disponíveis nas áreas sob soberania ou jurisdição nacional, relativamente à sua inventariação, utilização e ordenamento do espaço;

[...]

e) Programar, coordenar e executar a fiscalização, a vigilância e o controlo das actividades da pesca, aquicultura e actividades conexas, nomeadamente no âmbito do Sistema de Fiscalização e Controlo das Actividades da Pesca (SIFICAP) e do Sistema de Monitorização Contínua da Actividade de Pesca (MONICAP), nos termos da lei;

[...]

g) Gerir o sistema de informação das pescas, incluindo a aquicultura e a indústria transformadora, e ainda da salicultura, nas suas diversas componentes de cobertura, nacional e regional, e na ligação aos

órgãos nacionais e internacionais competentes no domínio da pesca, assim como o sistema estatístico pesqueiro, no quadro do sistema estatístico nacional, assegurando a expansão e desenvolvimento do Banco Nacional de Dados das Pescas (BNDP);

[...]

i) Promover a segurança marítima e portuária, regulamentando, supervisionando, vistoriando e inspecionando as organizações, as actividades, os navios, os equipamentos e as instalações portuárias, em conformidade com o disposto nos instrumentos legais relevantes da Organização Marítima Internacional (IMO), da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da União Europeia (UE) vigentes na ordem jurídica interna;

[...]

l) Exercer as funções que lhe estão cometidas no âmbito da segurança marítima e portuária e da prevenção da poluição dos navios;

m) Promover a adopção, aplicação, monitorização e controlo do cumprimento das leis, regulamentos, normas e requisitos técnicos aplicáveis no âmbito das suas atribuições, designadamente das normas nacionais e internacionais relativas à segurança nos sectores marítimo e portuário, sem prejuízo das competências atribuídas por lei a outras entidades;

n) Cooperar com a entidade responsável pela investigação de acidentes e incidentes marítimos;

o) Operar e coordenar os serviços e sistemas de monitorização e controlo do tráfego marítimo, coordenando o desenvolvimento dos respectivos sistemas de apoio;

[...]

v) Exercer os poderes que, nos termos da lei, lhe são atribuídos no domínio da administração e da segurança marítimas, designadamente os que lhe caibam nos termos do Decreto-Lei n.º 46/2002, de 2 de Março, e da náutica de recreio;

x) Regulamentar a actividade das entidades que actuam no sector marítimo -portuário e da náutica de recreio, designadamente aprovando normas administrativas de regulamentação do sector;

[...];

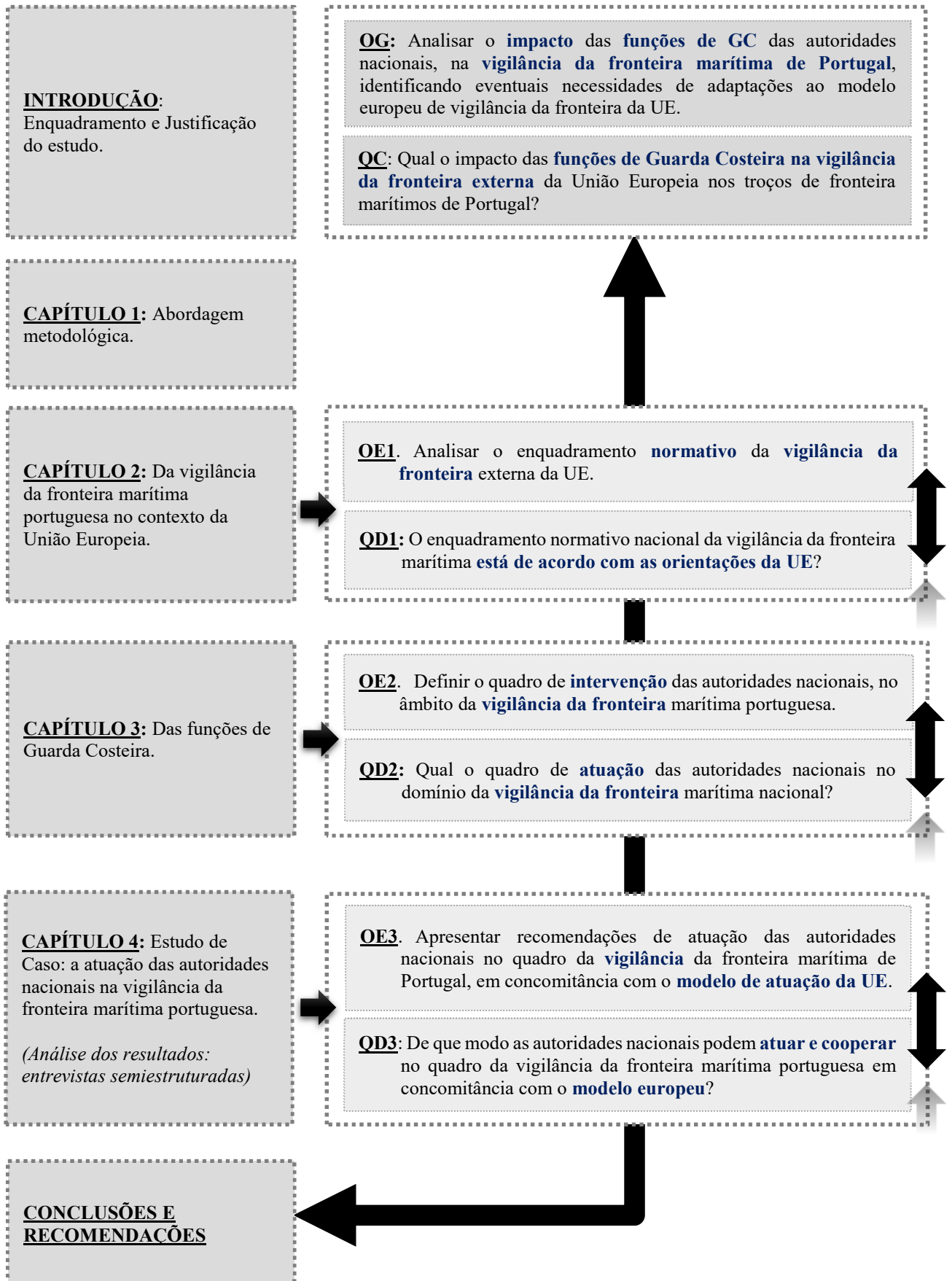
bb) Exercer funções de Autoridade Nacional da Pesca, de Autoridade Nacional de Imersão de Resíduos, de Autoridade Nacional de Controlo de Tráfego Marítimo e de Autoridade Competente para a Protecção do Transporte Marítimo e dos Portos, nos termos da lei;

cc) Contribuir para a definição e actualização das políticas de planeamento civil de emergência, na área do transporte marítimo;

[...]



Apêndice A – Modelo de análise





Apêndice B – Dados dos fluxos migratórios das fronteiras *Schengen* (2010-2016)

Tabela 1 – Fluxos migratórios nas fronteiras *Schengen* entre 2010 e 2016

TIPO DE AÇÃO	ANO						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Passagem ilegal de fronteira fora dos Postos de Fronteira	104060	141051	72437	107365	282933	1822177	511371
Entradas clandestinas nos Postos de Fronteira	242	282	591	599	3052	3303	2028
Permanência ilegal	353077	350948	308760	307244	425133	699374	491891
Recusa de entrada no espaço <i>Schengen</i>	108651	118277	117396	129235	115764	139151	206656
Facilitadores	8629	6957	7662	7252	10234	12023	12568
Decisões de retorno	80679	231385	269949	224296	251986	286725	305365
Retorno efetivado	69242	149045	158955	160418	161302	175173	176223
Retornos por realizar	11437	82340	110994	63878	90684	111552	129142

Fonte: (Autor, 2017) adaptado de (Frontex, 2014; Frontex, 2015; Frontex, 2016; Frontex, 2017a)



Apêndice C – Guião da Entrevista

Apresentação e objetivos da entrevista

Estamos a contactá-lo no sentido de nos facultar uma entrevista no âmbito de um trabalho de investigação individual do Curso de Estado-Maior Conjunto 2016/2017, do Instituto Universitário Militar, subordinado ao tema “*O impacto das funções da Guarda Costeira na vigilância da fronteira externa da União Europeia*”.

O objetivo geral da investigação é analisar o impacto das funções de Guarda Costeira das autoridades nacionais, na vigilância da fronteira marítima de Portugal. Para tal, efetuaremos um estudo de caso sobre o modelo nacional em vigor, identificando eventuais necessidades de adaptações ao modelo europeu de vigilância da fronteira da União Europeia, procurando assim deixar recomendações e conhecimento empírico acrescido que contribua para uma política de vigilância integrada nacional e europeia.

Neste contexto, assumimos como de especial relevância para a nossa investigação a auscultação das autoridades com responsabilidades na vigilância da fronteira portuguesa, pelo que solicitamos a sua colaboração, através da resposta às questões que seguidamente se colocam.

Entrevista

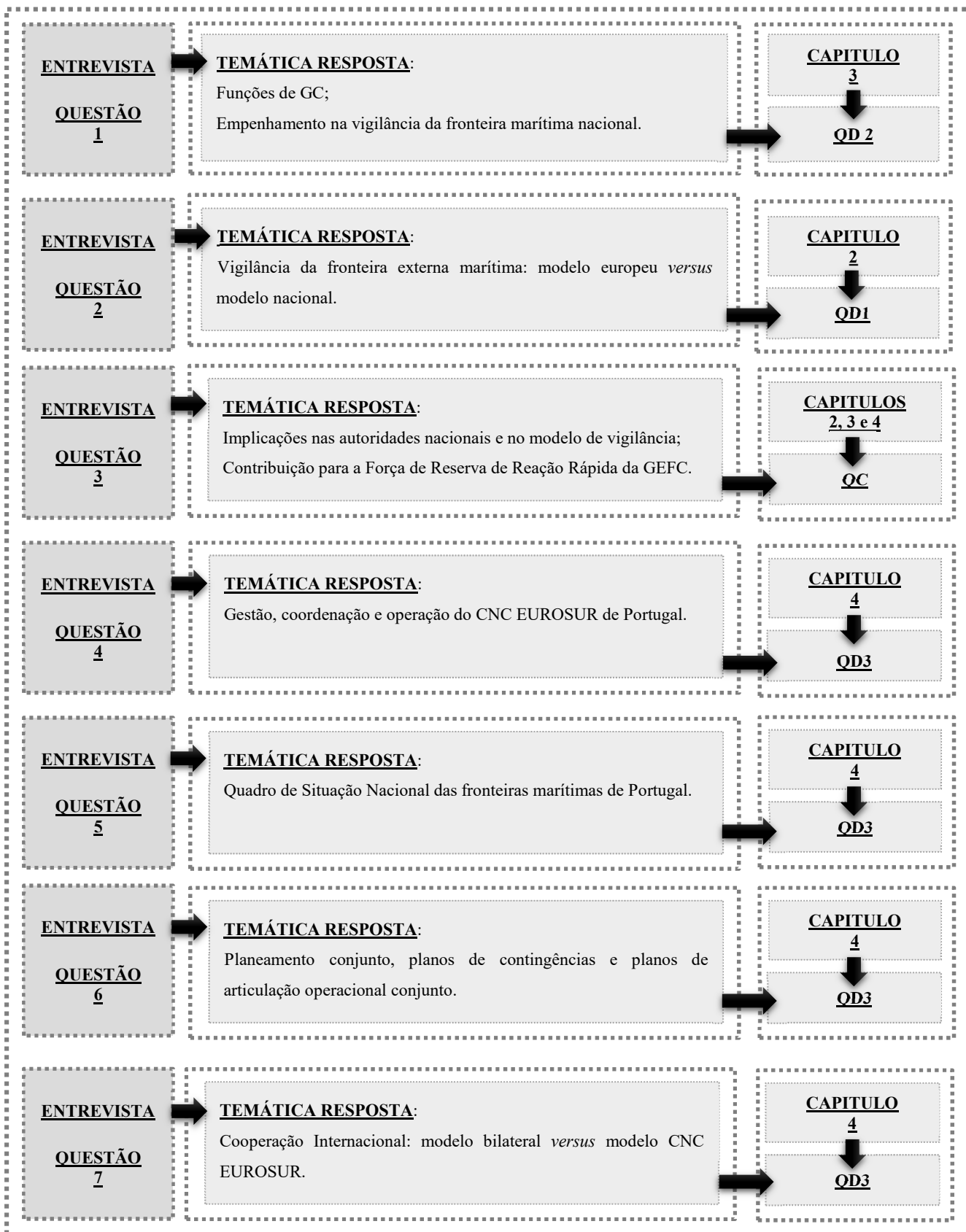
1. Que atuação, nomeadamente missões, tarefas e empenhamento realiza a Instituição que representa, no domínio da vigilância da fronteira marítima nacional?
2. Considera que a legislação nacional em vigor está adequada ao quadro de atuação anteriormente descrito? Ou considera que algo necessitaria de ser atualizado, nomeadamente ao nível da articulação das entidades e autoridades que atuam no controlo da fronteira marítima e no exercício de fiscalização em espaços marítimos?
3. A Agência Frontex viu os seus poderes reforçados, através de diversas medidas que podem ter algum impacto nos Estados-Membros (EM). Atendendo ao contributo das autoridades nacionais para o reforço desta Agência, considera que se venha a perspetivar algumas adaptações/ajustamentos ao nível da sua Instituição?
4. De acordo com a regulamentação da UE que cria um centro nacional de coordenação (CNC) em cada EM, com o objetivo de coordenar e assegurar o intercâmbio de informações entre todas as autoridades às quais incubam responsabilidades pela vigilância das fronteiras externas a nível nacional, bem como com os outros CNC e com a Frontex, estabelecendo-se assim como ponto único de contacto no âmbito do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR), qual a sua opinião sobre a sua implementação, principais vantagens e obstáculos decorrentes?
5. Havendo também uma responsabilidade dos EM, de acordo com o regulamento anteriormente referido, para estabelecer um Quadro de Situação Nacional (QSN) das fronteiras marítimas portuguesas, que contribuirá para o Quadro de Situação Europeu (QSE), na sua opinião, em que medida a Instituição que representa pode contribuir para o aumento deste conhecimento situacional?
6. Em termos de capacidade de reação a ameaças na fronteira marítima nacional, na sua opinião, como considera que poderia ser maximizado o esforço/contributo das diversas entidades e autoridades nacionais, tendo em vista minimizar o risco dessas ameaças?
7. No domínio da cooperação externa, nomeadamente entre EM, Agências Europeias ou Países Terceiros, considera existir necessidade de algum reforço de cooperação a nível nacional com essas entidades para efeitos de melhorar o conhecimento situacional sobre a fronteira externa marítima de Portugal? Ou conhece medidas que já estejam a ser implementadas neste sentido?

Muito obrigado pela sua colaboração, que foi de extrema importância.

João Rafael Lavado Eufrazio
Major da GNR



Apêndice D – Temáticas de respostas e enquadramento na estrutura do trabalho





Apêndice E – Grelha das entrevistas

No presente apêndice incluímos o resumo das entrevistas distribuídas em grelha por pergunta, que servirão de suporte à análise das entrevistas realizadas no subcapítulo 4.2.

Questão 1 – *Que atuação, nomeadamente missões, tarefas e empenhamento realiza a Instituição que representa, no domínio da vigilância da fronteira marítima nacional?*

Tabela 2 – Questão n.º 1 da entrevista

E1	<p>No âmbito da AMN a função de vigilância da fronteira marítima está cometida à PM. Nesse sentido, todas ações no mar e na orla costeira desta polícia, contribuem para o esforço, necessariamente partilhado com outras entidades a nível nacional, nomeadamente com a Marinha, com a FAP e com a GNR, da referida vigilância. Para o efeito a PM tem um dispositivo, a nível nacional, de meios marítimos, que atuam em complemento e estreita colaboração com os meios da Marinha, com especial enfoque no Algarve e na Madeira. De reter, que na Região Autónoma dos Açores, na ponta mais ocidental do TN, a AMN, através da PM e em colaboração com a Marinha, são as únicas entidades com capacidade de intervir neste espaço dominial marítimo.</p> <p>Complementarmente dispõe de recursos tecnológicos que ajuda, ambas as estruturas, no planeamento e apoio das patrulhas, nomeadamente o sistema Oversee e subsidiariamente o sistema Costa Segura. Este sistema veio acrescentar uma nova capacidade de vigilância no território nacional (TN), mas em especial no mar dos Açores onde se constituiu como a única ferramenta disponível para a vigilância do TN que aliada à sua função primária de segurança (salvaguarda), é um complemento ao exercício da autoridade do Estado no mar.</p> <p>Pontualmente, nas zonas de fronteira, são efetuadas interações com a Guardia Civil (entidade com competência neste âmbito).</p>
E2	<p>Patrulhamento Costeiro Terrestre; Patrulhamento Costeiro Marítimo e Fluvial; Gestão e Operação do Sistema Nacional de Vigilância das Fronteiras (SIVICC)</p>
E3	<p>A DGRM não desenvolve ações de vigilância da fronteira marítima, mas sim sobre os espaços adjacentes ao território nacional continental e, em breve (projetado), também nas ilhas.</p> <p>O sistema de controlo do tráfego marítimo do continente, normalmente designado por VTS – Vessel Traffic Service, é um serviço que engloba várias funções, desde a vigilância, serviço de informação de tráfego etc. é servido por uma rede de radares costeiros, com um alcance de cerca de 50/60 NM de alcance, por uma rede de radares portuários, de menores alcances, uma rede de sensores AIS, estações de rádio, radiogoniometria, sensores meteo, etc. Toda esta informação é recolhida, correlacionada e registada na Base de Dados de Navegação Marítima, a qual recebe ainda informações sobre os dados históricos navio. Toda esta informação é correlacionada em tempo real e apresentada ao operador, sendo igualmente partilhada com a GNR, através de uma ligação M2M que foi desenvolvida;</p> <p>No âmbito da atividade da pesca, a DGRM dispõe ainda do MONICAP – Sistema de monitorização contínua das embarcações de pesca, o qual permite a monitorização de todas as embarcações com cff superior a 12 metros, em qualquer ponto do mundo.</p> <p>Estes dois sistemas são complementares e não têm como enfoque principal a vigilância ou o controlo da fronteira marítima, podendo, no entanto, ser considerados como fornecendo um contributo precioso e impar para a formação de uma imagem marítima única, contribuindo assim para o conhecimento situacional marítimo que se pretende alcançar</p> <p>Toda a informação recolhida pelo VTS é injetada automaticamente no SSN através do nó MARES, contribuindo assim para o conhecimento situacional ao nível europeu. Está também planeada a injeção da informação do MONICAP nos sistemas europeus, designadamente no EUROSUR, através da EFCA. No presente momento esta informação já se encontra disponível no IMDATE/MARSURV.</p>
E4	<p>Quanto às missões da Força Aérea, esta tem por missão principal participar, de forma integrada, na defesa militar da República, nos termos do disposto na Constituição e na lei, sendo fundamentalmente vocacionada para a geração, preparação e sustentação de forças da componente operacional do sistema de forças.</p> <p>Incumbe ainda à Força Aérea, nos termos da Constituição e da lei, nomeadamente participar nas missões internacionais necessárias para assegurar os compromissos internacionais do Estado no âmbito militar, incluindo missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte, participar na cooperação das Forças Armadas com as forças e serviços de segurança tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais, e colaborar em missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações.</p> <p>Compete ainda à Força Aérea assegurar o cumprimento das missões reguladas por legislação própria, designadamente o funcionamento do Serviço de Busca e Salvamento Aéreo.</p> <p>A Força Aérea executa também, ações de vigilância, fiscalização e controlo das atividades de pesca, no âmbito do Sistema Integrado de Informação e apoio à Vigilância, Fiscalização e controlo da atividade de pesca (SIFICAP).</p> <p>A Força Aérea exerce poderes de autoridade do Estado Português nas zonas marítimas sob a sua soberania ou jurisdição e no alto mar, no âmbito das respetivas competências.</p> <p>Relativamente às competências, a Força Aérea detém as seguintes no âmbito da vigilância marítima: vigilância e controlo do espaço estratégico de interesse nacional permanente, a fim de dissuadir ameaças ou agressões e garantir a liberdade de utilização das linhas de comunicação aéreas e marítimas; realização de missões de forma a</p>



combater as ameaças de natureza global e os riscos de natureza ambiental; coordenação das operações aéreas com as ações navais e terrestres, estabelecendo a ligação necessária com os comandos navais e terrestres; a coordenação da atividade aérea com organismos civis envolvidos, no âmbito das outras missões de interesse público que forem cometidas à Força Aérea; garantia da capacidade associada à execução de missões de reconhecimento e vigilância; e, início, condução, controlo e coordenação de ações de busca e salvamento nas respetivas áreas de responsabilidade.

Poderemos então dizer que a Força Aérea Portuguesa realiza diversos tipos de missões no domínio da Vigilância da fronteira nacional, as missões assumem diferentes tipologias das ações aéreas sendo as mais comuns as seguidamente elencadas:

O Patrulhamento Marítimo, surge genericamente para referir ações de uma força com o propósito de obter informação ou executar missões destrutivas, intimidativas ou de segurança. O Patrulhamento Marítimo consiste nas fases de: deteção do alvo, posicionamento, classificação, identificação, seguimento e eventualmente neutralização e destruição.

Em termos gerais, a Vigilância Marítima feita por meios aéreos é uma observação sistemática a áreas na superfície ou submersas, levada a cabo através de todos os meios disponíveis e praticáveis, primariamente com o propósito de localizar, identificar e determinar o movimento e intenção dos navios, submarinos e outras unidades marítimas, amigas ou consideradas inimigas.

A Vigilância Marítima, embora utilize basicamente as mesmas fases de emprego do patrulhamento marítimo, à exceção da componente de emprego de armamento, logo é uma abordagem que se caracteriza pela sua componente de observação sistemática num conceito de operações, que não são intrinsecamente militares, mas sim, designadas de interesse público, cujo objetivo será a salvaguarda dos interesses marítimos nacionais.

Podendo considera-las como missões intrinsecamente não militares, muitas vezes associadas a forças de segurança ou guardas costeiras com meios aéreos próprios, no entanto num país de recursos limitados como o nosso, são atribuídas por diploma legal às Forças Armadas, podendo assim considerar-se que são missões de duplo uso assegurando em simultâneo uma atuação militar e de apoio à política externa, e uma de atuação não militar respeitante às funções de segurança e autoridade do Estado, apoiando de forma transversal o desenvolvimento económico e a preservação dos recursos nacionais.

No que diz respeito à capacidade ISR (Intelligence Surveillance and Reconnaissance), o Comando Aéreo (CA) continua a implementação e validação desta capacidade. Assim este processo integrador do Reconhecimento e Vigilância com as Informações, permite a exploração operacional dos meios aéreos, mais vocacionados para a recolha de informações de forma o mais eficiente possível, concentrando e integrando vários objetivos numa única missão.

Num trabalho de ligação estreito multi-agência, entre várias instituições nacionais e internacionais é possível que a recolha de informações possa ser partilhada com essas mesmas entidades permitindo um melhor conhecimento situacional de cada uma das entidades com quem o CA colabora.

Nesta área, olhando sobretudo para os principais riscos e ameaças à segurança nacional definidos no Conceito Estratégico de Segurança Nacional (CESN), o CA dirigiu centenas de missões com objetivos direcionados à deteção ou fiscalização dos atentados ao ecossistema terrestre e marítimo, como sejam a poluição, a utilização abusiva de recursos marinhos e os incêndios florestais (riscos de natureza ambiental). No que se refere às ameaças de natureza global, destacam-se a criminalidade transnacional organizada e o terrorismo. Estes dois fenómenos estão comprovadamente relacionados sobretudo no que se refere ao financiamento do terrorismo, pelas atividades relacionadas com a criminalidade transnacional.

No âmbito de intervenção da Vigilância Marítima, os meios da FA estão otimizados para o cumprimento das seguintes missões: Monitorização e Controlo das Actividades de Pesca, Monitorização e Controlo de Actividades Ilícitas (imigração ilegal, tráfico de pessoas e de substâncias ilegais, pirataria, terrorismo, etc.), Monitorização e Controlo da Poluição Marítima (derrames acidentais, lavagens ilícitas, etc.), Monitorização e Controlo do Tráfego Marítimo (cumprimento do Esquemas de Separação de Tráfego - EST - e das demais regras de circulação marítima), assim como outras missões de âmbito militar, ou outro, definido superiormente.

A somar ao referido existe a capacidade de Busca e Salvamento com capacidade de extração por via aérea até às 400 NM e de busca em toda a extensão da Região de Informação de Voo (FIR) de Lisboa e de Santa Maria Também é garantida uma capacidade acrescida ao nível do Reconhecimento Fotográfico nas suas infindáveis aplicações, sejam de carácter exclusivamente militar (caracterização do terreno e de potenciais alvos), ou outro mais lato, em que a sua aplicabilidade tem uma enorme variedade de utilizações (Cartografia, Ordenamento do Território, Exploração de Recursos Naturais, Arqueologia, Gestão da Água, e claro Vigilância de fronteiras.).

O Estado Português está esta forma mais reforçado na panóplia de meios que tem à sua disposição para a garantia da proteção dos seus recursos naturais de exploração marítima e se necessário, apoiar ações de interesse internacional nesta vertente que tem vindo a assumir cada vez mais importância no contexto internacional neste tipo de missões de carácter tão premente e deficitário quer no âmbito da NATO quer no da União Europeia.

De realçar que estas capacidades de ISR além de muito significativas para operar em ambiente marítimo, encerram igualmente todo um conjunto de novas potencialidades o que implicou um alargamento da missão do ambiente marítimo para o terrestre.

E5

A Marinha Portuguesa (MP) efetua vigilância da fronteira marítima nacional, quer em termos militares, quer no apoio a outras entidades colaborando diariamente em missões de interesse público. Existindo a necessidade de para ambas as missões, militares e não militares, de ter o conhecimento mais profundo possível de todo o tráfego que existe na área de interesse estratégico marítimo, nomeadamente na ZEE (e futuramente incluindo a extensão da plataforma continental). Nesse sentido a MP mantém um dispositivo naval permanente, com meios navais



atribuídos às diferentes zonas marítimas (Norte, Centro e Sul no Continente mais Açores e Madeira), e adicionalmente um meio oceânico atribuído os 365 dias do ano na área do Continente. Para exercer o C2 destes meios e assegurar a fusão de toda a informação recebida de outras fontes foi edificado o Centro de Operações Marítimas (COMAR) que atuando com pessoal treinado mantém um panorama esclarecido permanentemente, assegurando a ligação com agências congêneres e garantindo as comunicações com todas as unidades navais da MP. Complementarmente o COMAR atua como MRCC e em conjunto com o MRCC Delgada são responsáveis por uma área ainda superior à ZEE, com as necessidades inerentes de conhecimento do panorama marítimo.

Fonte: (Entrevistados, 2017)

Questão 2 – Considera que a legislação nacional em vigor está adequada ao quadro de atuação anteriormente descrito? Ou considera que algo necessitaria de ser atualizado, nomeadamente ao nível da articulação das entidades e autoridades que atuam no controlo da fronteira marítima e no exercício de fiscalização em espaços marítimos?

Tabela 3 – Questão n.º 2 da entrevista

E1	<p>No atual quadro legal em vigor, as entidades que em razão da matéria detêm competências encontram-se identificadas e estão legitimadas, por lei, atuando no espectro das suas competências no controlo da fronteira marítima.</p> <p>Complementarmente, foi criado através do DR 86/2007 de 12 de Dezembro o Centro Nacional Coordenador Marítimo (CNCM) com o intuito de regular, de um modo integrado, a coordenação entre as autoridades com competências no mar. O CNCM operacionaliza o preconizado naquele diploma que tem como principal objetivo a coordenação de procedimentos operacionais, de partilha de informação e de análise de risco.</p> <p>A realização de programas de treino comuns tem contribuído para a melhoria da cooperação, colaboração e coordenação entre autoridades para que a autoridade do Estado no mar se faça de forma eficaz e eficiente.</p> <p>No âmbito do CNCM, existe ainda um caminho a percorrer para seja operacionalizado, na sua plenitude, o objetivo para o qual foi criado. No entanto, continua a ser um bom mecanismo de cooperação entre as diferentes entidades representadas, porque ser um local onde se consegue reunir à mesma mesa entidades provenientes dos diferentes órgãos governamentais, que têm como objetivo comum exercer a soberania dos espaços marítimos nacionais.</p>
E2	<p>Em termos de coordenação, importaria salientar o Decreto Regulamentar 86/2007, de 12DEZ07. Este diploma, de acordo com a redação do seu art.º 6, para efeitos de Imigração ilegal e tráfico de seres humanos, dita que “Os órgãos e serviços da Marinha/AMN e a GNR realizam, nos termos da lei, sob coordenação do SEF, todas as acções de vigilância e fiscalização nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional em matéria de imigração ilegal e tráfico de seres humanos...”. Adicionalmente no seu art.º 15 n.º 3 estabelece que “Em situações de crise ou emergência relacionadas com fluxos de imigração ilegal por via marítima, caberá ao CNCM a coordenação das actividades a desenvolver pelas diferentes entidades no âmbito do plano de contingência aprovado para o efeito...”</p> <p>Por outro lado, nesta matéria, o Regulamento EUROSUR no seu art.º 5 “Os Estados-Membros designam, gerem e mantêm um centro nacional de coordenação que coordena ... todas as autoridades às quais incumbam responsabilidades pela vigilância das fronteiras externas a nível nacional”.</p> <p>De certo modo parece haver um desalinhamento entre o normativo nacional e o normativo comunitário. Pelo que se pode considerar, que este será um campo sobre o qual deverá haver uma nova reflexão.</p>
E3	<p>Antes de responder diretamente à pergunta, é necessário fazer uma clarificação: as entidades podem relacionar-se com graus de intensidade diferente, partindo da mera coexistência, até à articulação, passando pela comunicação, coordenação e cooperação (modelo conceptual de articulação). Assim duas entidades ou mais, consoante os interesses institucionais, a decisões políticas, etc., podem decidir uma maior aproximação no cumprimento da missão, podendo partilhar recursos, coordenar meios ou partilhar responsabilidades, algo que apenas acontece no último nível que é a articulação. Assim, não é forçoso que as entidades participantes no quadro marítimo tenham que “articular” as suas missões, nem sendo garantido que essa seja a melhor solução. Importará, isso sim, garantir que os meios colocados ao dispor das entidades cumprem a sua missão, visto de uma forma global, da forma mais eficiente.</p> <p>Respondendo agora à pergunta, claramente não. O quadro institucional do exercício da autoridade do Estado, não apenas no âmbito da vigilância das fronteiras, é caracterizado por ser um espaço de competição entre entidades, em que cada uma procura disputar o primeiro lugar no palco mediático. O quadro regulamentar terá assim que eliminar sobreposições, redundância ou competições, garantindo a aplicação da máxima eficiência. Neste sentido importa clarificar o papel da Marinha à luz da dicotomia constitucional Segurança Interna/Defesa e alterar alguns diplomas, designadamente o DR 86/2007. Por outro lado, importa também dinamizar algumas estruturas existentes, especificamente o Conselho Coordenador Nacional do SAM, uma entidade criada em letra de lei, mas que nunca foi ativada.</p> <p>Importa ainda “alinhar” o exercício das competências das entidades no mar, com o Regulamento que estabelece o EUROSUR, o qual atribui ao CNC um papel central no âmbito da coordenação entre as diversas entidades.</p>
E4	<p>Considero que o quadro Legislativo Nacional em vigor, está na sua generalidade adequado, embora possam existir pequenas atualizações em virtude de algumas mudanças pontuais nomeadamente com novas denominações de entidades.</p> <p>O nível de articulação e de relacionamento entre entidades e autoridades neste âmbito, passa muito mais por uma mudança de atitude, mentalidades, posicionamento e forma de atuação do que por uma pura questão de enquadramento legislativo.</p>



	O fundamental é terminar com os paroquialismos e tentativas absurdas de sobreposição de funções e de capacidades entre as diferentes entidades. Os contactos informais são essenciais e muito mais rápidos nestas situações, onde a rapidez de resposta e de disseminação de informação são fundamentais. Considero que o CNCM é um excelente exemplo desta questão, os contactos estabelecidos neste âmbito, são uma grande mais valia para a partilha de informação de forma rápida e segura.
E5	Do meu ponto de vista a legislação está adequada, sendo que as funções desenvolvidas pela MP estão devidamente enquadradas e tem permitido a sua atuação, com especial destaque para a fiscalização da pesca, mas permitindo a colaboração com todas as outras agências que atuam neste âmbito. A articulação entre as várias entidades não é limitada pela legislação, mas sim por existir ainda alguma cultura institucional de não partilhar a totalidade da informação em tempo real. Esta situação está a mudar gradualmente, mas depende muito da confiança entre as várias entidades e da resolução de algumas questões técnicas em termos da compatibilidade dos vários sistemas de C2 utilizados pelas diferentes entidades.

Fonte: (Entrevistados, 2017)

Questão 3 – A Agência Frontex viu os seus poderes reforçados, através de diversas medidas que podem ter algum impacto nos Estados-Membros (EM). Atendendo ao contributo das autoridades nacionais para o reforço desta Agência, considera que se venha a perspetivar algumas adaptações/ajustamentos ao nível da sua Instituição?

Tabela 4 – Questão n.º 3 da entrevista

E1	A AMN entidade sob a qual se desenvolve a atuação da DGAM e da PM espelha em termos nacionais o novo quadro de funções (de guarda costeira) da Frontex. Também nesse sentido a DGAM/PM, entre outras entidades nacionais, como é o caso da Marinha, SEF, têm contribuído com meios para a vigilância das fronteiras marítimas nacionais, bem como participado em operações conjuntas sob a égide da Frontex. Com o reforço dos seus poderes, a Frontex, pediu um novo esforço aos EM dos quais se materializou novos empenhamentos fora de área. No caso da DGAM/PM, os empenhamentos são efetuados com os meios que tem para o seu normal desempenho, não existindo qualquer reforço de meios ao nível do pessoal, sendo os meios materiais existentes aproveitados e adaptados às referidas missões. No futuro, salvo casos pontuais, não se perspetiva grandes alterações, sob causa direta dos empenhamentos mencionados.
E2	Sim. Em particular ao nível dos efetivos a ter disponíveis para integrar as equipas de intervenção rápida.
E3	A questão não foi ainda estudada ou debatida face à sua juventude. Parece-me, no entanto que ao pretender assumir as funções de uma Guarda Costeira de nível europeu, seguramente algumas ações serão progressivamente alinhadas com a FRONTEX, antevendo que, a médio prazo, as questões da fiscalização da pesca serão progressivamente coordenadas entre os Estados, neste caso Portugal, a EFCA e a FRONTEX. Sublinha-se aqui que a DGRM, através do SIFICAP, é a Autoridade Nacional da Pesca e, nesta qualidade, coordena todo o esforço de fiscalização desta atividade. Assim, este alinhamento será progressivamente estendido às restantes entidades que exercem a fiscalização da pesca.
E4	Não antevijo qualquer tipo de adaptação ou de ajustamento na Força Aérea Portuguesa para fazer face à nova realidade da Agência FRONTEX, até porque dificilmente se poderá considerar a referida Agência como um exemplo de boas práticas nesta matéria.
E5	Com o aumento do número de participações da MP em operações do FRONTEX, existe naturalmente, um incrementar do treino para estas atividades, bem como um reforço no equipamento de apoio e estabelecimento de TTP para este tipo de operações. As lições aprendidas pelas unidades que tem participado têm sido utilizadas para preparar as missões seguintes. A própria pesquisa e análise de informações foi revista de forma a poder ser dado um apoio pelo Centro de Análise de Dados Operacionais (CADOP) mais efetivo a este tipo de missões.

Fonte: (Entrevistados, 2017)

Questão 4 – De acordo com a regulamentação da UE que cria um centro nacional de coordenação (CNC) em cada EM, com o objetivo de coordenar e assegurar o intercâmbio de informações entre todas as autoridades às quais incumbam responsabilidades pela vigilância das fronteiras externas a nível nacional, bem como com os outros CNC e com a Frontex, estabelecendo-se assim como ponto único de contacto no âmbito do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR), qual a sua opinião sobre a sua implementação, principais vantagens e obstáculos decorrentes?

Tabela 5 – Questão n.º 4 da entrevista

E1	Analisando a nosso passado recente, poderá dizer-se que a criação de Centros de Coordenação (CC) nunca foi uma tarefa fácil. No ordenamento jurídico nacional existem diversas entidades que partilham competências e a sua atuação, por vezes, nem sempre é realizada do modo mais coordenado. O CNC que a pergunta nos reporta não se constitui como um centro operacional coordenador, mas sim como um gateway (interface único) através do qual se remete a informação de incidentes, que sejam relevantes. No futuro
----	--



	<p>o caminho a seguir passará por uma melhor exploração dos canais de informação, identificando os critérios a que devem respeitar os reportes e definir modelos uniformizados para que cada entidade com responsabilidades na área em apreço, possa fazer chegar ao CNC a informação pretendida, algo que é possível através de uma interligação simples com o recurso às tecnologias da informação e comunicação (TIC).</p> <p>De entre as vantagens dos CC, destaca-se a possibilidade de poderem contribuir para estabelecer um nível de coordenação na atuação, no emprego dos meios e na racionalização dos recursos contribuindo assim para uma melhoria na eficácia e eficiência dos resultados apresentados.</p> <p>Conforme referido na resposta à 2.^a questão, o CNCM, não obstante ser desejável um maior nível de operacionalização, contribuiu, em muito, para incrementar o nível de resultados atingido e melhorar a eficiência, pois consegue ter um grau de abrangência mais amplo que não se reduz apenas ao âmbito das fronteiras.</p> <p>Os obstáculos que se antevêm são os recorrentes de decisões unilaterais na implementação/criação desses CC, ao não envolver todas as entidades que no futuro irão estar incluídas nos diferentes graus de decisão. A dispersão e a sobreposição de competências das entidades envolvidas são um dos fatores que pode obstaculizar a sua implementação.</p>
E2	<p>Os principais obstáculos levantar-se-ão ao nível da partilha de informação, para efeitos do Quadro de Situação Nacional, tendo em conta a quantidade de entidade envolvidas (SEF, Marinha, FA, AMN, AT, PJ);</p> <p>A grande vantagem no caso português, advém do facto de se ter ido mais além do que o está previsto no Reg EUROSUR. No art.º 5 n.º 3 f), surge a atribuição do CNC para coordenar o Sistema Nacional de Vigilância de Fronteiras. Este Sistema é na realidade Portuguesa o SIVICC, o qual está implementado na GNR (UCC). Ao estabelecer-se o CNC na GNR (UCC), parece-me que se foi mais além do conceito de coordenar, pois os “dois Sistemas” ficaram juntos, sob a mesma cadeia de comando.</p>
E3	<p>A principal vantagem é passarmos a dispor de um ponto de contacto único onde todas as informações são recolhidas, correlacionadas e partilhadas, constituindo assim o mais rigoroso quadro situacional. A ser de outra forma, não seria nunca possível, a qualquer entidade, ter um quadro completo e diferentes entidades passariam a ter diferentes quadros, o que poderia perigar a actuação no mar. Também no aspeto monetário as poupanças pela existência de um nó nacional único são substanciais, pois se todas as entidades tivessem que se interligar entre si e com o EUROSUR, passaríamos a ter uma atomização de nós, o que em muito encareceria o custo do sistema.</p> <p>Como desvantagens vejo o problema de cultura institucional que, ao ver o nó nacional alojado numa entidade, provoca imediatamente nas restantes uma reação repulsiva de partilha de informação. É aqui que o quadro institucional e legal se deveria sobrepor, impondo a partilha da informação, independentemente das vontades pessoais dos dirigentes das diversas entidades;</p>
E4	<p>A estrutura associada é na minha opinião desajustada, redutora e antiquada. Se necessário existir um CNC, o mesmo, deve estar fora de qualquer uma das entidades participantes, mas sim num Organismo interministerial.</p> <p>A título de exemplo vejamos, não faz qualquer sentido existir apenas um terminal EUROSUR a nível nacional, devem existir diferentes terminais nas diferentes Entidades Nacionais com participação na Vigilância de Fronteiras. Desta forma a partilha será mais rápida e coerente sem intermediários que podem por deficiências de interpretação, entre outras, distorcer a mensagem e a informação a ser partilhada. A ideia associada às ligações ao CNC e ao EUROSUR estarem assentes em Oficiais de Ligação presentes no CNC, é ela própria contrária à escassez de recursos humanos e aos meios de comunicação existentes nas Organizações dos nossos dias.</p> <p>Existem bons exemplos, inclusive noutras organizações, mas a título de exemplo posso referir a NATO, ou mesmo o MAOC, onde as estruturas de partilha de informação, de produção de análise e de disseminação do INTELL, são muito mais rápidas, seguras e ágeis.</p> <p>Mesmo a nível da FRONTEX, o JORA ou o FOSS (embora de características diferentes) são bons exemplos de ferramentas onde a celeridade e agilidade de utilização imperam, e não apenas repositórios de dados.</p>
E5	<p>As vantagens são óbvias porque a partilha de informação é essencial para precaver ou minimizar este tipo de incidentes, sendo notório que existe já uma partilha de dados estáticos e com uma atualização diária de informação relevante. O grande obstáculo prende-se normalmente com a partilha de capacidades de deteção, como por exemplo as estações radares e de videovigilância costeiras operadas por diferentes entidades e que por motivos vários estão confinados a essas mesmas entidades, reduzindo a capacidade de cruzamento de dados em tempo real, mas também diminuindo as fontes de informações para as análises de padrões e de dados temporais.</p>

Fonte: (Entrevistados, 2017)

Questão 5 – Havendo também uma responsabilidade dos EM, de acordo com o regulamento anteriormente referido, para estabelecer um Quadro de Situação Nacional (QSN) das fronteiras marítimas portuguesas, que contribuirá para o Quadro de Situação Europeu (QSE), na sua opinião, em que medida a Instituição que representa pode contribuir para o aumento deste conhecimento situacional?

Tabela 6 – Questão n.º 5 da entrevista

E1	<p>Qualquer entidade que tenha competências num quadro legislativo como a PM tem, nomeadamente em matéria de criminalidade em meio marítimo, a bordo de navios e tipos penais específicos relativos a equipamentos marítimos e à navegação, que garante e fiscaliza o cumprimento das leis e regulamentos nos espaços integrantes do Domínio Público Marítimo (DPM), em áreas portuárias e nos espaços balneares, bem como em todas as águas interiores sob jurisdição da AMN e demais espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, terá forçosamente que ter recursos informacionais e tecnológicos que as ajudem a desempenhar cabalmente a sua</p>
----	--



	<p>missão e a atingir os seus objetivos. Neste sentido apoia-se no Centro de Operações Marítimas (COMAR), o qual, além do Comando e Controlo das operações marítimas, atua igualmente como centro de situação onde é coligida, fundida e tratada a informação gerada a partir de inúmeros sistemas criando assim conhecimento situacional marítimo. Com estas capacidades, o COMAR constituiu-se como um centro com as melhores condições de gerar e partilhar conhecimento situacional marítimo. Estando a PM em permanência no COMAR, permite a atualização permanente da situação marítima em toda a extensão do TN, através das diferentes salas de situação locais e centrais, acompanhando para o efeito as operações em TN ou fora de área.</p> <p>Paralelamente deverá ter parcerias com outras entidades para que numa base de permuta obtenha e adquira mais informação, complementando o seu conhecimento situacional marítimo.</p> <p>Ao nível nacional muitas entidades ainda se regem pela necessidade de conhecer e não pelo dever de partilhar, sendo este o mote com que a Comissão Europeia incentiva os EM a seguir, não havendo coordenação, cooperação e complementaridade nesta área, que é central quando falamos de segurança, nas suas duas vertentes (da salvaguarda e da proteção). Na sequência da pergunta anterior a passagem de informação entronca também nos princípios anunciados.</p> <p>Todas as entidades são detentoras de informação que quando arrumada e junta se torna conhecimento. É com este conhecimento que se consegue ter superioridade na informação, e consequentemente, na atuação.</p>
E2	<p>Melhorando a replicação da sua atividade operacional na “camada operacional” (esta está essencialmente dependente da georreferenciação feita pela rede rádio, nas embarcações seria conveniente a existência de um outro sistema);</p> <p>Melhorar a sua análise de risco, colocando-a em sintonia com a metodologia que é utilizada ao nível da agência (CIRAM)</p> <p>Finalizando o projeto de extensão do SIVICC à região insular.</p>
E3	<p>A DGRM, conforme já referi antes, colabora já para a formação deste quadro, designadamente através da informação RADAR/AIS/BDNNM/MONICAP, etc. que é fornecida automaticamente ao SIVICC. Os sistemas de vigilância e monitorização, colaborativos ou não, são dos principais sistemas de vigilância existentes em Portugal, embora não destinados à vigilância das fronteiras e no mar, a um barco corresponde um track radar ou um plot AIS, independentemente do sistema que o adquire. Assim, o alcance e capacidade dos sistemas da DGRM, deverão ser de especial valia para a formação do conhecimento situacional que se pretende alcançar;</p>
E4	<p>Todo o Sistema e Estrutura de ISR (onde se incluem as aeronaves) da FA está orientado para o incremento do Conhecimento Situacional em tempo quase real, por forma a oferecer o que se costuma referenciar em termos doutrinários como “DELIVER DECISION ADVANTAGE”, mas para tal ser atingido na sua plenitude é necessário que existam realmente uma partilha de informações segura, mas aberta entre entidades e Instituições.</p> <p>A título de exemplo, as nossas tripulações e os nossos serviços de análise, jamais poderão partilhar um alvo de interesse, por exemplo da GNR, se a própria Guarda não nos disser quais são os seus alvos de interesse com o fez no passado. Se não existir esta partilha dificilmente se poderá ajudar a incrementar o conhecimento dos intervenientes no processo.</p> <p>A existência de ferramentas e meios de comunicação comuns poderá ser uma mais valia, como tal talvez a existência de um terminal EUROSUR possa ajudar.</p>
E5	<p>A MP através da permanente vigilância que executa pode partilhar várias camadas de informações através do COMAR, sendo apenas necessário ver qual o melhor sistema para isso ser efetuado. A estreita ligação com a Autoridade Marítima (AM) permite também ter presentemente um acesso em tempo real ao sistema Costa Segura, e à Janela Única Portuária (JUP). Com o serviço a ser implementado do FOLLOW ME AT SEA esse conhecimento pode ser ainda mais incrementado pela colaboração voluntariosa destas embarcações de difícil seguimento.</p>

Fonte: (Entrevistados, 2017)

Questão 6 – Em termos de capacidade de reação a ameaças na fronteira marítima nacional, na sua opinião, como considera que poderia ser maximizado o esforço/contributo das diversas entidades e autoridades nacionais, tendo em vista minimizar o risco dessas ameaças?

Tabela 7 – Questão n.º 6 da entrevista

E1	<p>Não nos podemos dissociar que Portugal tem um nível de criminalidade relativamente baixo, e tem vindo consistentemente ainda a descer mais ao longo dos últimos anos, o que está em consonância com nível das ameaças na fronteira marítima nacional, sendo de realçar que não tem tido eventos de imigração irregular na sua costa, exceto um caso isolado que ocorreu em 2009 no Algarve, mas como estamos numa zona limítrofe temos que garantir a segurança da fronteira externa do país e da Europa.</p> <p>Para tal, a minimização do risco passará seguramente pela cooperação, colaboração e articulação entre as entidades, pelo que é essencial a partilha de conhecimento, fatores essenciais para minimizar a ameaça.</p> <p>Situação que que não acontece. O sucesso depende de se abandonar uma cultura de «propriedade da informação» e de «quem tem competências tem de deter as capacidades», para uma lógica de partilha e de colaboração, tal como é já hoje feito entre a Marinha e a PJ, a Marinha e o SEF, a PM e o SEF, a PM e a PJ, a Marinha e a PM, etc., que articulam e coordenam as respetivas ações, utilizando os meios mais adequados às necessidades de resposta operacionais. Não é minimamente aceitável que haja troca de experiências, articulação operacional e interligação de sistemas entre as entidades atuam e que cooperam no mar, e outras ainda se mantêm à margem desta realidade.</p>
----	--



E2	A resposta, está de certo modo relacionada com algo já mencionado, a partilha de informação entre os diversos intervenientes. De forma a minimizar o risco, implementar uma partilha de informação em termos de produtos de análise de risco, seria um contributo significativo. Neste sentido, muito recentemente, este pedido já foi dirigido pela GNR(UCC) quer ao SEF, quer à PJ, aguardando-se presentemente resposta.
E3	Note-se que a ameaça para a DGRM em pouco ou nada se relaciona com as ameaças que aqui falamos. No entanto também a DGRM considera alguns tipos de ameaça, designadamente na área das pescas. Poderemos aqui sublinhar o contributo do SIFICAP, órgão onde regularmente são coordenadas as ações de vigilância e fiscalização da pesca e onde foi possível concluir as vantagens de uma simples coordenação de esforços, reforçados, nalguns casos, por medidas de cooperação institucional que reforça a capacidade de atuação nacional.
E4	Julgo que esta resposta foi igualmente dada nas respostas 4 e 5 desta entrevista.
E5	Tal como falado anteriormente a partilha de informação é o pilar essencial para permitir uma maior eficiência ao sistema. Existem outras áreas onde também podem ser retiradas sinergias como formação comum em aspetos específicos, bem como a elaboração de alguma doutrina conjunta. A realização de exercícios periódicos (como o COSTEX) seria outra mais valia para o conhecimento entre pares, permitindo o reforço da confiança entre as agências e para o desenvolvimento de procedimentos comuns.

Fonte: (Entrevistados, 2017)

Questão 7 – No domínio da cooperação externa, nomeadamente entre EM, Agências Europeias ou Países Terceiros, considera existir necessidade de algum reforço de cooperação a nível nacional com essas entidades para efeitos de melhorar o conhecimento situacional sobre a fronteira externa marítima de Portugal? Ou conhece medidas que já estejam a ser implementadas neste sentido?

Tabela 8 – Questão n.º 7 da entrevista

E1	Ao longo dos anos as entidades desenvolvem parcerias com países aliados, vizinhos entre outros, com bom exemplo de parcerias e de cooperação temos as Marinhas, que ao nível da partilha de panoramas situacionais, realidade que pode ser explorada se os Centros de Operações Marítimos forem vistos como centros de fusão de informação nacionais e alimentadores dos centros de situação de outras entidades, numa verdadeira lógica de cooperação interagência. Além de racionalizar recursos (não só humanos) tal exemplo demonstra que o conhecimento situacional existe e que está acessível dentro de cada EM. No caso da PM, e como foi referido, a cooperação com o COMAR tem permitido dispor de panoramas situacionais reconhecidos em benefício das operações próprias e do planeamento de operações combinadas Marinha-PM. Assim, Portugal pela sua situação geográfica e pelo território descontinuado irá beneficiar com parcerias com outros EMs e países terceiros de forma a melhorar o seu conhecimento situacional, a “defesa” do território começa-se a preparar longe da fronteira não na linha de vista. Mas para preparar a “defesa” longe é necessário que ao nível interno haja uma articulação e cooperação entre as diferentes entidades, fatores essenciais para o sucesso.
E2	Em termos de medidas já implementadas, ou em processo de implementação salientaria a ligação SIVICC-SIVE e o projeto Seahorse Mediterrâneo. Adicionalmente, a Guarda, tem um conjunto de Oficiais de Ligação em países terceiros (Marrocos e Argélia, os quais “acumulam”, respetivamente, a ligação com Mauritânia e Tunísia). No campo da interligação entre Agências Europeias, salientaria os trabalhos que têm vindo a ser desenvolvidos pela Frontex, com a EMSA e a EFCA, quer para efeitos de desenvolvimento dos EUROSUR Fusion Services, quer para a implementação das chamadas “Multipurpose Operations”.
E3	<i>(Não respondido)</i>
E4	A necessidade de reforço com entidades externas é constante e deverá ser sempre reforçada porque existem sempre novos key-players e informações a surgir. A necessidade de obter informações obriga a que exista uma constante necessidade de partilha, tudo a nível das informações assenta “no dar e receber”, os relacionamentos institucionais e individuais devem ser “alimentados e acarinhados”, pois existe sempre o risco de existirem informações que não são partilhadas que são elementos fundamentais para as investigações e levantamentos a serem realizados. Por outro lado, o fornecer um trabalho de qualidade e exigir o mesmo dos parceiros obriga a que as organizações elevem os seus padrões e níveis de empenho, o que se tem verificado em algumas Agências europeias, países-membros e Terceiros com quem a FA colabora. Esse é também o tipo de compromisso que o Comando Aéreo e o CERVI (Centro de Reconhecimento, Vigilância e Informações) em particular, apresentam de uma forma transversal a quem está disposto a colaborar nestes e outros âmbitos. Poderemos considerar como bons exemplos, a partilha de informações com diferentes Agências Europeias e Internacionais, com a NATO quer através das diferentes operações quer através dos países-membros que através dos seus meios navais e aéreos partilham informações de elevada importância. De referir também os contactos com os Países da Bacia do Mediterrâneo através da iniciativa 5+5 e com os países de Língua Oficial Portuguesa.
E5	A cooperação com Espanha pode ser uma aposta importante face ao conhecimento que as várias entidades já detêm sobre as redes de tráfico do Norte-africa. O recurso à EMSA é também uma oportunidade estratégica face aos meios que podem ser disponibilizados por essa agência europeia (Satélites e futuramente UAV’s) que podem colmatar lacunas existentes no nosso conhecimento situacional marítimo.

Fonte: (Entrevistados, 2017)