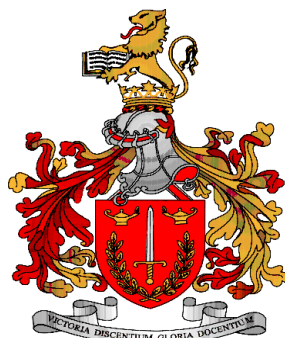


INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA



Ricardo Augusto dos Santos Borges

Aspirante a Oficial de Polícia

Trabalho de Projecto do Mestrado Integrado em Ciências Policiais

XXV Curso de Formação de Oficiais de Polícia

**A Segurança Interna de Portugal no Quadro da
União Europeia:
Para uma Governação Multinível?**

Orientador

Prof.^a Doutora Ana Paula Brandão

Lisboa, 24 de Abril de 2013





Estabelecimento de ensino Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

Curso XXV CFOP

Orientador Professora Doutora Ana Paula Brandão

Título A segurança Interna de Portugal no Quadro da União Europeia: Para uma Governação Multinível?

Autor Ricardo Augusto dos Santos Borges

Data de Edição Abril de 2013

Local de Edição Lisboa

*A ti tio, pelo exemplo e motivação que significas.
Mesmo ausente, estarás sempre presente no meu coração!*

Agradecimentos

O culminar de um objectivo nunca é atingido apenas pelo esforço de quem o consegue. É o desfecho de um conjunto de experiências e ensinamentos proporcionados por aqueles com quem partilhamos cada momento. É resultado do apoio permanente daqueles que estiveram do nosso lado todos os dias, mesmo que distantes, permanecem próximos no pensamento.

A todos os que estiveram ao meu lado todo o tempo, aos que me prestaram os seus ensinamentos, aos que partilharam experiências e momentos, aos que me deram o prazer da sua companhia e aos que durante a vida me ensinaram cada lição que aprendi, fica o meu profundo agradecimento.

Deixo ainda um especial agradecimento:

Aos meus pais pela educação, amor e carinho que sempre me deram, durante cada momento.

Ao meu irmão, pela amizade amor e admiração que nos une.

À minha família, pela amizade e laços que criei com cada um.

Aos meus amigos transmontanos que comigo cresceram e em muito contribuíram para a aquilo que hoje sou.

À Polícia de Segurança Pública e em especial ao ISCPSI, por me acolher nesta nova família e me darem a oportunidade de aprender com todos os que a ela pertencem.

Ao Subintendente Pedro Pinho, Comissário Marta, Subcomissário Afonso e Subcomissário Fátima Rocha, pelo contributo, exemplo e profissionalismo, que tiveram na minha formação.

Ao Subcomissário Paulo Mendes, e Chefe Camisa Pedro, pelos ensinamentos e momentos proporcionados durante o meu estágio na 82^a Esquadra.

Ao Manuel Fernandes, ao Paulo Sousa, ao Emanuel Pinheiro e ao Hugo Pereira, pela amizade, momentos, ensinamentos e experiência partilhada.

À minha orientadora na realização deste trabalho, Professora Doutora Ana Paula Brandão, pela disponibilidade, estímulo, exemplo, orientações e apoio ao longo deste ano. Por tudo muito obrigado.

Ao XXV CFOP, pela camaradagem e momentos partilhados ao longo de cada dia durante estes 5 anos.

E a ti Ana Cláudia, pela força, ajuda, apoio, disponibilidade e paciência durante este ano. Apesar da distância, estiveste sempre presente quando mais precisei.

A todos e por tudo o meu sincero agradecimento!

RESUMO

Actualmente enfrentamos um momento de mudança em que, perante a emergência das organizações supranacionais, surge a necessidade de redefinir o papel do Estado no novo quadro das relações internacionais. Sendo a União Europeia uma organização supranacional, da qual Portugal faz parte, e atendendo aos efeitos da globalização na evolução das ameaças que emergem contra os Estados, procuramos perceber de que forma se estabelecem as relações entre os Estados-Membros (concretamente no caso português) e a União Europeia na partilha de um objectivo comum – garantir a segurança interna da União Europeia e dos próprios Estados. O trabalho realizado reflecte sobre os efeitos da globalização e as dificuldades reveladas pelos Estados perante esta realidade, aborda o funcionamento da União Europeia e a articulação dos diferentes actores que concorrem para sua segurança interna, incidindo sobre o funcionamento do Sistema de Segurança Interna português e a sua extensão no desenvolvimento do Espaço de Liberdade Segurança e Justiça. Procuramos então perceber o quadro actual da segurança interna na Europa e em Portugal, esclarecendo o seu envolvimento e mútua influência.

Palavras-chave: União Europeia; Portugal; Segurança interna; Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça.

ABSTRACT

In the current days we face a moment of change, in which, being the emergency of supranational organizations before us, the necessity of redefining the role of the State in the new board of international relations arises. The European Union, being a supranational organization, from which Portugal is part of, and viewing the effects of globalization in the evolution of threats against the States, we seek to understand in which way the relations between the State-Members (fundamentally in the Portuguese case) and the European Union in the sharing of a common purpose – to guarantee the internal security of the European Union and its own States. This assignment reflects on the effects of globalization and the difficulties revealed by the States before this reality, discusses the behavior of European Union and the articulation of the different actors that apply to its internal security, focusing on the running of the portuguese Internal Security System and its extension on the development of the Area of Freedom, Security and Justice. So, we can say that we're looking to understand the current board of Internal Security in Europe and in Portugal, clarifying, in that way, its involvement and mutual influence.

Key-Words: European Union; Portugal; Internal Security; Area of Freedom, Security and Justice.

ÍNDICE

Introdução	1
Enquadramento e Justificativa	1
Problemática e Hipótese.....	2
Metodologia	3
Estrutura da Dissertação.....	4
Capítulo I – Globalização da Segurança	5
1 Globalização, Mudança Social, e Segurança	5
1.1 Globalização: Oportunidades e Ameaças.....	5
1.2 O Conceito de Segurança Interna na Actualidade.....	7
2 O Estado e a Segurança.....	8
2.1 Nova Governação da Segurança.....	8
2.2 As Novas Necessidades da Segurança	11
2.3 O Estado e a Segurança Interna.....	13
Capítulo II – A União Europeia e a Segurança Interna.....	16
1 O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça	16
1.1 Da Cooperação Informal ao Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça.....	16
1.2 O Tratado de Lisboa e o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça.....	19
2 Actores da Segurança Interna na União Europeia.....	21
2.1 Instituições da União Europeia.....	21
2.1.1 Conselho Europeu	23
2.1.2 Conselho da União Europeia	23
2.1.3 Parlamento Europeu	24
2.1.4 Comissão Europeia	25
2.2 Agências da União Europeia	26
2.2.1 Europol.....	26
2.2.2 Frontex	28
2.2.3 Eurojust	31
2.2.4 Gestão Civil de Crises	32

3	A Estratégia de Segurança Interna da União Europeia	34
3.1	Segurança Interna: Contributos para uma Estratégia Europeia	34
3.2	A Estratégia de Segurança Interna em Acção	36
Capítulo III - Segurança Interna em Portugal		39
1	O Sistema de Segurança Interna	39
1.1.	Caracterização das Ameaças	40
1.2.	Análise Crítica do Sistema Português de Segurança Interna.....	43
1.3.	As Propostas do XIX Governo Constitucional.....	44
2	As Políticas Públicas de Segurança	47
3	A Cooperação no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça	49
3.1.	A Cooperação Policial e a Cooperação Judicial em Matéria Penal.....	50
CONCLUSÃO		59

LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS

CE – Comissão Europeia

CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CEE – Comunidade Económica Europeia

CEMGFA – Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas

CoUE – Conselho da União Europeia

COSI - Comité Permanente de Segurança Interna

CSIS – Sistema Central do Sistema de Informações Schengen

DGAIEC – Direcção Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo

DUDH – Declaração Universal dos Direitos do Homem

EES – Estratégia Europeia de Segurança

ELSJ – Espaço de Liberdade Segurança e Justiça

EM – Estados-Membros

Eurojust – Unidade Europeia de Cooperação Judiciária

Europol – Serviço Europeu de Polícia

Frontex - Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional

FSS – Forças e Serviços de Segurança

GNE – Gabinete Nacional Europol

GNI – Gabinete Nacional Interpol

GNR – Guarda Nacional Republicana

Interpol – Organização Internacional de Polícia Criminal

JAI - Justiça e Assuntos Internos

LSI – Lei da Segurança Interna

MP – Ministério Público

NSIS – Sistema Nacional de Informação Schengen

ONU – Organização das Nações Unidas

PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa

PESC – Política Externa e Segurança Comum

PESD – Política Europeia de Segurança e Defesa

PJ – Polícia Judiciária

PSP – Polícia de Segurança Pública

RNSI – Rede Nacional de Segurança Interna

SG-SSI – Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna

SIS – Sistema de Informações Schengen

SSI – Sistema de Segurança Interna

TA – Tratado de Amesterdão

TCE – Tratado da Comunidade Europeia

TL – Tratado de Lisboa

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TUE – Tratado da União Europeia

UE – União Europeia

Introdução

Enquadramento e Justificativa

Após a apreciação da panorâmica actual da segurança interna, despertou o nosso interesse a problemática que se tem desenvolvido à volta do tema, quer a nível europeu quer a nível nacional, uma vez que o conceito de segurança interna, a nível nacional, se considera desadequado à realidade actual e a crescente interdependência europeia se afigura como um factor a considerar na elaboração e execução das políticas. Procurando aprofundar o tema de segurança interna a nível nacional, percebemos que as evoluções tecnológicas, políticas e sociais associadas à globalização, entre outros factores, vieram provocar uma grande alteração na sociedade, não só nos comportamentos quotidianos, mas também, na forma de pensar e agir dos cidadãos e, fruto da necessária adaptação à nova realidade, a alteração do funcionamento das instituições. A multiplicidade de atores estaduais, supraestaduais e privados obrigam a uma reconceptualização da segurança, bem como a alteração dos tradicionais actores de segurança, que deixaram de ter uma actuação independente entre si. Isto porque os seus esforços isolados não mais se revelam capazes de garantir os níveis de segurança que são exigidos pela população em contexto fruto de globalização e de evolução das práticas criminais (nomeadamente a criminalidade organizada e a criminalidade transnacional)

Fruto do fenómeno da globalização, as sociedades actuais estão cada vez mais próximas e ligadas. Aos benefícios desta aproximação e interligação acrescem os riscos. Reconhece-se que o Estado é sensível às “circunstâncias histórico-culturais de cada momento” e que por isso “não permanece imutável no tempo” (Dias, 2012: 18). Desta forma, “nas últimas décadas do século XX e nos tempos que correm, assiste-se à obsolência do Estado” (Dias, 2012: 17) que, sentindo a necessidade de se adaptar, se tem integrado em espaços regionais, levando a uma progressiva integração supranacional e a uma crescente descentralização interna, onde sobressai uma notável privatização de competências na área de segurança e da gestão. (Dias, 2012: 18)

As actuais agendas políticas deixaram de debater apenas assuntos que eram resolvidos individualmente pelos Estados ou através de relações interestaduais. A actualidade traz à agenda política assuntos “que pela sua natureza não estão sob a alçada exclusiva da jurisdição do Estado e que tornam a fronteira crescentemente porosa” (Rosenau apud Brandão, 2011: 7). Posto isto, o principal objectivo do nosso estudo é a analisar o contributo da União Europeia para a segurança interna de Portugal no quadro da União Europeia.

Como sabemos, chegamos a um ponto que os esforços isolados dos Estados, como garantes da segurança, deixaram de ser capazes de prevenir e combater as ameaças a que estão expostos. Neste contexto, justifica-se o estudo da União Europeia (doravante UE) enquanto facilitador da cooperação entre os Estados-membros (doravante EM) no domínio da segurança da interna e enquanto actor sua própria segurança interna.

Como resultado da globalização e da constante evolução (nas tecnologias, nos transportes e nas relações internacionais), os riscos e ameaças a que estamos expostos estão em constante mutação e os Estados, bem como a UE, têm de estar preparados para enfrentar as suas mudanças. É neste sentido que a UE, desde a década de 90, tem procurado criar mecanismos de coordenação entre os EM e instrumentos que lhe permitam aumentar o nível de segurança interna no âmbito do “Espaço de Liberdade Segurança e Justiça”. Para tal, torna-se imperioso conseguir conciliar dois aspectos: a soberania dos EM (uma vez que a definição de uma política de segurança entra directamente na esfera de soberania dos Estados); e a necessidade de garantir a segurança dos cidadãos num espaço onde existe a abolição de fronteiras internas e a livre circulação de pessoas, bens, capitais e serviços.

É neste binómio Liberdade/Segurança que a UE tem balizado as suas medidas, mantendo a soberania dos EM, estabelecendo mecanismos de cooperação e criando instrumentos que permitam alcançar um nível de segurança mais elevado.

No entanto, não é apenas a soberania dos EM que aparece como elemento limitador da acção da UE enquanto actor de segurança, também a própria noção de segurança e os diferentes objectivos e necessidades de cada EM se revelam barreiras na definição de medidas adequadas às diferentes realidades.

Consideramos então que, actualmente, é fundamental uma abordagem europeia da segurança interna de forma a sermos capazes de prevenir e combater as ameaças que têm origem no nosso território e as que possam ser “importadas” de outros países.

Problemática e Hipótese

Olhando para a segurança interna a nível nacional podemos dizer que esta se destina a garantir a segurança dentro das fronteiras de um Estado (fronteiras essas que com a adesão de Portugal à UE foram abolidas entre os EM), sendo a sua concretização um dever do próprio Estado. No entanto, a UE como actor de segurança é também um interveniente na segurança dos Estados-Membros, criando a sua própria estratégia de segurança interna (estratégia esta criada tendo em consideração as políticas nacionais dos diferentes EM).

O aparecimento de novos actores supranacionais, infranacionais e entidades privadas, com os quais o Estado diariamente interage, obrigam a uma redefinição do seu papel, uma vez que este, por si só, não é capaz de fornecer o nível de segurança que os cidadãos vêm exigindo. Com isto, o conceito de *governança* da segurança afigura-se cada vez mais como o caminho necessário a seguir. Podemos dizer que “[e]stamos a assistir a uma mudança de papéis e de funções do Estado e da administração” (Dias, 2012: 116), deixando este de ser o único actor promotor de segurança.

Assim, sendo o principal objectivo do nosso estudo a analisar o contributo da União Europeia para a segurança interna de Portugal no quadro da União Europeia e percebendo que vivemos num mundo cada vez mais ligado e próximo, sob a influência da globalização, onde “a segurança é cada vez mais um “bem público que deve ser co-produzida pelo conjunto dos actores sociais” (Inácio, 2010: 12), e onde os fenómenos locais se reflectem a milhas de distância, levantamos a questão: a coordenação entre o nível nacional e europeu configura uma nova forma de governação da segurança interna?

Da pergunta central da investigação decorrem as perguntas secundárias:

- Quais são os actores da segurança interna?
- Como é executada a coordenação entre os níveis nacional e europeu?
- Quais os obstáculos à coordenação interníveis?
- A alteração da forma tradicional de actuação dos Estados implica obrigatoriamente uma perda de Poder na actuação do Estado?

Posto isto, considerando a quantidade de influências que a sociedade diariamente absorve, e a velocidade a que os padrões culturais são alterados, parece clara a emergência de um novo conceito de segurança interna, capaz de colocar em equação os diferentes actores de segurança, e desta forma traçar um caminho comum, garantindo os níveis de segurança exigidos pelos cidadãos.

Metodologia

O projecto de investigação incide sobre um fenómeno actual - a segurança interna na UE e em Portugal - pretendendo trazer uma visão global da sua interdependência como problema de interesse geral, cuja análise deve ser feita considerando as ameaças internas e externas de cada Estado, satisfazendo as lacunas que advém de uma actuação isolada de cada Estado.

Optaremos então por realizar um “Estudo de Caso”, sendo esta abordagem metodológica caracterizada por “um plano de investigação que envolve o estudo intensivo

e detalhado de uma entidade bem definida: “o caso” (Coutinho, 2002: 3), integrando o fenómeno no seu contexto histórico e considerando o ambiente envolvente das medidas que foram tomadas para cada época, progredindo posteriormente para uma análise do contexto actual.

Nesta investigação pretendemos relacionar o cariz descritivo à tendência analítica, permitindo-nos colocar em causa uma determinada situação quando confrontada com teorias já existentes, permitindo ainda o desenvolvimento de novos problemas de investigação.

Para isso, e na esteira de Webber (2004) e Kirschner e Sperling (2007), iremos abordar a questão da *governação* da segurança como forma de promover a segurança no quadro político e social actual, esclarecendo o conceito de *governação* e analisando os diferentes actores de segurança e os seus papéis nos planos europeu e nacional. Iremos ainda analisar o conceito de segurança Interna, a nível nacional, nomeadamente na Lei de Segurança Interna – através da análise de jurisprudência e da legislação actual – e a nível europeu – analisando os papéis das instituições e agências europeias, bem como a articulação da Estratégia de Segurança Interna da União com o objectivo de garantir a segurança no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça.

Considerando a importância da revisão bibliográfica de natureza quer teórica quer empírica relativa ao tema em estudo, iremos fazer a análise de diversas fontes, designadamente: fontes primárias - relatórios oficiais da UE e do Estado Português, legislação europeia e nacional, e discursos; fontes secundárias – livros, capítulos de livro e artigos científicos especializados.

Estrutura da Dissertação

No primeiro capítulo iremos abordar a governação da segurança como uma nova forma de olhar para a construção da segurança considerando os riscos e ameaças de forma interdependente e não isolada. No segundo capítulo analisaremos a UE como criador de um Espaço de Liberdade Segurança e Justiça e como actor de segurança que constrói a sua própria estratégia de segurança interna, em articulação com os Estados-Membros. No terceiro e último capítulo iremos abordar a segurança interna em Portugal, enquanto Estado Soberano e enquanto Estado Membro da União Europeia.

Capítulo I – Globalização da Segurança

1 Globalização, Mudança Social, e Segurança

1.1 Globalização: Oportunidades e Ameaças

Não pretendemos aqui procurar uma definição do fenómeno da globalização, mas sim explicar algumas das suas implicações para o Estado e para a sociedade.

A globalização, enquanto fenómeno de aproximação das sociedades, permite uma constante difusão de informação, levando a que as sociedades que ainda não alcançaram patamares de desenvolvimento semelhantes aos das sociedades mais desenvolvidas, ambicionem ter as mesmas condições¹, provocando desta forma um sentimento de desigualdade. Assim, as sociedades menos desenvolvidas procuram alcançar esta igualdade, seja através da emigração das populações, ou através do investimento do próprio Estado, que se for mal estruturado pode trazer consequências desfavoráveis a longo prazo²:

Até quem visualiza as benesses da globalização entende que cada país, cada Estado, cada sociedade, tem as suas peculiaridades, seus costumes, suas tradições, seus valores, suas histórias, não podendo, destes, abrir mão, tendo em vista o perigo imanente da perda da sua identidade (Nunes, 2009: 4).

Assim, apesar de ser verdade que a globalização trouxe uma grande fluência à circulação de informação e um avolumar de serviços à disponibilidade do cidadão, facilitando em muitas situações o seu quotidiano, também é igualmente verdade que a velocidade de mudança e as alterações dos padrões culturais podem traduzir-se em consequências menos positivas.

Com a facilidade de acesso à informação, ao transporte e à tecnologia, as ameaças e riscos longínquos causam a mesma insegurança que aqueles com que lidamos com mais frequência e estão mais próximos, uma vez que estas vantagens são igualmente aproveitadas pelas associações criminosas para a prossecução dos seus objectivos. É exemplo disso mesmo o terrorismo, o crime organizado transnacional, a proliferação de armas de destruição maciça, a corrupção, o branqueamento de capitais, as questões ambientais e o cibercrime. Estes crimes têm muitas vezes origem no exterior das nossas fronteiras, sem uma localização conhecida e uma abrangência de tal forma extensa, que o Estado, por si só, não dispõe dos meios necessários para os combater e

¹ As condições que aqui nos referimos são a capacidade económica, cultura, valores, nível de vida e acesso a serviços como educação, saúde, e justiça.

² Como o endividamento do Estado, a desestruturação social e a frustração das expectativas criadas.

garantir a segurança dos cidadãos no interior das suas fronteiras. Os Estados têm de procurar uma cooperação internacional para desenvolver uma acção eficaz no combate e na prevenção destes crimes, de forma a garantir os níveis de segurança exigidos pela população. Este efeito da globalização promove a interdependência entre os Estados, esbatendo as suas fronteiras e provocando uma interligação cada vez maior entre o que é a segurança interna e o que é a segurança externa.

Ao nível social, as alterações da estrutura familiar e das funções educativas do seio familiar, bem como as dificuldades económicas, provocam a erosão do tecido social, levando à alteração dos seus valores. Há uma crescente influência dos agentes de socialização secundários, como a escola, os pares e os meios de comunicação, promovendo a “formação de subculturas e ambientes sociais que encorajam a prática de actividades anti-sociais e criminosas, principalmente em zonas desfavorecidas” (Gomes, 2006: 6).

Também a actual crise económica pode ser vista como um factor de deterioração social, uma vez que o desemprego de longa duração, as dificuldades económicas, as desigualdades sociais e o alastramento da pobreza, criam grupos de pessoas sem ocupação e com perspectivas sociais limitadas, que poderá potenciar a emergência de problemas de delinquência e criminalidade (Gomes, 2006: 6).

A desertificação rural e os fluxos migratórios (fruto das dificuldades económicas e da desconstrução do Estado em alguns países) provocam o crescimento dos grandes centros urbanos de forma desorganizada e pouco sustentada, favorecendo o desenvolvimento dos subúrbios e provocando a marginalização das populações aí instaladas:

À medida que a consciência das vulnerabilidades e do risco se difunde e aprofunda, maior é a incerteza e a insegurança que aos cidadãos sentem. O Estado, consciente que cada vez mais lhe é exigido pelo cidadão maiores níveis de segurança, é obrigado a substituir a forma tradicional de segurança por actividades que visam proporcionar uma segurança de carácter integral, alargando os seus domínios, de natureza transversal, assenta em múltiplos instrumentos, que permitam prevenir, conter e combater um largo espectro de ameaças e riscos. (Gomes, 2006: 7).

A evolução da União Europeia é um reflexo claro dos efeitos da globalização. Os Estados não podem continuar a entender a segurança como um conceito limitado entre interno e externo. A construção de um espaço comum na UE obriga a que os EM tenham uma visão muito mais abrangente e integradora na construção das suas políticas de segurança. As novas ameaças, potenciadas pelas novas tecnologias e pela facilidade de deslocação e comunicação, devem ser combatidas através da utilização dos mesmos meios. Assim, os Estados, conscientes das novas exigências e necessidades para garantir a sua segurança e a segurança dos cidadãos face às ameaças de origem

transfronteiriça, procuram potenciar as suas capacidades através de uma cooperação mais estreita a nível europeu.

Actualmente a UE revela-se um novo actor de segurança que caminha para a construção de um espaço de segurança integral, procurando explorar e desenvolver ferramentas e políticas comuns para lutar contra ameaças e riscos comuns. Para se conseguir um combate eficaz a estas ameaças transnacionais, é essencial um maior envolvimento por parte da UE, promovendo a coordenação das acções a um nível regional e nacional. Isto é, cada EM é responsável por garantir a segurança no interior das suas fronteiras desenvolvendo as suas políticas e estratégias, no entanto, para que estas sejam eficientes tem de considerar o papel a desempenhar pelos restantes actores intervenientes na segurança. Assim, na obtenção desta abordagem comum é essencial o papel da UE na concertação da rede de actores com prioridades e preocupações comuns.

Foi exactamente com o objectivo de conseguir uma “segurança global” de forma mais eficaz que a UE, considerando o Programa de Estocolmo, adoptou a Estratégia de Segurança Interna da União Europeia: - Rumo a um Modelo Europeu de Segurança Europeia”, estabelecendo os princípios e orientações a seguir pelos Estados-Membros, pelas instituições comunitárias e pelas diferentes agências europeias.

1.2 O Conceito de Segurança Interna na Actualidade

No caso Português e analisando o disposto no n.º 1 do art.º 1, da Lei 53/2008, de 29 de Agosto, Lei de Segurança Interna (doravante LSI), “a segurança interna é a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”.

Partilhando a opinião de Guedes Valente, parece-nos que a definição da segurança interna presente na Lei é demasiado redutora, uma vez que a garantia da segurança interna é uma tarefa fundamental do Estado, sendo sua função proteger e garantir os direitos de todos os cidadãos que se encontrem no seu território.

Podemos então entender a segurança interna – *homeland security* na terminologia anglo-saxónica – “como um esforço de governação concertado, envolvendo todos os agentes capacidades públicas e privadas que contribuem para um clima de paz social e de tranquilidade pública num dado país” (Almeida, 2008: 50), encerrando “em si mesma um estado, meios, instrumentos e fins”(Valente, 2012: 109). Assim, é obrigação do Estado garantir:

[o] *respeito pela dignidade da pessoa humana*, através da promoção de uma ordem, de uma segurança e de uma tranquilidade públicas, que seja capaz e eficiente na protecção das pessoas contra quaisquer ameaças ou agressões de outrem ou dos próprios poderes públicos que ponham em causa a sua vida, a sua integridade física ou moral (Valente, 2012: 109-110).

Conforme o art.º 1º, n.º 3, da LSI, as medidas implementadas pela LSI têm como principal objectivo “proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, designadamente contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, a prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, e defender o ambiente e preservar a saúde pública”.

Analisando ainda o mesmo diploma legal, no art.º 4º, n.º2, “ no quadro dos compromissos internacionais e das normas aplicáveis do direito internacional, as forças e os serviços de segurança [identificados no art.º 25, n.º2, da LSI] podem actuar fora do espaço [sujeito aos poderes de jurisdição do Estado Português], em cooperação com organismos e serviços de Estado estrangeiros ou com organizações internacionais de que Portugal faça parte, tendo em vista, em especial, o aprofundamento do espaço de liberdade, segurança e justiça da União Europeia”.

Podemos então interpretar o disposto neste art.º como uma preocupação clara do Estado em dinamizar a função das forças e serviços de segurança, permitindo uma acção externa na garantia da segurança interna, viabilizando uma maior abrangência da “actividade” de segurança interna no combate a ameaças com origem distante, além das suas fronteiras geopolíticas, permitindo que se procure na cooperação internacional uma resposta valida para o combate e prevenção dos perigos actuais.

2 O Estado e a Segurança

2.1 Nova Governação da Segurança

O Estado Moderno emerge de uma evolução adaptativa aos diferentes contextos temporais, podendo indicar-se como ponto de partida a obra literária “O Príncipe”. Maquiavel defende a separação entre a política, moral e religião, bem como a separação entre os ‘dois braços’ do Príncipe: segurança interna e segurança externa.

Outros autores foram igualmente importantes na definição do Estado e do seu papel, tais como Hobbes, Locke e Rousseau.

Thomas Hobbes, defende a destrinça entre o chamado “estado natureza” e o “estado de sociedade”. Ou seja, o “estado natureza” caracteriza-se pela vacuidade de um poder político forte, suscitando constantes guerras civis e uma anarquia social. No “estado de sociedade”, o poder político tem como base de sustentação o contrato social,

onde os homens abdicam de parte dos seus direitos naturais a favor de uma entidade colectiva – o Estado – que lhe garanta a sua segurança, permitindo o exercício de um poder político forte. No entendimento de Hobbes a transferência de direitos para o Estado não é total, mas apenas em áreas do interesse colectivo. Áreas como a segurança nacional e a segurança interna devem ser da competência do Estado.

Segundo John Locke, existe um antagonismo entre o “estado natureza”³ e o “estado sociedade”. Se no “estado natureza” não era possível a defesa dos direitos individuais, subjugados à lei do mais forte, no “estado social” existe uma aceitação de um contracto social, onde todos delegam o poder de governar a alguns, de forma a exercerem o poder em benefício de todos.

Já Jean-Jaques Rousseau entende que todos os homens nascem livres e iguais. Para contrariar uma luta e destruição constante e em favor de uma paz social, o Estado surge como consequência da necessidade de vínculo entre os homens. Este vínculo é celebrado de forma livre e voluntária, resultando num contrato social, onde cada homem renuncia a sua liberdade em prol de uma vontade colectiva. Porém, isto não significa que o homem deixa de ser livre, uma vez que o Estado é criado com o objectivo de preservar os direitos naturais de cada indivíduo. No entanto, fruto da globalização e da crescente complexidade da sociedade actual, os riscos a que sistematicamente estamos expostos, são cada vez mais e de maior complexidade/estruturação, levando a que os sistemas de segurança desenvolvidos de forma isolada pelo Estado deixem de ser eficazes na garantia dos níveis de segurança exigidos pelos cidadãos.

Com a supressão das fronteiras físicas, no interior do espaço comunitário europeu, “os Estados já não dispõem do luxo de um “muro de defesa” que os deixem relativamente imunes a penetrações externas” (Kirchner e Sperling, 2007: 3). Esta abolição de controlo das fronteiras internas tem como objectivo a construção de um espaço comum de livre circulação de pessoas, mercadorias e bens. No entanto:

[A] abertura de fronteiras a pessoas e a serviços facilita o desenvolvimento de actividades ilícitas, principalmente quando são desencadeadas por organizações com recursos humanos e materiais superiores aos de quem fiscaliza, investiga e julga: polícia e tribunais (Valente, 2009: 499).

Fomenta-se um maior sentimento de medo devido à incapacidade de actuação de cada Estado no combate às ameaças de natureza transnacional uma vez que há uma manifesta “diminuição da capacidade intrínseca do Estado em se defender” (Kirchner e Sperling, 2007: 3).

³Diferentemente de Hobbes, John Locke considera que o estado natureza se caracteriza pela inexistência de um poder político que governe os homens, imperando a lei do mais forte. Desta forma, muitas vezes os direitos dos mais fracos são subjugados à vontade do mais forte, estando impedida a defesa dos direitos individuais.

O modelo vestefaliano, em que o Estado era o único actor de segurança tem vindo a alterar-se com o tempo. Actualmente o Estado não é mais o único produtor de segurança. Com o alargamento da segurança a novos domínios, como o económico, social, político e ambiental, existe um alargamento dos actores responsáveis por produzir e distribuir a segurança (entendida como um bem e um direito de todos os cidadãos). Surgem novos actores complementares à actividade do Estado, obrigando a que a segurança se desenvolva em planos horizontalmente diferenciados, complexos, caracterizados pela interdependência, descentralização e cooperação entre os diferentes actores. Podemos então dizer que a governação da segurança se caracteriza “pela passagem da tutela ao contrato, da centralização à descentralização, do Estado redistributivo ao Estado regulador, da gestão do serviço público à gestão segundo princípios de mercado, da direcção pública à cooperação entre actores públicos e privados” (IPRI-UNL, 2006: 25). É neste novo meio – onde “as fronteiras entre os sectores público e privado tendem a esbater-se, e onde se privilegia os mecanismos de governo que, para funcionarem, não têm necessidade da autoridade e das sanções próprias do Estado” (Gomes, 2006: 4) – que o Estado, com vista a garantir a sua segurança interna de forma eficaz, tem de se adaptar, em prol de uma governação da segurança a vários níveis.

O Estado, enquanto soberano, continua a ser o responsável por garantir a segurança e formular objectivos, dispondo da sua capacidade de regulação política, administrativa e da capacidade decisória na implementação de políticas, permitindo-lhe o controlo do monopólio privado, através de um processo de regulação pública.

Assim sendo, o Estado encontra-se perante a dualidade de estabelecer o equilíbrio entre a territorialização e a proximidade, a eficácia e a eficiência, procurando, ao mesmo tempo, a concertação entre os actores públicos e privados na garantia da segurança dos cidadãos.

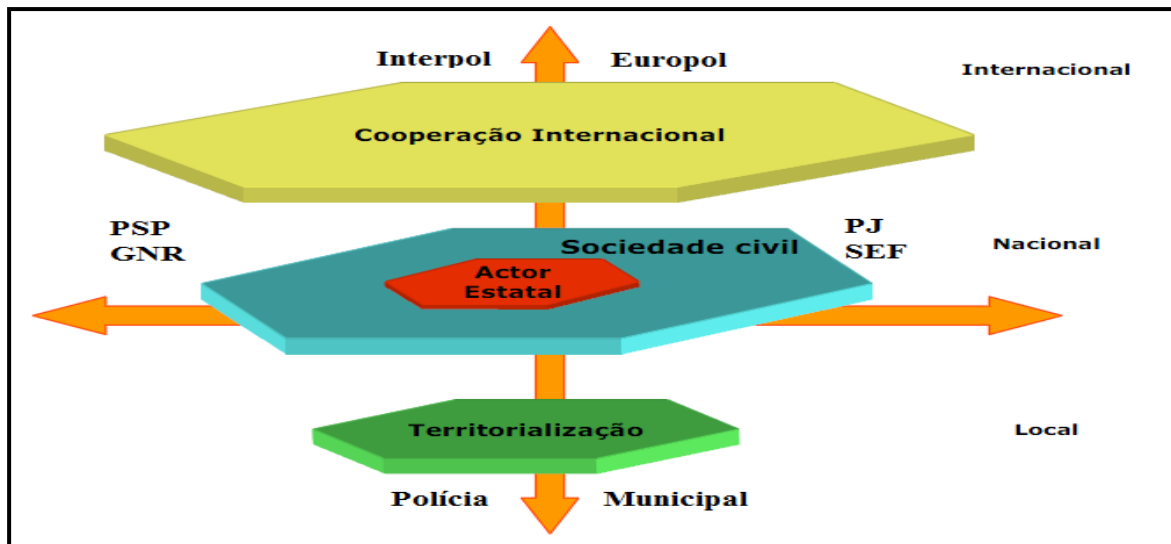
Neste contexto, impõe-se uma redefinição do conceito na relação entre: dimensão interna e externa; público e privado; Estado e cidadãos. Contudo, a questão essencial nesta transformação do papel do Estado, é perceber de que forma esta mudança não afectará a seu papel na garantia dos direitos fundamentais constitucionalmente consagrados.

Surge então uma governação multinível (*multi-level governance*)⁴ “em que a segurança é produzida e fornecida em níveis horizontalmente diferenciados, mas verticalmente articulados – o local (polícia municipal e polícia local), o nacional (polícia nacional) e o internacional (por exemplo, EUROPOL e INTERPOL) ” (IPRI-UNL, 2006:

4 Consultar figura 1.

25).

Figura 1: Governação multinível da segurança



Fonte: Adaptado de IPRI: 2006, 1

2.2 As Novas Necessidades da Segurança

Em função dos contextos históricos, geográficos, políticos e culturais, em que é utilizado, o termo segurança tem diferentes significados. Nas sociedades ocidentais a segurança é interpretada como um direito fundamental, adquirido pelos cidadãos e que deve ser garantido pelo Estado. É função do Estado proporcionar índices de segurança objectivos e subjectivos, pelo que a sua actuação deve incidir não só sobre os problemas ligados à pequena e média criminalidade (directamente ligados ao sentimento de segurança), como também em problemas como a escassez de recursos, a degradação ambiental, a propagação de doenças, o cibercrime, o terrorismo e a criminalidade internacional.

“[O] Estado é a estrutura juridicamente personalizada, que num dado território exerce um poder político soberano, em nome de uma comunidade de cidadãos que ao mesmo se vincula” (Gouveia, 2005: 136), tendo como fins garantir a segurança a justiça e o bem-estar. Como garante do fim segurança, o Estado deve ser capaz de prevenir e combater, não só as ameaças e riscos reais⁵, como também os fenómenos que são subjectivamente percebidos pelos cidadãos como ameaças à sua sobrevivência e ao seu bem-estar,

⁵A escassez de recursos, a degradação ambiental, a propagação de doenças, a criminalidade internacional, os movimentos migratórios, o terrorismo, o cibercrime.

Assim, com a redefinição do conceito de segurança, para além da dimensão tradicional da segurança (ligada às ameaças militares), questões como a segurança rodoviária, a segurança sanitária, a segurança ambiental, a segurança alimentar, a segurança marítima, etc., são enquadradas como questões de segurança atribuídas ao Estado. Com este alargamento/aprofundamento do conceito, a segurança é um serviço que, sendo da responsabilidade do Estado, envolve vários provedores, tornando-a “um fenómeno dinâmico, de ajustamentos múltiplos, que recolhe contributos de vários sectores de actividade do Estado (emprego, educação, saúde, etc.) e de actores não estatais” (Gomes, 2006: 3).

Parte deste alargamento do conceito de segurança pode ser atribuído aos efeitos da globalização, uma vez que as suas consequências permitem a alteração das características das ameaças. Assim, as ameaças que antes surgiam de adversários identificados e localizados, surgem agora com localização geográfica desconhecida e produzidas por agentes incógnitos.

Devido à alteração da sua escala de actuação e raio de acção, as ameaças caracterizam-se pela sua diversidade, carácter assimétrico, imprevisibilidade e ligação da acção (actuando de forma organizada e com objectivos partilhados). “Estas novas ameaças e riscos surgem como resultado de combinações complexas entre ameaças tradicionais e da mutação engendrada pelo poder *mutagénico*, entre outros, da tecnologia” (Gomes, 2006: 8 e 9).

Os Estados, enquanto actores de segurança, vêm na cooperação internacional a capacidade de resposta que necessitam para garantir os seus objectivos de segurança e desenvolvimento. Neste sentido, considerando a natureza das ameaças e riscos, a UE procura a construção de um espaço de segurança integral, onde as fronteiras conceptuais (e de actuação) entre segurança interna e segurança externa são cada vez mais próximas e objectivamente ligadas. Esta necessidade de cooperação internacional deve-se a um conjunto de várias razões, nomeadamente, a transnacionalidade da ameaça, a estruturação da segurança em redes globais, a criação de uma agenda comum de segurança, e a incapacidade de resposta isolada do Estado.

No caso europeu, procura-se construir um sistema mais eficaz na garantia da segurança dos EM e dos seus cidadãos. Para tal a UE assume um papel central no desenvolvimento e coordenação da cooperação entre EM de um espaço comum, onde a segurança no seu interior (apesar de produzida por diversos actores com diferentes níveis de intervenção) seja um serviço desenvolvido de uma forma integral por todos os intervenientes que devem ter uma visão partilhada do seu papel na consecução do objectivo final.

2.3 O Estado e a Segurança Interna

A desactualização do Estado Vestefaliano e o esbatimento das suas fronteiras provocam uma inversão do seu objectivo inicial⁶, uma vez que, ao invés de estas serem um meio de a garantir a segurança interna, muitas vezes se manifestam como um entrave para a prossecução da mesma.

Sendo o Estado o detentor supremo das estruturas de coerção, tem como principais fins a garantia da segurança, da justiça e do bem-estar dos cidadãos. A segurança poderá ser dividida em segurança externa – combate de possíveis agressões no plano territorial, das pessoas e do poder – e segurança interna – respeitando à manutenção da ordem pública, da segurança de pessoas e bens, à prevenção e interrupção de actividades perigosas ou danosas para bens e sociais juridicamente protegidos e na aplicação geral do direito (Dias, 2012: 24). “A justiça impõe que se estabeleçam relações de igualdade (justiça comutativa) e impõe que se dê a cada um o que lhe pertence pelo seu mérito” (Dias, 2012: 24 e 25). O bem-estar visa a provisão de bens que o mercado não pode fornecer satisfatoriamente (bem-estar económico) e a prestação de serviços sociais e culturais (bem estar social) ” (Dias, 2012: 25).

No entanto, devido à maior complexidade e estruturação dos riscos e à transnacionalidade das ameaças a que o Estado está exposto, as tradicionais formas de segurança deixaram de ser eficazes na satisfação das necessidades de segurança sentidas pela população⁷. Assim sendo, a segurança é um conceito cada vez mais alargado e, devido aos efeitos da globalização (referidos anteriormente), a segurança interna é cada vez mais dependente, não só do trabalho desenvolvido pelo Estado enquanto garante dos direitos e da segurança dos cidadãos, como das acções externas desenvolvidas pelos restantes actores de segurança.

Actualmente, o Estado, fruto das influências e das mudanças catalisadas pela globalização, encontra-se perante um realidade dinâmica e complexa marcada pelas crises internacionais, conflitos armados, terrorismo, crime organizado transnacional, tráfico de seres humanos, proliferação de armas de destruição maciça, tráfico de droga, corrupção, branqueamento de capitais, questões ambientais e cibercrime. Neste contexto, a comunidade estadual revela-se “demasiado grande para responder aos problemas locais e demasiado pequeno para responder aos desafios globais” (IPRI-UNL, 2006: 9).

⁶ Referimo-nos aqui às fronteiras criadas nas relações entre os Estados e nos mecanismos que os mesmos desenvolveram para garantir a sua segurança interna.

⁷ Estas necessidades de segurança não se devem ao facto de as pessoas estarem mais expostas os perigos (pois os mecanismos de segurança são hoje mais eficazes do que nunca), mas sim, ao alargamento do conceito de segurança uma vez que este deve ser entendido como um conceito amplo e abrangente, que se estende a múltiplos sectores, abrangendo factores que têm influência directa na vida, no sentimento de segurança e no bem-estar dos cidadãos.

Podemos dizer que no mundo contemporâneo se dá um alargamento do espectro das ameaças – uma vez que emergem de actores desconhecidos, com origens diversas, e localização desconhecida – e das vulnerabilidades – pois com a assimetria das ameaças e a sua imprevisibilidade coloca em causa o desempenho dos tradicionais actores de segurança:

Com a mudança de paradigma, face à nova conjectura em termos de ameaças e riscos globais, o Estado sente dificuldades em responder de forma eficaz e eficiente a tais problemas, provocando nos cidadãos maior incerteza e insegurança, pois a consciência das vulnerabilidades e dos riscos que correm vai sendo aprofundada.

Com a mudança de paradigma, face à nova conjectura em termos de ameaças e riscos globais, o Estado sente dificuldades em responder de forma eficaz e eficiente a tais problemas, provocando nos cidadãos maior incerteza e insegurança, pois a consciência das vulnerabilidades e dos riscos que correm vai sendo aprofundada (Fonseca, 2010: 56).

Com as alterações dos valores sociais e dos padrões de comportamento, os cidadãos exigem do Estado melhor qualidade de segurança, obrigando-o a “arquitectar novos sistemas de segurança, de natureza transversal integral, de domínios alargados, assente em múltiplos actores, no sentido de controlar e combater as dimensões, espacial, social e temporal das perturbações globais da segurança” (Fonseca, 2010: 56).

O Estado, face a crescente diluição de fronteiras, deixa de ser capaz de ter uma actuação isolada e eficaz na protecção dos seus interesses e garantia dos direitos dos cidadãos, vendo-se obrigado a estabelecer parcerias para colmatar estas insuficiências, construindo um quadro de segurança interna baseado na cooperação internacional.

No entanto, esta necessidade de estabelecer parcerias e actuar conjuntamente com os diversos actores de segurança (sejam eles de carácter governamental, não governamental, locais, nacionais, ou internacionais), procurando uma resposta multidimensional, não significa obrigatoriamente uma perda de Poder por parte do Estado. Conforme Adriano Moreira, as fontes de Poder podem ser naturais, sincréticas e sócio-psicológicas. As fontes naturais serão aquelas que apresentam uma realidade eminentemente física e como tal resultam de factores mensuráveis (população, geografia, recursos naturais, etc.). As fontes sincréticas traduzem-se na capacidade de acção colectiva do Estado, resultando da combinação ordenada da capacidade humana e dos recursos naturais (a economia, a política, a estrutura sociocultural). As fontes sócio-psicológicas, não tendo uma natureza quantificável, podemos dizer que são aquelas que traduzem as atitudes e expectativas da população (relação entre população e governo, a liderança, a História ou a língua).

Assim sendo, se o Poder é o resultado da sinergia obtida pela combinação dos diferentes instrumentos de Poder disponíveis, a necessidade de actuação num quadro

multidimensional, onde intervêm diversos actores, não significa objectivamente uma perda de poder por parte do Estado. Esta nova realidade vem exigir que os Estados desenvolvam a sua capacidade de adaptação, conjugando os diferentes instrumentos à sua disposição, por forma a conseguir uma acção eficaz e ampliada, onde o total não resulta da soma das partes mas sim das relações estabelecidas entre elas.

Capítulo II – A União Europeia e a Segurança Interna

1 O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça

1.1 Da Cooperação Informal ao Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça

Para melhor percebermos o funcionamento e as possíveis tendências evolutivas do Espaço de Liberdade Segurança e Justiça (doravante ELSJ), teremos de alargar o âmbito da nossa análise, uma vez que, para percebermos o estado actual, importa percebermos todo o trajecto percorrido até aqui:

Com a alteração do panorama geopolítico do continente europeu pós Guerra-fria, perante a dissolução do Pacto de Varsóvia, a reunificação alemã, o desmembramento da então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) ou o ressurgimento das tensões nacionalistas extremistas na Jugoslávia e Albânia, agudizava-se a consciência de colocar as questões de segurança nas dinâmicas de alargamento e aprofundamento da integração europeia.

Assim, desde o Tratado de Maastricht que Amesterdão, Nice e Lisboa têm vindo a formalizar instrumentos e capacidades que as sucessivas conclusões dos Conselhos Europeus ou outras iniciativas à margem dos Tratados têm vindo a dar expressão e que têm contribuído para a construção do actor de segurança e defesa (Xavier, 2012: 144).

Relativamente à cooperação nos domínios da Justiça e Assuntos Internos⁸, esta resulta “da integração no quadro institucional e normativo da UE da cooperação iniciada pelos Estados-Membros na década de setenta” (Piçarra, 2009: 392), resultando na assinatura do Tratado de Maastricht.

Numa primeira fase, com a criação do Grupo *Trevi* e outros grupos de cooperação interestadual⁹, que funcionavam à margem das Comunidades Europeias. Posteriormente, com base no Título III do Acto único Europeu, a 1 de Julho de 1987 (criado com o intuito de estabelecer as disposições aplicáveis à Cooperação Política Europeia), surgiram alguns instrumentos relevantes e que foram adoptados pela cooperação JAI (Piçarra, 2009: 392).

Analisando então a evolução do ELSJ, encontramos os seus antecedentes na cooperação nos domínios da JAI regulada pelo Título VI do TUE, na sua versão originária de 7 de Fevereiro de 1992, e no Acordo e Convenção Schengen a 25 de Março de 1995. Importa ainda ressaltar que a celebração do Acordo e da convenção Schengen foram

⁸ Que incluía áreas como: política de asilo, regras de passagem de fronteiras externas dos EM, política de emigração, cooperação judiciária em matéria civil e penal, aduaneira e policial.

⁹ Grupo *ad hoc* Imigração, Grupo de Cooperação Judiciária, Grupo de Auxílio Mútuo Aduaneiro, Grupo dos Coordenadores da Livre circulação.

instrumentos jurídicos celebrados fora do quadro do direito comunitário.

Com o Tratado de Amesterdão (doravante designado TA), assinado a 2 de Outubro de 1997, entrando em vigor a 1 de Maio de 1999, reorganizou-se a cooperação nos domínios da Justiça e dos Assuntos Internos¹⁰, fixando como objectivo a criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, reforçando ainda o princípio da livre circulação de pessoas¹¹. É também com a revisão do TA que o Acervo Schengen é integrado no quadro comunitário.

Será então correcto dizer que, atendendo às características da cooperação que anteriormente se estabelecia (cooperação intergovernamental, com uma duplicação de esforços e sem um centro aglutinador dos esforços realizados), o Título VI do TUE veio

dar coerência, racionalizar e evitar uma dispersão excessiva de esforços ao criar um quadro formalizado e maior para essa cooperação, disponibilizando-lhe um Secretariado Permanente, concentrando esforços e nomeando agentes e definindo instrumentos comuns para o que muitas vezes eram as questões sensíveis atidas e coutadas ciosamente guardadas daquilo que até à Segunda Guerra Mundial tinham sido expressões privilegiadas da soberania dos Estados europeus (Guedes e Elias, 2010: 179).

Um outro antecedente que veio acrescentar valor e força à construção de um ESLJ foi a aplicação do Acordo e da Convenção *Schengen* iniciada por cinco Estados-Membros a 26 de Março de 1985 (Alemanha, Bélgica, França, Holanda, Luxemburgo), que acordaram em suprimir os controlos das fronteiras comuns para a livre circulação de pessoas. Com a integração do acervo Schengen no quadro normativo e institucional da UE pelo Tratado de Amesterdão, surgiu o principal “núcleo aglutinador”¹² do ELSJ.

Com “a ausência de controlos de pessoas, quer se trate de cidadãos da União, quer de nacionais de países terceiros, na passagem de fronteiras internas”¹³, foram tomadas medidas compensatórias para o controlo das ameaças e perigos conhecidos (nomeadamente o controlo da fronteira externa, questões relacionadas com asilo e imigração, e ainda a prevenção e combate à criminalidade). Desta forma, procurou-se garantir a segurança dos Estados-Membros envolvidos, pois a abolição de fronteiras internas dos Estados aderentes ao Acordo e Convenção Schengen¹⁴ teria de permitir a livre circulação garantindo, em simultâneo, a segurança dos cidadãos e, numa interpretação extensiva, dos próprios EM. A importância que estas representaram parece-

¹⁰Procedendo-se à comunitarização de matérias relacionadas com asilo, imigração, passagem das fronteiras externas, cooperação judiciária em matéria civil

¹¹A livre circulação de pessoas foi institucionalizada pelo Acto Único Europeu.

¹²Expressão utilizada por Nuno Piçarra em 2009 no seu texto “A União Europeia como Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça: uma Caracterização Geral”. In *Estudos Comemorativos dos 25 anos do ISCPSI em Homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida* - Manuel Monteiro Guedes Valente, coord. Coimbra: Almedina.

¹³Cfr. art.º 62º, nº1, do Tratado da Comunidade Europeia.

¹⁴ Amesterdão (1 de Maio de 1999), dos quinze EM da UE a Irlanda e o Reino Unido não aderiram.

nos clara, pois com a livre circulação de pessoas, a forma tradicional de garantir a segurança interna de cada Estado, por intermédio de fronteiras¹⁵, era colocada em cheque (Guedes e Elias, 2010: 180 e 181).

É necessário perceber que a construção do ELSJ se processou de uma forma progressiva e através dos acordos conseguidos entre os diferentes EM, acordos estes que se traduzem no compromisso mínimo alcançado no processo de negociação. Assim,

entre a “comunitarização” – com a “redução de soberania” que implicaria para os Estados-Membros – e a manutenção do *status quo*, consistente numa cooperação essencialmente informal e sem carácter vinculativo”, o compromisso alcançado traduziu-se na submissão” (Piçarra, 2009: 396) dos domínios da justiça e dos assuntos internos “a uma forma de cooperação intergovernamental coordenada a nível da União, baseada no Título VI do TUE (Piçarra, 2009: 396).

Com isto, existiam duas lógicas de funcionamento bastante distintas. A nível da cooperação policial e judiciária em matéria penal, a cooperação era baseada numa lógica intergovernamental, onde o Conselho adoptava os actos normativos por unanimidade, sendo atribuído um papel minimalista à Comissão e ao Parlamento. Já no âmbito do TCE a lógica era tendencialmente supranacional, funcionando através do “método comunitário”¹⁶. De notar no entanto, que as políticas adoptados pelos Estados-Membros permaneceram nacionais sendo coordenadas pelo nível europeu.

Entende-se que esta fragmentação de matérias contíguas e profundamente imbricadas pelos dois tratados deu lugar a questões de grande complexidade (Piçarra, 2009: 400), sendo claro exemplo o conflito de base jurídica de muitos dos actos a adoptar para o desenvolvimento do ELSJ. Se fosse considerada a base jurídica do TCE, o acto regulador seria adoptado por maioria qualificada no Conselho, traduzindo-se num regulamento ou numa directiva. Se pelo contrário fosse considerada a base jurídica Título IV do TUE, o acto seria adoptado por unanimidade do Conselho, não sendo susceptível de produzir efeito directo.

No entanto, apesar das disfunções existentes no ELSJ, este tem evoluído significativamente nos últimos anos, permitindo a livre circulação de pessoas e bens de forma cada vez mais fácil e segura, sendo capaz de se adaptar às dificuldades impostas pelas mudanças de contexto, e ao mesmo tempo fortemente impulsionado pelas mesmas¹⁷.

¹⁵Fronteiras estas que foram erigidas com objectivo instrumental de controlar e filtrar a identidade, a entrada e a circulação de pessoas no território sob a tutela soberana do Estado.

¹⁶Este método será devidamente explicado no ponto 2.1. referente ao funcionamento das instituições da EU.

¹⁷ Referimo-nos essencialmente aos atentados terroristas ocorridos em 11 de Setembro de 2001 nas torres gémeas nos Estados Unidos, 11 de Março de 2004 nos comboios em Madrid e a 7 de Julho de 2005 na linha de metro em Londres.

Abordando agora algumas questões relativamente à “geometria” da constituição do ELSJ, uma vez que nos parece importante perceber a dificuldade que existe na procura de um consenso entre todos os Estados, este integra alguns “estatutos especiais” que foram aplicados casuisticamente. Assim, podemos considerar que, antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa (doravante designado TL), existiam quatro “excepções” que gozavam destes estatutos especiais (Piçarra, 2009: 407 e 408).

Uma primeira excepção prendia-se com o caso do Reino Unido e da Irlanda, que apenas se vincularam de forma selectiva às componentes do Acervo Schengen, uma vez que não abdicaram dos controlos de pessoas nas suas fronteiras internas, podendo não participar na adopção de medidas legislativas. Assim, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o Conselho, depois de proceder a uma análise sobre a operacionalidade e coerência do sistema, pode adoptar uma decisão, por maioria qualificada, determinando a exclusão total ou parcial da aplicação das normas Schengen aos Estados-membros que não participem na adopção das medidas legislativas.

A segunda “excepção” seria relativa à Dinamarca, uma vez que rejeita a sujeição parcial do ELSJ ao método comunitário.

A terceira excepção referia-se aos chamados “novos Estados-Membros”, que por se encontrarem numa fase inicial de “integração” estão sujeitos a controlos do cumprimento das obrigações impostas para a sua adesão ao ELSJ.

A quarta e última excepção, aludia aos Estados que não fazendo parte da UE, não deveriam integrar o ELSJ, mas que, por via do direito internacional público ficam vinculados ao indispensável para a manutenção e desenvolvimento do ELSJ enquanto espaço de fronteiras internas abertas, como é o caso da Islândia, Noruega, Suíça e Liechtenstein.

1.2 O Tratado de Lisboa e o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça.

Numa fase inicial da construção europeia a segurança era uma área que não despertava o interesse das agendas políticas por não trazer implicações relevantes para a prossecução dos seus objectivos económicos. No entanto, com a evolução das Comunidades e a globalização, as facilidades de transporte, a evolução tecnológica, a abolição de fronteiras e os problemas e ameaças comuns, percebeu-se que seria necessário olhar para a segurança de uma forma integral – uma vez colocada em causa a segurança dos EM, poderia levar a uma destabilização das relações europeias, prejudicando os interesses colectivos da União.

Durante os trabalhos de redacção do TL, os EM perceberam que, a UE alargada

a 27 não tinha condições de funcionar devidamente com as mesmas disposições do Tratado de Nice. Era então objectivo atribuir mais legitimidade às instituições europeias, de forma a garantir uma maior eficácia na tomada de decisões. Desta forma, procurava-se uma maior capacidade de visão conjunta no combate às ameaças e riscos que, hoje em dia, estão cada vez mais presentes ao nível global. Assim, a 13 de Dezembro de 2007, os 27 chefes de Estado e de Governo dos países da União Europeia assinaram em Lisboa, o tratado que introduziu alterações no Tratado da União Europeia e no Tratado que Institui a Comunidade Europeia. (Xavier, 2012:159).

Será correcto afirmar que o “Tratado de Lisboa preocupa-se com a dimensão civil de gestão de crises respondendo às diferentes ameaças de tipo novo, onde se insere o terrorismo, a criminalidade, o ambiente ou as migrações” (Xavier, 2012:159), caminhando no sentido da reconceptualização da segurança e vindo ao encontro da chamada “nova governação da segurança”. Desta forma, a alteração dos tradicionais actores de segurança (que deixam de ter uma actuação independente entre si), procura dar resposta não apenas às necessidades de segurança militar, mas também, às novas necessidades de segurança, tidas como imprescindíveis nas sociedades actuais, especialmente a segurança interna.

Relativamente à construção de um ELSJ, o TL trouxe alterações significativas, nomeadamente, a alteração da antiga estrutura de três pilares em que a construção europeia se baseava, uma vez que esta estrutura apresentava grandes défices de comunicação e ligação entre pilares.

Perante a necessidade de fortalecimento da cooperação policial e judicial em matéria penal entre os EM e a UE é criado o COSI¹⁸ através da Decisão 16515/09 do Conselho, de 27 de Novembro, de 2009. Assim, o COSI é a organização responsável por facilitar e assegurar a cooperação operacional e a coordenação eficaz entre as autoridades competentes dos EM e as agências europeias.

Apesar das alterações implementadas pelo TL, será correcto considerar que alguns dos hábitos de funcionamento do terceiro pilar ainda se mantêm presente de uma forma “encoberta” (exemplo disso é a cooperação operacional de carácter intergovernamental) (Brandão, 2010: 10). As matérias relacionadas com a cooperação judiciária em matéria penal e a cooperação policial passam a ser reguladas na sua totalidade pelo TFUE, submetendo-as ao método legislativo ordinário¹⁹. Para tal, é importante a promoção a cooperação policial e de autoridades judiciais ou outras autoridades competentes, bem como o reconhecimento das leis penais dos diferentes

¹⁸ Que evolui a partir do Grupo de Trabalho dos Chefes de Polícia Europeus, criado pelo Conselho de Tampere de 15 e 16 de Outubro de 1999, com o objectivo de promover a cooperação e o intercâmbio de experiências entre os diferentes forças policia dos EM e a Europol.

¹⁹ Este método será devidamente explicado no ponto 2.1 relativo às instituições da UE.

EM, procurando a sua aproximação e facilitando o acesso à justiça, principalmente através do princípio do reconhecimento mútuo nas questões de matéria civil.

Com vista a garantir a capacidade dos EM colmatarem as necessidades existentes a nível da manutenção da ordem pública e na salvaguarda da segurança nacional²⁰, o TFUE, nos seus artigos 72º e 73º, prevê expressamente que “os EM poderão, livremente, organizar as formas de cooperação e coordenação que entenderem entre as respectivas autoridades e serviços encarregues de assegurar a [segurança nacional]” (Guedes e Elias, 2010:186)

Podemos então dizer que o Tratado de Lisboa veio introduzir um procedimento de tomada de decisão mais democrático, uma vez que, com a abolição do terceiro pilar, a segurança interna foi introduzida na esfera da lei da UE permitindo uma abordagem mais “integral” das áreas que o compõem. Desta forma, as decisões relativas a quase todas as matérias da JAI passam a ser tomadas por maioria qualificada no Conselho, contrariamente à necessidade de unanimidade que anteriormente vigorava²¹, ainda que se mantenham o procedimento de consulta e a regra unanimidade relativamente a algumas matérias como a cooperação policial operacional²², passaportes, bilhetes de identidade, títulos de residência²³.

É ainda objectivo da UE, com a construção do ELSJ, garantir um elevado nível de segurança através de medidas para a prevenção e combate do crime, racismo, e xenofobia. Assim, com o TL, a Carta dos Direitos Fundamentais da UE passou a ser juridicamente vinculativa, procurando-se a aplicação efectiva dos direitos fundamentais nela estabelecidos, reforçando a acção da União nesta área.

2 Actores da Segurança Interna na União Europeia

2.1 Instituições da União Europeia²⁴

Para perceber o quadro institucional em que a Segurança Interna da UE é tratada, temos de perceber quais as instituições que participam na tomada de decisão, bem como a forma como os processos legislativos adoptados se desenvolvem.

Com a evolução do contexto de (in)segurança da UE, particularmente após os

²⁰ Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa o termo “Segurança Interna”, que anteriormente se aplicava para fazer referência à segurança no interior das fronteiras de cada EM, deixou de ser aplicado para estes efeitos, passando a ser designado por “Segurança Nacional”, sendo que, o termo “Segurança Interna” passou a ser utilizado para fazer referência à segurança no interior das fronteiras da UE.

²¹ Esta necessidade de unanimidade era apenas exigida nas matérias do Título VI do TFUE.

²² Cfr. art.º 87º, nº3 do TFUE.

²³ Cfr. art.º 77º, nº3 do TFUE.

²⁴ A nossa análise das instituições da União Europeia aplica-se, essencialmente, ao quadro actualmente em vigor, isto é, após a entrada em vigor das alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa. No entanto, será feita apenas uma breve referência ao enquadramento histórico de algumas instituições.

acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 e subsequentes atentados em solo europeu, ficou bem presente que as debilidades identificadas apenas poderiam ser colmatadas através do desenvolvimento de “esforços globais e contínuos, apoiados por elevados níveis de informação, prevenção e cooperação entre os Estados e serviços de polícia às escalas europeia e mundial” (Farinha, 2005:1). É na óptica de perceber estas dinâmicas à escala europeia, que o nosso trabalho desenvolverá a análise de algumas instituições europeias. Para tal, a UE (à luz do TL), como actor responsável pela garantia da segurança interna, pretende desenvolver um espaço de cooperação que promova a congregação de esforços entre todas as autoridades policiais competentes dos EM²⁵.

O Conselho Europeu, o Conselho da União Europeia, o Parlamento Europeu e o Tribunal de Justiça da UE, actuam como “um sistema de freios e contrapesos que, em substância, se enquadra no espírito de separação e interdependência de poderes, caracterizadora dos modelos constitucionais modernos” (Soares, 2006: 151). Para existir um funcionamento equilibrado deste “sistema de freios e contrapesos”, foi introduzido por Maastricht o processo de co-decisão, que, com o TL veio a ser chamado de processo legislativo ordinário, tornando-se no principal processo legislativo do procedimento deliberativo.

O processo legislativo ordinário concede o mesmo peso ao Parlamento Europeu e ao Conselho da União Europeia num grande conjunto de domínios²⁶, sendo que, é através deste processo que a grande maioria das leis são adoptadas. Assim, a Comissão apresenta uma proposta de acto legislativo ao Parlamento Europeu e ao Conselho, disponibilizando-a aos parlamentos dos EM para sua avaliação²⁷.

No entanto, as medidas relativas à cooperação operacional, apenas podem ser adoptadas, por parte do Conselho, através de um processo legislativo especial²⁸. Em conformidade com o art.º 329º do TFUE, é ainda possível que, em caso de desacordo, e se pelo menos nove EM pretenderem (depois de notificarem o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão), seja autorizada uma cooperação reforçada. No nosso entendimento, estas restrições são representativas do passado histórico da construção europeia, uma vez que, apesar de existir a percepção de que a realidade actual exige uma abordagem colectiva das ameaças que emergem contra os diferentes Estados, estes não deixam de salvaguardar a sua posição e poder de tomada de decisão em matérias tão intimamente ligadas à sua soberania.

²⁵Cfr. art.º 87º, Título V, do TFUE.

²⁶Nomeadamente a recolha, armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio de informações pertinentes e técnicas comuns de investigação, relativas à detecção de formas graves de criminalidade organizada, etc.

²⁷Os parlamentos nacionais podem, no prazo de oito semanas, enviar aos presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão um parecer justificado sobre se um projecto de acto legislativo respeita ou não o princípio da subsidiariedade.

²⁸Através de uma decisão obtida por unanimidade.

É com o objectivo de melhor entender a forma como estes processos se desenrolam, que, seguidamente, faremos a análise e caracterização das principais instituições intervenientes no processo de decisão.

2.1.1 Conselho Europeu

Foi com as primeiras cimeiras informais entre os chefes de estado e de governo, desde 1961, que surgiu o Conselho Europeu²⁹, adquirindo um estatuto formal com o Acto Único e o Tratado de Maastricht. Assim, foram-lhe atribuídas duas funções essenciais: fixar as orientações políticas gerais, definindo os objectivos para a UE; e resolver questões que por razões de elevada complexidade não eram passíveis de serem resolvidas através da cooperação intergovernamental.

Contudo, é com a entrada em vigor do TL, que o papel do Conselho Europeu é reconhecido como uma instituição da UE, constituída pelos Chefes de Estado ou de Governo dos EM, pelo presidente da Comissão Europeia e pelo seu presidente³⁰.

Apesar de não ter poder legislativo, o Conselho Europeu, tem um papel impulsionador, definindo prioridades de construção europeia e indicando orientações a adoptar pelas políticas europeias.

2.1.2 Conselho da União Europeia

Relativamente ao Conselho da União Europeia³¹, este é a principal instância de decisão da UE, reunindo a nível ministerial, de forma a adoptar legislação e assegurar as políticas de coordenação da UE. A sua composição varia em função do assunto em debate, sendo que, cada país é representado pelo ministro responsável no domínio político em questão.

Com as alterações introduzidas pelo TL no TFUE, relativamente à tomada de decisão do Conselho da EU, este passa a decidir através do voto por maioria qualificada relativamente a quase todas as matérias, no entanto, algumas áreas políticas continuam a exigir uma decisão unânime (especialmente na política externa, defesa, cooperação operacional entre autoridades policiais, a intervenção das autoridades judiciais e policiais do EM no território de outro EM)³².

²⁹ Inicialmente designado “Cimeiras Europeias”. Só a partir de 1974 é que passou a ser designado Conselho Europeu.

³⁰ As atribuições do Presidente do Conselho são: presidir às reuniões; convocar um conselho extraordinário, se assim considerar necessário; melhorar a coerência e eficácia dos trabalhos; assegurar a preparação e continuidade dos trabalhos do Conselho Europeu.

³¹ Consultar Decisão do Conselho de 1 de Dezembro de 2009, para conhecer o seu Regulamento Interno.

³² Em 2014 entrará formalmente em vigor o sistema de votação por dupla maioria (55% dos EM, com um mínimo de 15 e 65% da população).

A área da JAI passa também a estar subordinada ao procedimento legislativo ordinário (exceptuando-se os actos relativos à cooperação em matéria penal e cooperação policial, bem como as medidas de cooperação administrativa relativas a essas áreas, uma vez que o direito de iniciativa legislativa é atribuído a pelo menos ¼ dos EM a par da iniciativa da Comissão), sendo então atribuída uma maior responsabilidade e poder à UE³³.

Com estas alterações, a UE e os EM passam a ter competência partilhada relativamente às decisões tomadas no âmbito do ELSJ. No entanto, “[o] alargamento das matérias sujeitas ao procedimento legislativo ordinário e a votação por maioria qualificada em nada contende com o exercício das responsabilidades de cada EM na manutenção da ordem pública e na salvaguarda da segurança interna” (Guedes e Elias, 2010: 186), conforme previsto no art.º 72º e 73 do TFUE.

Ainda analisando o TFUE, no seu art.º 71, é criado o Comité Permanente para a Cooperação Operacional da Segurança Interna (doravante designado COSI) com o intuito de promover, facilitar e reforçar a coordenação da acção das autoridades competentes dos EM no domínio da segurança interna³⁴, avaliando a orientação geral e a eficácia da cooperação operacional, identificando eventuais influências ou falhas e adoptando as recomendações concretas para as solucionar³⁵. “Desta forma, procura-se facilitar a coordenação operacional das acções das autoridades nacionais competentes, sendo, também, os órgãos e organismos responsáveis ao nível da UE associados aos trabalhos deste comité” (Guedes e Elias, 2010; 186), sendo extinto o Comité do Artigo Trinta e Seis (CATS).

Conforme o art.º 89º do TFUE, o Conselho, através de processo legislativo especial, tem ainda a possibilidade de estabelecer medidas relativas à cooperação operacional, nomeadamente, as “condições e os limites dentro dos quais as autoridades competentes dos Estados-Membros (...) podem intervir no território de outro Estado-Membro, em articulação e de acordo com as autoridades desse Estado”.

2.1.3 Parlamento Europeu

No que toca às alterações sofridas pelo Parlamento Europeu (doravante designado PE) ao longo dos anos, este passou por várias transformações, vendo o seu

³³Importa aqui termos em consideração as alterações introduzidas através do Tratado de Lisboa relativamente às matérias relacionadas com a cooperação judiciária em matéria penal e a cooperação policial, uma vez que, como já referido anteriormente, deixaram de estar sob a alçada do TUE, passando integralmente para os domínios do TFUE, que no entanto, continuam a ser decididas através de do método da co-decisão, que por serem matérias intimamente ligadas à soberania dos Estados mantiveram o seu carácter intergovernamental.

³⁴Cfr. art.º 2º, da Decisão do Conselho de 25 de Fevereiro de 2010.

³⁵Cfr. art.º 3º, nº2, da Decisão do Conselho de 25 de Fevereiro de 2010.

papel ser progressivamente alargado e os seus poderes reforçados.

Com o Tratado de Maastricht surgiu a introdução do processo de co-decisão para determinados domínios legislativos e a amplificação do processo de cooperação a outros, o PE deu um passo importante no seu papel de verdadeiro co-legislador. Tal não se aplicava, todavia, à área da cooperação policial e judicial em matéria penal, onde o Parlamento apenas tem a possibilidade de emitir o seu parecer perante a consulta (obrigatória) do Conselho³⁶, ou dos EM³⁷ (dependendo das situações).

Com a atribuição do poder de aprovar a composição definitiva da Comissão, foi dado mais um passo no sentido de uma Europa mais democrática, conferindo ao Parlamento Europeu um maior controlo político do Executivo europeu.

A isto acresce ainda o aumento do seu papel nas revisões futuras dos tratados constitutivos da UE, conforme disposto no art.º 48.º do TUE. O PE vê ainda o seu papel reforçado no que concerne ao controlo democrático sobre as instituições europeias, nomeadamente, na defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Apesar de existir este aumento das competências do PE, entendemos que é essencial que este utilize os seus poderes em prol do objectivo pretendido, pois, conforme o Relatório sobre a Estratégia de Segurança Interna da União Europeia realizado pelo PE, é essencial:

uma supervisão mais eficaz por parte do PE no quadro da Estratégia de Segurança Interna; recorda, a este propósito, o papel desempenhado pelo PE na divulgação das violações graves de segurança e de legalidade, decorrentes da cooperação de governos da UE com o programa de entregas extraordinárias posto em prática pela administração de George W. Bush; realça o escrutínio democrático a que o PE pode globalmente proceder em matérias de segurança interna e externa da UE, em articulação com os parlamentos nacionais (Parlamento Europeu, 2012: 13-14).

2.1.4 Comissão Europeia

Abordando agora o funcionamento da Comissão Europeia, esta tem como função representar e defender os interesses a UE no seu conjunto, e negociando acordos internacionais importantes para a prossecução dos objectivos delineados para a UE. É também função da Comissão Europeia, a preparação de projectos de legislação europeia e a garantia da execução das políticas e dos fundos da UE, actuando em conjunto com o Tribunal de Justiça, como instituição de garante do cumprimento da legislação da EU. Assim, é função da Comissão controlar a execução das disposições dos tratados por

³⁶Cfr. art.º 39º, nº1, do TFUE.

³⁷Cfr. art.º40º, nº2, do TFUE.

parte dos diferentes EM, recorrendo em última instância ao Tribunal de Justiça³⁸, que, se necessário, aplicará as devidas sanções.

Como referido anteriormente, a Comissão tem também o “direito de iniciativa”³⁹, que nas matérias relacionadas com a segurança interna, se trata de uma iniciativa partilhada com os EM, isto é, tem o poder de propor nova legislação que seja considerada necessária para defender os interesses da UE e dos seus cidadãos, tentando abranger o máximo e interesses possíveis.

2.2 Agências da União Europeia

2.2.1 Europol

A ideia de construir uma forma de cooperação entre as diferentes polícias dos EM tem os primeiros antecedentes na criação do Grupo Trevi, onde a preocupação inicial era combater o terrorismo internacional. No entanto, a ideia inicial rapidamente se expandiu a outras áreas, nomeadamente, a droga e outras formas de criminalidade internacional, sendo que, com a assinatura do Tratado de Maastricht, foi criado o “serviço europeu de polícia”. A convenção Europol foi assinada mais tarde, a 26 de Julho de 1995, tendo visto as suas competências reforçadas com a assinatura do TA⁴⁰, dando início às suas actividades, oficialmente, a 1 de Julho de 1999. Paralelamente a esta cooperação foi-se construindo o “Espaço Schengen”, que estava associado à cooperação policial, enquadrada no antigo terceiro pilar.

Com a criação deste organismo, procurou-se melhorar a cooperação policial entre os EM, na luta contra formas graves de criminalidade internacional. Para tal, a Europol desenvolve dois tipos de actividade essenciais: análise e produção de informação, que partilha com as autoridades competentes dos EM e com as instituições e organismos da UE; promoção de uma cooperação bilateral e multilateral entre os EM.

A Decisão do Conselho 2009/371/JAI, de 6 de Abril de 2009, que entrou em vigor a 1 de Janeiro de 2010, veio substituir a Convenção relativa à criação da Unidade Europeia de Polícia de 26 de Julho de 1995⁴¹, alterando a base legal da Europol, nomeadamente na ampliação das suas competências de actuação, melhorando o processo de protecção de dados⁴², bem como a capacidade administrativa da Europol (Scherrer, Jeandesboz e Guittet, 2011: 46)

³⁸Cfr. art.º 35º, nº6, do TFUE, os recursos devem ser interpostos no prazo de dois meses a contar da publicação do acto.

³⁹No entanto este é um poder restringido pelo princípio da subsidiariedade, uma vez que, apenas o pode exercer sobre matérias que não possam ser tratadas de forma eficaz a nível nacional, regional ou local.

⁴⁰Assinado a 2 de Outubro de 1997.

⁴¹Comumente denominada Convenção Europol.

⁴²Numa lógica de protecção dos direitos fundamentais dos cidadãos europeus.

Com o intuito de melhorar a eficácia das autoridades nacionais de polícia e outras autoridades relacionadas com a prossecução da cooperação em matéria de segurança num espaço sem fronteiras internas, a Europol foi desenvolvendo vários acordos com diferentes organismos da UE, procurando a promoção, prevenção e o combate ao crime, com o objectivo de proporcionar uma Europa mais segura, baseada na confiança e na partilha de conhecimento e informação entre os EM. Dos acordos desenvolvidos, atribuímos especial relevo aos acordos estabelecidos com: o Banco Central Europeu⁴³, a Comissão Europeia⁴⁴, o Colégio Europeu de Polícia⁴⁵, a Eurojust⁴⁶ e a Frontex⁴⁷. No âmbito de uma abordagem global da segurança e no desenvolvimento da sua acção externa, a Europol estabeleceu acordos de cooperação de natureza estratégica e operacional, promovendo a troca de dados (em alguns casos) e cooperação técnica com a Albânia, Austrália, Bósnia-Herzegovina, Canadá, Colômbia, Croácia, Macedónia, Islândia, Moldávia, Noruega, Federação Russa, e Estados Unidos da América (Guedes e Elias, 2010: 194).

A Europol tem ainda a possibilidade de requerer às autoridades nacionais a coordenação e condução das suas investigações, podendo ainda pedir aos EM que pesquisem informação que não possua, com a salvaguarda de não violar os interesses de segurança dos EM, ou comprometer investigações em curso. No âmbito desta cooperação entre a Europol e os EM da UE, cada EM deve criar uma Unidade Nacional, de forma a agilizar a partilha e análise de informações entre a Europol e as autoridades nacionais competentes (sem prejuízo das responsabilidades dos Estados-Membros em matéria de manutenção da ordem pública e de salvaguarda da segurança interna⁴⁸). No entanto, esta forma de cooperação apresenta alguns entraves. Por exemplo, no caso de Portugal, a sede da Unidade Nacional Europol está acoplada à Polícia Judiciária, ficando esta responsável pela troca das informações criminais. No entanto, se não existir uma boa cooperação a nível nacional, entre as diferentes Forças e Serviços de Segurança, a

⁴³ Ambas as partes cooperam na aplicação de medidas para combater as ameaças que surgem da contrafacção da moeda (Euro), coordenando a assistência fornecida pelas autoridades nacionais e europeias e pelas organizações internacionais.

⁴⁴ A Europol e a Comissão Europeia estabelecem uma cooperação efectiva na prevenção e combate a crimes graves internacionais, que se enquadrem nas suas competências de actuação, criando pontos de contacto, trocando informação, etc.

⁴⁵ A Cooperação entre a Europol e a CEPOL consiste em proporcionar melhores condições de aprendizagem aos oficiais de polícia dos diferentes países, cooperando na organização de cursos, seminários, conferencias, etc.

⁴⁶ O objectivo deste acordo passa por manter e incrementar a cooperação entre a Europol e a Eurojust, através da troca de pessoal, informações e da criação de equipas conjuntas. Desta forma procurasse o aumento da eficácia no combate a formas graves de criminalidade internacional (evitando a duplicação de trabalhos), através da coordenação das acções desenvolvidas.

⁴⁷ A cooperação estabelecida entre a Europol e a Frontex baseia-se na troca de informação ao nível técnico e estratégico; na participação de seminários, cursos e treinamentos conjuntos; e na realização de encontros entre os seus altos representantes.

⁴⁸ Cfr. art.º 8º, nº 5, da Decisão do Conselho, de 6 de Abril, de 2009, que cria o Serviço Europeu de Polícia (Europol).

informação transmitida será deficitária, assim como a que recebemos, pois não estará ao alcance de todas as Forças e Serviços de Segurança, perdendo-se desta forma grande parte do potencial da cooperação estabelecida⁴⁹.

Para facilitar a troca e análise de informação e dados, a Europol dispõe ainda da rede de oficiais de ligação (que estabelecem a ligação entre os EM e a Europol), do Sistema de Informações Europol (que procura correspondências entre os dados fornecidos pelos diferentes EM e os países terceiros), do Sistema de Análise (que faz a análise operacional de informação das redes sociais e a análise de dados digitalizados relacionados com a criminalidade; e a análise estratégica que traduz em relatórios de criminalidade e de tendências criminais) (Europol 2011: 9 a 22).

A Europol assume também um papel importante na cooperação externa da UE, cooperando com diversos parceiros da UE e com países e organizações terceiros, promovendo o intercâmbio de informações com base em acordos de cooperação, revelando-se, assim, um importante ponto de ligação na partilha de informações entre as diferentes agências europeias e os EM e entre a UE e o mundo (Europol, 2011: 56):

Na última década, a Europol consolidou o seu papel sinérgico de agência europeia que promove a cooperação entre EM numa área sensível da soberania nacional”, traduzindo-se na externalização da segurança interna, quer a nível nacional (externalização da actividade policial), quer a nível global (cooperação entre a Europol e países terceiros e organizações terceiras) (Brandão, 2011: 14).

Podemos então dizer que a Europol assume num papel fundamental na promoção da Estratégia de Segurança Interna delineada pela UE, essencialmente “ao apoiar as autoridades responsáveis pela aplicação da lei na prevenção e no combate contra todas as formas de criminalidade e terrorismo internacionais” (Europol, 2011: 5), no entanto encontra-se ainda muito aquém de se tornar um verdadeiro serviço de polícia, uma vez que não tem quaisquer poderes de coerção ou de iniciativa autónoma de investigação criminal (Sousa, 2005: 111).

São estas medidas e estes acordos que permitem caminhar na direcção de uma Europa onde a segurança interna (do espaço europeu) se afirma cada vez mais efectiva e eficaz. Contudo, apesar dos avanços registados, ainda são muitos os entraves que se colocam na prossecução dos objectivos desta agência.

2.2.2 Frontex

Antes de surgir a Frontex como agência europeia responsável pelo controlo das

⁴⁹ Apesar de o problema indicado se poder considerar como culpa dos EM, a verdade é que esta situação pode afectar as relações de confiança, quer da Europol para com os EM, quer dos EM para com a Europol (Torres, 2011: 162).

fronteiras externas, foram feitas outras tentativas falhadas nesse sentido⁵⁰. O primeiro passo nesta evolução foi a criação de um sistema integrado de gestão de fronteiras, onde se considerava que as fronteiras externas da UE eram parte integrante do ESLJ, e se procurava a realização de operações conjuntas através da criação de um grupo de guardas encarregues de fazer a protecção destas fronteiras.

No sentido de promover uma gestão integrada de fronteiras foram tomadas outras medidas, também elas importantes para o que hoje é a Frontex. É o caso dos da criação de pontos de contacto nacionais, a criação de uma rede de Oficiais de Ligação nos aeroportos internacionais dos EM e países terceiros, e o estabelecimento de um sistema permanente de troca de informações e dados, entre outros.

É então no seguimento desta evolução que, a 26 de Outubro, de 2004, o Conselho da UE implementou a Frontex⁵¹ (Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos EM da UE), sediada em Varsóvia. A criação desta agência surge perante a necessidade de se estabelecer uma gestão integrada que garanta um nível elevado e uniforme no controlo e vigilância das fronteiras externas, necessidade imperiosa na garantia da livre circulação de pessoas na UE, essencial na construção de um ELSJ onde não existem fronteiras internas.

Com a criação desta agência, a UE procura consolidar a segurança fronteiriça através da coordenação da cooperação operacional em matéria de gestão de fronteiras, tornando mais eficaz a aplicação das disposições comunitárias referentes a este matéria⁵². Assim, são competências da Frontex, prestar assistência aos EM na formação dos seus guardas fronteiriços, através de normas comuns de formação, coordenar a cooperação operacional entre os EM em matéria de gestão de fronteiras, operacionalizar o modelo de avaliação comum e integrada dos riscos e preparar análises de risco generalizadas ou específicas, seguir a evolução das investigações em matéria de controlo e vigilância de fronteiras externas, prestar assistência operacional aos EM perante situações que assim o exijam e, se necessário, apoiar os EM na organização de operações conjuntas. Com vista a melhorar a eficácia da agência, a Frontex pode ainda desenvolver acordos com outras agências⁵³,

Em vez de ser criado um serviço cuja responsabilidade seria o controlo das fronteiras, a Frontex surgiu como uma agência coordenadora de operações conjuntas e de projectos-piloto. Neste âmbito existe ainda muito trabalho a fazer na clarificação de

⁵⁰ Exemplo disso é a criação de um corpo europeu, encarregue de fazer o controlo das fronteiras externas, ao qual, em Maio de 2002, vários EM se opuseram.

⁵¹ Através do Regulamento 2007/2004 de 26 de Outubro de 2004, adoptado pelo Conselho da UE.

⁵² Devemos entender que estas fronteiras externas são as fronteiras terrestres e marítimas dos EM, bem como os seus aeroportos e portos marítimos, aos quais se aplicam as disposições do direito da UE relativas à passagem das fronteiras externas por pessoas.

⁵³ É o caso do acordo, referido anteriormente, com a Europol. Além deste acordo a Frontex desenvolveu ainda acordos com a CEPOL (semelhante ao desenvolvido pela Europol) e com a Eurojust.

alguns procedimentos, nomeadamente, na realização de operações conjuntas (atribuição de maior controlo sobre as actividades operacionais) e no respeito pelos direitos postulados na Carta dos Direitos Fundamentais (Casado, 2010: 40-60).

Uma vez que a Frontex se posiciona como uma agência de coordenação, partilha de informação, produção estatística e análise de possíveis ameaças que possam advir das fronteiras externas, a agência tem desenvolvido um trabalho proactivo (conforme os objectivos definidos na Estratégia de Segurança Interna da UE).

Considerando o conceito de segurança global e o inquestionável efeito das ameaças externas na segurança interna da UE, a Frontex, no âmbito do Programa de Estocolmo, desenvolveu a EUROSUR. Trata-se de um sistema de reforço da gestão das fronteiras marítimas meridionais. Numa fase inicial pretende-se que este sistema faça a interligação entre os sistemas de vigilância nacionais actualmente utilizados na fronteira exterior marítima meridional, procurando que, de forma progressiva, substitua os sistemas nacionais (anteriormente referidos) no controlo das fronteiras terrestres e marítimas.

Podemos então dizer que a Frontex se revela um “instrumento” de grande importância na gestão das fronteiras e na assistência ao trabalho desenvolvido pelos EM. Exemplo disso são os casos em que existe a necessidade de expulsão de imigrantes ilegais de países terceiros, que sendo uma tarefa das autoridades responsáveis pelo controlo das fronteiras, o papel da Frontex poderá ser preponderante na organização de operações de retorno conjuntas entre os EM.

A agência desempenha também um papel importante na determinação de práticas idóneas para a obtenção de documentos de viagem e para a expulsão de imigrantes ilegais que se encontrem no território dos EM (Torres, 2011: 228 e 229).

No âmbito da política de relações externas da EU, a Frontex tem também capacidade para cooperar com a Europol e com as autoridades competentes de países terceiros, facilitando a cooperação operacional entre os EM e os países terceiros (Torres, 2011: 229). Relativamente ao tráfico fronteiriço menor nas fronteiras terrestres exteriores dos EM, é possível a criação de acordos bilaterais, de forma a proporcionar aos residentes dos EM fronteiriços algumas vantagens no cruzamento das fronteiras terrestres, instituindo-se um visto especial para as pessoas sujeitas á obrigação de visto. (Torres, 2011: 232).

Ainda no seguimento desta análise dos mecanismos assistência técnica e operacional da Frontex, em conformidade com o disposto nos artigos 7º e 8º do Regulamento 2007/2004 que implementa a Frontex enquanto agência europeia responsável pela gestão da cooperação operacional nas fronteiras externas dos EM da EU, um EM que enfrente a necessidade de assistência operacional e técnica reforçada

nas suas fronteiras externas poderá solicitar à Frontex ajuda na coordenação e constituição de equipas de intervenção rápida, para fazer face a uma situação pontual que exija uma resposta urgente (por exemplo perante a tentativa de entrada no ELSJ de um grande número de imigrantes ilegais) (Torres, 2011: 238).

2.2.3 Eurojust

No seguimento dos trabalhos de combate às formas graves de criminalidade, em 2002, o Conselho Europeu de Tampere criou a Eurojust⁵⁴, que é a Unidade de Cooperação Judiciária da União Europeia.

O principal objectivo desta agência europeia passa por facilitar o trabalho das autoridades nacionais, promovendo a coordenação e troca de informações entre as autoridades competentes⁵⁵, e facilitando a sua cooperação judicial, através da execução de pedidos de extradição e do reforço das investigações e procedimento penais nacionais. Dentro do quadro de cooperação entre a UE e os EM, a Eurojust tem ainda a possibilidade de: solicitar às autoridades dos EM o início de uma investigação; criar equipas de intervenção conjunta; e adoptar determinadas medidas. Quando subsistam conflitos de jurisdição entre dois ou mais EM, a agência emite opiniões não vinculativas, para apreciação dos EM, ficando a sua adopção ao critério dos EM em causa.

A sua dimensão intergovernamental caracteriza-se, essencialmente, pelo facto de cada lugar da sede da Eurojust ser ocupado por um representante de cada EM⁵⁶, que se encontra sujeito ao direito nacional do EM que o nomeou.

A Eurojust mantém contactos próximos com a Rede Judiciária Europeia, a Europol, o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), Frontex e o Centro de Situação Conjunto do Conselho. Tendo em consideração a globalização e a proliferação das ameaças provenientes do interior da União e de países terceiros, e procurando uma resposta mais eficaz às ameaças comuns, a Eurojust pode ainda, celebrar acordos de cooperação para a troca de informações com a Organização Internacional de Polícia Criminal (Interpol), organizações ou instâncias internacionais e Estados não Membros, tendo ainda a possibilidade de colocar magistrados de ligação nestes estados com o objectivo de facilitar a cooperação.

Perante a análise do Relatório sobre a Estratégia de Segurança Interna da EU percebemos que, apesar do trabalho desenvolvido por esta agência europeia nos últimos anos, existe ainda uma grande margem de evolução, uma vez que o parlamento:

⁵⁴ Decisão do Conselho 2002/187/JAI, de 28 de Fevereiro, de 2002, relativa à criação da Eurojust.

⁵⁵ Através da promoção do auxílio judiciário mútuo.

⁵⁶ A sede da Eurojust é composta por um membro nacional nomeado por cada EM: um procurador, juiz ou oficial de polícia (este último deve ter competências equivalentes às de juiz ou de procurador), sendo que , todos estão sujeitos ao direito nacional do EM que os nomeou.

Lamenta que, neste contexto, a ESI não disponha ainda de uma dimensão "Justiça" adequada; recorda, em consonância com o Programa de Estocolmo, que a confiança mútua deve ser reforçada mediante o desenvolvimento progressivo de uma cultura judiciária europeia baseada na diversidade dos sistemas jurídicos e na unidade através da legislação europeia, e que os sistemas judiciários dos Estados-Membros devem ser capazes de trabalhar juntos de forma coerente e eficaz, de acordo com suas tradições jurídicas nacionais; acredita que o estabelecimento de um conjunto de prioridades no domínio da cooperação judiciária deve ser visto no contexto da estreita ligação entre todas as dimensões do Espaço consagrado no Título V do TFUE, designadamente o Espaço de Segurança, Liberdade e Justiça; sublinha a importância de uma correcta aplicação dos acordos sobre a cooperação judiciária com os países terceiros (Parlamento Europeu, 2012: 8).

Posto isto, apesar dos avanços registados nos últimos anos, ainda existem passos importantes que tem de ser dados, nomeadamente através do reforço da cooperação policial e judicial em matéria penal entre os EM e a UE e de uma formação apropriada dos intervenientes nestes processos. No sentido de construir uma Estratégia de Segurança Interna adequada às necessidades actuais, o desenvolvimento e o correcto aproveitamento das potencialidades da Eurojust deve tornar-se uma prioridade da UE.

2.2.4 Gestão Civil de Crises

Devido à crescente afluência de fenómenos como os conflitos interestaduais, o terrorismo, o narcotráfico, a criminalidade organizada, as migrações, entre outros, fruto da globalização, existe um entendimento geral de que o mundo é uma rede de ligações onde as fronteiras traduzem cada vez menos o efeito de protecção e que, muitas vezes, se apresentam apenas como um entrave no combate a estes fenómenos.

Para esbater os entraves que possam surgir para o desenvolvimento e para a segurança (como condição inalienável ao desenvolvimento), a UE procura criar um sistema de Gestão Civil de Crises capaz de dar resposta aos cenários mais catastróficos e imprevisíveis, promovendo o apoio mútuo e desenvolvendo mecanismos que permitam o estreitamento da cooperação entre os EM.

É com a assinatura do TUE que se consagrou, pela primeira vez, a responsabilidade da União em matéria de segurança, instituindo a Política Externa de Segurança Comum⁵⁷ (doravante PESC). Desta forma é reforçado o papel da UE na intervenção em cenários de crise internacionais⁵⁸. Com o Tratado de Amesterdão e a

⁵⁷ Também designada como o segundo pilar da UE.

⁵⁸ Apesar deste reforço do papel da União em cenários de crise internacionais, não existe ainda uma transferência de competências por parte dos EM, sendo que as decisões são tomadas através de unanimidade (método intergovernamental).

introdução das estratégias comuns⁵⁹. Foi também criado o Alto Representante da União Europeia para a PESC, no sentido de prestar assistência ao Conselho nas questões da PESC.

Nos Conselhos Europeus de Colónia e Helsínquia, decidiu-se dotar a UE de meios civis, permitindo-lhe uma actuação autónoma e mais eficaz na intervenção e gestão de crises internacionais, prevendo a execução de missões civis sob a direcção da UE.

Surge, em 2003, a Estratégia Europeia em matéria de Segurança – Uma Europa Segura num Mundo Melhor – virada essencialmente para a segurança externa da União. Com esta estratégia a União propõe-se a reforçar o seu papel como actor de segurança e a assumir uma postura mais proactiva no combate das ameaças identificadas. Uma vez que vivemos num mundo globalizado, as ameaças mais distantes podem revelar-se igualmente preocupantes como as que estão dentro das nossas fronteiras, pelo que, prevenir as ameaças que possam emergir no interior das nossas fronteiras, muitas vezes, pode passar por uma acção proactiva no exterior. No entanto, é igualmente importante que consigamos minimizar os riscos e o impacto de situações que possam surgir no interior da UE, com é o caso das catástrofes naturais⁶⁰.

Poderemos considerar que a gestão civil de crises da UE, em sentido amplo, se enquadra nas iniciativas para a construção da paz em cenários pós-conflito, uma vez que, estas iniciativas para a construção da paz são vistas como uma forma de prevenir crises subsequentes. Apesar de não existir uma separação linear entre gestão civil de crises, prevenção de conflitos e gestão militar de crises, entendemos que a gestão civil de crises da UE se enquadra nas operações de carácter não militar, utilizando recursos civis, como as polícias, a protecção civil, os bombeiros, etc. (Guedes e Elias, 2010: 103 e 104). Tratando-se de crises e catástrofes com um alcance internacional, é necessário haver uma articulação entre vários instrumentos, políticas, e serviços da União. Para que esta acção seja feita de forma concertada e direccionada é essencial que se consiga fazer uma correcta avaliação de riscos e das ameaças.

Numa perspectiva proactiva, é essencial sabermos quais os principais riscos naturais e humanos a que estamos sujeitos, de forma a poder delinear planos de acção pré-estabelecidos, permitindo uma acção preventiva mais eficaz. Para isto, é primordial promover a acção das diferentes agências europeias (Europol, Frontex, e Centro de Informação e Vigilância da UE) junto dos EM e promover a articulação destas agências

⁵⁹ As estratégias comuns (como a Política Externa de Segurança e Defesa e a Estratégia de Segurança Interna da UE) são instrumentos jurídicos em que o Conselho Europeu identifica interesses comuns dos EM, sendo executadas através de acções e posições comuns.

⁶⁰ Como foi o caso do terremoto em L'Aquila, na Itália, ou a nuvem de cinzas provocada pela erupção vulcânica na Islândia.

européias entre si, facilitando a troca de informações, de forma a rentabilizar as suas competências especializadas numa acção mais concertada, coerente e eficaz nos domínios da segurança interna. Para tal, devem ser realizadas avaliações de risco regulares, desenvolver cenários de referência, e elaborados planos de contingência, considerando os recursos existentes.

O TL trouxe ainda algumas medidas que se poderão traduzir numa melhoria da acção europeia na Gestão Civil de Crises, nomeadamente, no seu art.42º, nº7, do TUE, institui-se uma cláusula de assistência mútua entre os EM, dando expressão ao princípio da solidariedade, promovendo o auxílio mútuo entre os EM em caso de necessidade. A reformulação da tutela do Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança revela-se também uma mais-valia na actuação da União, permitindo uma maior coerência e complementaridade das políticas externas dos EM (Guedes e Elias, 2010: 230).

Conforme proposto pelo primeiro relatório anual da aplicação da estratégia de segurança interna da UE, será benéfico para a segurança europeia melhorar as sinergias das missões civis da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) e os intervenientes relevantes no domínio da JAI. Esta melhoria poderá traduzir-se numa troca de informações mais fluente, permitindo a antecipação de acontecimentos, e uma melhor coordenação das missões realizadas pela PCSD e a JAI, uma vez que muitas vezes têm objectivos comuns e, num mundo cada vez mais globalizado, são complementares e mutuamente essenciais.

3 A Estratégia de Segurança Interna da União Europeia.

3.1 Segurança Interna: Contributos para uma Estratégia Europeia

O pós-Guerra-Fria e a globalização provocaram grandes mudanças nas sociedades e nas suas relações, resultando numa alteração do papel do Estado e na forma como as relações internacionais se processam. Isto porque “as ameaças e os riscos são difusos, indirectos, multissetoriais, originadas por uma multiplicidade de actores, incluindo os não estaduais. Predomina a conflitualidade intra-estadual associada à fragilidade estadual e/ou à *identity politics*” (Brandão, 2006: 1).

Assim, desde a década de 90 a UE tem procurado criar mecanismos de coordenação entre os seus EM e instrumentos que lhe permitam aumentar o nível de segurança interna e externa.

No entanto, as alterações do meio⁶¹ em que os Estados e a UE actuam, desenvolvem-se de uma forma cada vez mais rápida e mutuamente influenciadas, sendo necessária uma abordagem holística (*comprehensive approach*)⁶². Ao nível da UE, esta abordagem abrangente passa pelo desenvolvimento do nexus entre segurança interna e segurança externa e respectivas políticas, procurando maior coerência na actuação da União enquanto actor de segurança (Brandão, 2011: 2).

A necessidade de desenvolver uma estratégia de segurança interna concertada ao nível europeu é algo assumido pela UE, desde logo, com a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a “Aplicação do Programa de Haia: o rumo a seguir”, de 28 de Junho de 2006, referindo que a construção dessa estratégia deve ser baseada em trabalhos interinstitucionais na área da luta contra o terrorismo e a protecção de infra-estruturas críticas. O relatório sobre a Estratégia Europeia de Segurança de 2008, considerou, que o plano interno e o plano externo são indissociáveis (Conselho Europeu. 2008: 12), uma vez que, o combate às ameaças exteriores às fronteiras europeias, é essencial para uma melhor garantia da segurança no interior do espaço Europeu. Também o Conselho Europeu, na elaboração do Programa de Estocolmo, reconheceu que as políticas do ELSJ deveriam procurar uma maior integração nas restantes políticas da União.

A Estratégia da Segurança Interna (ESI) surge como o primeiro passo nesta integração e tem o objectivo de melhorar o relacionamento entre os diferentes actores que intervêm no desenvolvimento da segurança interna da UE, considerando essencial o reforço das acções a nível europeu, combinado com uma melhor coordenação com acções a nível regional e nacional, para a protecção contra ameaças transnacionais. (Conselho da União Europeia, 2010: 60). Para isso, procura criar uma agenda comum para a segurança interna, suportada pelo apoio de todos os EM, instituições europeias, e restantes intervenientes nesta estratégia.

A ESI aponta como directrizes estratégicas de acção: uma abordagem ampla e integral da segurança interna; o controlo democrático e judicial real das actividades em matéria de segurança; uma abordagem proactiva baseada na informação; a elaboração de um modelo global de intercâmbio de informações; a cooperação operacional; a cooperação judicial em matéria penal; a gestão integrada das fronteiras; a aposta na inovação e na formação; a cooperação com países terceiros (dimensão externa da segurança interna); e a flexibilidade para se adaptar a futuros desafios.

No entanto, apesar da definição destas directrizes, a ESI não faz uma correcta

⁶¹ Um meio onde as ameaças e riscos emergentes são cada vez mais sofisticados e transversais aos diferentes actores de segurança (sejam eles actores de segurança a nível regional, estadual ou supraestadual).

⁶² Isto é, interdisciplinar, através de uma actuação dinâmica entre actores a nível global.

delimitação do que são as competências da UE (e as diferentes instituições) e do que são as competências dos EM (e as suas autoridades nacionais), dificultando a fiscalização da execução da estratégia, bem como a atribuição de responsabilidades (Arteaga, 2010: 5).

Relativamente á supervisão e implementação da ESI, estas são competências delegadas ao COSI. Contudo, esta situação avizinha-se adversa, pois, apesar de o COSI poder actuar a nível da cooperação operacional entre os EM, não está ao nível do desenvolvimento de políticas ou estratégias para a segurança interna, uma vez que, não tem funções legislativas nem executivas⁶³ (Arteaga, 2010: 5).

A ESI tem como objectivo a criação de um “modelo europeu de segurança”, no entanto, a responsabilidade da segurança europeia é partilhada por vários actores de dimensões variáveis. Ao não fazer uma definição pormenorizada de como vai estabelecer as suas relações com os restantes actores e políticas, esta estratégia vem apenas apresentar um modelo de cooperação intergovernamental em algumas matérias de segurança interna (Arteaga, 2010: 4). Pois, com as alterações introduzidas pelo TL deu-se a abolição do antigo sistema de três pilares em que a UE se suportava, no entanto, o espírito intergovernamental do antigo terceiro pilar ainda se mantém bastante presente (Brandão, 2010: 10).

Verifica-se uma lacuna na operacionalidade desta estratégia, pois, apesar de reconhecer que se trata de uma estratégia complementar de um objectivo global, não define claramente como é que os seus objectivos e instrumentos se devem articular com os restantes actores de segurança.

Apesar das várias lacunas, importa salientar que a UE apenas desempenha um papel subsidiário na protecção dos EM, uma vez que são os governos que estão sujeitos aos escrutínios da população pelo tipo de segurança que prestam. Conforme o art.º 72 do TFUE, a segurança nacional⁶⁴ dos EM é da responsabilidade de cada EM (enquanto Estado Soberano), sendo a UE uma das formas de cooperação de que os EM dispõem para potenciar as suas capacidades (Arteaga, 2010: 1). Contudo, o Estado, por si só, não tem a capacidade de se proteger das ameaças a que constantemente está exposto. Assim sendo, o desenvolvimento de uma ESI com acções coordenadas e coerentes (tanto a nível interno como externo) é essencial para garantir a segurança dos cidadãos e os Direitos Humanos, escorados no Estado de Direito e na Democracia.

3.2 A Estratégia de Segurança Interna em Acção

A Estratégia de segurança interna em acção começa por afirmar que os

⁶³ Consultar Decisão 16515/09, do Conselho, de 27 de Novembro de 2009.

⁶⁴ Adoptando a expressão utilizada no TL para fazer referência à segurança interna dos EM.

cidadãos europeus precisam de mais segurança⁶⁵, e que, os 27 EM partilham um quadro comum de ameaças, proporcionando um quadro comum de objectivos a atingir pela ESI (nomeadamente: dismantelar as redes internacionais de criminalidade; prevenir o terrorismo; Reforçar os níveis de segurança para os cidadãos e as empresas no ciberespaço; gestão de fronteiras; reforçar a resistência às crises e catástrofes). Com vista a levar a cabo a prossecução destes objectivos comuns, define um conjunto de acções a desenvolver, indicando, de forma genérica, as medidas que devem ser adoptadas pelos 27 EM.

No entanto, é necessário perceber se os pressupostos aqui identificados são transversais a todos os EM e baseados em dados devidamente suportados. A UE não se pode basear apenas em pesquisas “superficiais”, ou, em análises incompletas da informação disponível. Esta análise deverá ser pormenorizada e detalhada, permitindo a adopção de medidas adequadas a cada realidade.

Assim, é primordial que a UE baseia as suas decisões em pesquisas, análises de dados, e em factos observáveis nas diversas áreas de intervenção, utilizando de uma forma mais eficiente as ferramentas de que dispõe⁶⁶. Esta análise e pesquisa de dados poderá revelar-se de valor acrescentado na tomada de decisão das instituições europeias, mais especificamente, da Comissão Europeia na elaboração de políticas e no desenvolvimento da ESI (Guild e Carrera, 2010: 6).

Analisando os dados de alguns dos relatórios elaborados pelas agências europeias, percebemos que algumas das ameaças identificadas como transversais a todos os EM, não o são. A título de exemplo, relativamente ao terrorismo, na maior parte dos casos está ligado a grupos radicais dos países afectados, revelando-se um problema apenas passível de resolver pelo próprio Estado e as autoridades nacionais (que podem e devem solicitar o apoio da EU). Relativamente ao crime organizado, apesar de ser um problema transversal, as medidas adoptadas para o seu combate não podem ser iguais para todas as situações, uma vez que cada rede organizada actua em pontos estratégicos e com diferentes especificidades.

Percebemos que é necessário oferecer maiores garantias de segurança à população europeia, no entanto, isso não implica que seja preciso criar mais instituições, construir agências, ou desenvolver mais políticas.

A Europa, enquanto actor de segurança, tem de fazer é uma análise pormenorizada das potencialidades que aparelha nos diferentes campos de acção, procurando rentabiliza-las, através de uma correcta coordenação na prossecução de um objectivo comum – partilhar um conjunto de valores comuns, baseados no primado do

⁶⁵ Afirmação feita com base em dados estatísticos do Eurobarómetro Standard 71.

⁶⁶ Nomeadamente, os relatórios e avaliações realizados Frontex, Eurojust e Europol.

direito e no respeito pelos direitos fundamentais, consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da UE⁶⁷.

Esta melhor coordenação passará pelo desenvolvimento da cooperação entre as agências europeias e os EM, bem como o desenvolvimento do papel do COSI enquanto coordenador da cooperação operacional da segurança interna.

⁶⁷ «Estratégia para a aplicação efectiva da Carta dos Direitos Fundamentais pela União Europeia», COM (2010) 573.

Capítulo III- Segurança Interna em Portugal

1 O Sistema de Segurança Interna

Actualmente o funcionamento do Sistema de Segurança Interna (doravante SSI) assenta em quatro domínios fundamentais (informações, prevenção, ordem pública e investigação criminal). O seu funcionamento é regulado pela LSI⁶⁸, que define os princípios basilares, os objectivos a atingir no âmbito da segurança interna em Portugal. De forma a materializar esta “actividade” é estabelecido o conjunto de entidades, órgãos e serviços que desdobram as diferentes acções (d direcção, coordenação, fiscalização, consultivas e operacionais).

Assim, O Conselho Superior de Segurança Interna (doravante CSSI) é presidido pelo Primeiro-Ministro e integrado pelos Ministros da Administração Interna, da Justiça, da Defesa Nacional, das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, deputados, responsáveis máximos dos sistemas SSI e Sistema de Informações da República Portuguesa, forças armadas, forças de segurança e de outros serviços relevantes em termos de segurança. Relativamente às suas competências, o CSSI é o órgão interministerial de audição e consulta em matéria de segurança interna, podendo emitir pareceres sobre: a definição das linhas gerais da política de segurança interna; os projectos de diplomas que contenha providências de carácter geral respeitantes às atribuições e competências das Forças e Serviços de Segurança (doravante FSS)e; as linhas orientadoras respeitantes à formação, especialização, actualização e aperfeiçoamento do pessoal das FSS.

A figura do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SG-SSI) (uma das inovações em relação ao SSI anterior) surge com o objectivo de coordenar, dirigir, e articular as diferentes áreas da segurança interna, procurando uma maior interligação entre os diferentes organismos que concorrem para o mesmo fim. É competência do SG-SSI, coordenar, dirigir, e controlar a articulação e cooperação da acção das forças e dos serviços de segurança.

O Gabinete Coordenador de Segurança, (doravante GCS) é o órgão especializado de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional da actividade das forças e dos serviços de segurança, funcionando na directa dependência do Primeiro-Ministro ou, por sua delegação, do Ministro da Administração Interna. O GCS tem como principal função assistir o SG-SSI no exercício das suas competências de coordenação, direcção, controlo e comando operacional das FSS.

⁶⁸Lei nº 53/2008, de 29 de Agosto, de 2008, aprova a Lei de Segurança Interna.

No âmbito operacional do SSI, a LSI, no seu art.º 25º, define que são as FSS os organismos públicos que concorrem para garantir a segurança interna, definindo no art.º 28º e 29º as medidas de polícia e as medidas especiais de polícia de que estes organismos dispõem para prosseguirem o seu objectivo.

A LSI, no seu art.º 35º, prevê ainda a possibilidade de colaboração das Forças Armadas (doravante designadas FA), demonstrando a necessidade de existir uma aproximação cada vez maior entre segurança interna e defesa nacional. No que concerne à articulação operacional entre as FSS e as FA, fica definido, no mesmo artigo, que esta compete ao SG-SSI e ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA)⁶⁹.

1.1. Caracterização das Ameaças

Para melhor compreensão das dinâmicas de segurança actuais em Portugal, importa fazer uma breve caracterização da realidade do nosso país.

Considerando o enquadramento impulsionado pela nova ordem internacional⁷⁰, as ameaças tradicionais deixaram de estar associadas a uma localização geográfica definida/limitada, tornando ineficazes as actuações concentradas e isoladas dos diferentes actores de segurança, promovendo “reformas significativas de valores, conceitos, estratégias e sistemas de segurança nacionais europeus e internacionais” (Gomes, 2010: 104)

Assim, relativamente ao caso nacional, em primeiro lugar, importa considerar posicionamento geoestratégico de Portugal, uma vez que se apresenta como um país periférico da UE, posicionado entre o Oceano Atlântico e o Continente Europeu, com linhas marítimas e aéreas de ligação entre a Europa, África, Médio Oriente e os Sudoeste Asiático. Como tal, revela-se um ponto de acesso, comunicação e ligação de elevado potencial.

Assim, o Estado Português enquanto actor de segurança num quadro internacional (onde a segurança é um processo cada vez mais dinâmico, desenvolvido por diversos actores com diferentes papéis, mas com o objectivo comum de garantir a segurança e o bem-estar dos cidadãos) vê-se confrontado com uma necessidade de redefinir o seu papel. Apesar de se manter como o principal responsável pela segurança do território nacional, o Estado (considerando a sua incapacidade de desenvolver uma

⁶⁹Situação que iremos comentar posteriormente na nossa apreciação crítica sobre o funcionamento do actual SSI.

⁷⁰ “A nova ordem internacional caracteriza-se por congregar os seguintes seis elementos: a globalização; a multipolaridade ou apolaridade do poder dos Estados na cena mundial; a mutação da figura do Estado-nação soberano; o multilateralismo nas relações internacionais; a segurança humana no cerne do securitário; e a aceleração dos factores de mudança, a sua complexificação, imprevisibilidade, e incerteza” (Gomes, 2010: 104).

acção eficaz na garantia da segurança) concorre agora com vários outros actores de natureza não estadual, sendo obrigado a desenvolver uma resposta multidimensional, integrando os vários agentes nas diferentes áreas de actuação.

Sendo Portugal um país da UE integrado no espaço comum europeu, é obrigado a desenvolver a sua acção de segurança em função, não só das ameaças que recaem directamente sobre o seu território e cidadãos, mas também das ameaças presentes na UE.

Desta forma, no plano europeu, considerando a Estratégia de Segurança Interna da União Europeia, fruto do fenómeno da globalização, são ameaças comuns com impacto transfronteiras sobre a segurança dentro da União Europeia: o terrorismo; em todas as suas formas; as graves formas de criminalidade organizada; a cibercriminalidade; a criminalidade transfronteiras; a violência em si mesma, coma a violência juvenil ou a violência nos eventos desportivos; as catástrofes naturais e as catástrofes provocadas pelo homem; e outros fenómenos comuns que constituem ameaças para a segurança das pessoas (ex: os acidentes de viação) (Conselho Europeu, 2010: 13 a 15).

Já no plano nacional, considerando o Relatório Anual de Segurança Interna (doravante denominado RASI) de 2012, foram identificadas como ameaças globais com implicações negativas para a segurança interna (sendo clara uma visam global de segurança): o terrorismo; a criminalidade organizada; as ciberameaças; os extremismos políticos; e a proliferação de armas de destruição em massa (RASI, 2012: 36 a 38).

Ainda analisando o RASI 2012, consideraremos as principais ameaças identificadas no palco da segurança interna nacional, que, como veremos, apresenta um leque diversificado e multifacetado, quer relativamente à origem da ameaça quer ao seu raio de acção.

Assim, o terrorismo, apesar de não ter registado um “agravamento significativo da ameaça terrorista islamista”, “o aumento da instabilidade política e social nos países do Norte de África e do Sahel”, centrou as preocupações “no acompanhamento dos reflexos no Território nacional da evolução da situação nessa vasta área”, nomeadamente a “aferição da possibilidade dessas organizações utilizarem Portugal como plataforma para a obtenção de apoios logísticos e para a expansão da sua base social de apoio”. Manteve-se ainda particular atenção sobre as actividades da ETA no exterior do seu país de origem, “com o objetivo de propiciar às FSS nacionais as informações necessárias ao apuramento de eventuais conexões, diretas ou indiretas, com o Território nacional”(RASI, 2012: 39).

A espionagem tradicional, económica, ciberespionagem e a proliferação de armas de destruição em massa são vistas como “ameaças globais relevantes com

reflexos potenciais em Portugal, tendo sido seguida a sua monitorização, através da cooperação com entidades nacionais estrangeiras” (RASI, 2012: 39).

A implementação de grupos extremistas de matriz anarco-libertária em manifestações anti-austeridade, é também vista como uma ameaça por “desencadear acções de violência contra o “sistema” (RASI, 2012: 40).

O posicionamento geoestratégico de Portugal é um ponto de interesse para as estruturas criminosas transnacionais, pelo seu “elevado potencial para o trânsito de produtos e bens traficados e contrabandeados. Neste sentido, as infraestruturas portuárias e aeroportuárias emergem como pontos privilegiados da fronteira externa da UE” (RASI, 2012: 40). Nomeadamente na “identificação e aproveitamento de eventuais vulnerabilidades” para procederem à introdução e escoamento de bens de natureza ilícita” (ex: cocaína sul americana) (RASI, 2012: 40).

Devido à conjuntura económico-financeira regressiva, “potenciou-se a exploração ilícita de alguns nichos de mercado específicos, que se assumem, cada vez mais, como oportunidades apelativas para o crime organizado” (RASI, 2012: 40), resultando ainda no enfraquecimento dos agentes económicos nacionais, ficando mais expostos às possíveis integrações de fluxos financeiros resultantes de estruturas criminosas.

O possível crescimento da economia paralela é vista como uma ameaça à segurança interna, uma vez que se revela uma ameaça às receitas do Estado português através da fraude e evasão fiscal.

O Comércio ilícito de armas, também se revela uma ameaça, pois potencia paralelamente a prática de outras actividades ilícitas.

A ciberameaça revelou-se uma realidade nos ataques aos serviços da banca online e no roubo de dados através dos dispositivos móveis e das redes sociais.

Uma vez que Portugal se encontra integrado no Espaço Schengen, a livre circulação de pessoas e bens proporciona um leque de oportunidades para o desenvolvimento da actividade de grupos criminosos, permitindo um maior grau de organização, profissionalização e sofisticação. Desta forma, estes grupos perpetram vários crimes com elevada preparação e eficiência, dificultando uma acção eficaz no seu combate. De entre os vários crimes que afectam de forma mais significativa o sentimento de segurança das pessoas, importa destacar os furtos e roubos a residências, e os furtos de metais preciosos.

Face à internacionalização das ameaças apresentadas e à necessidade de internacionalização da segurança, parece-nos por demais evidente que o desenvolvimento de uma resposta eficaz passa por uma actuação coordenada entre os diferentes Estados. Para tal, é necessário o desenvolvimento de uma governação da

segurança articulada através de mecanismos de cooperação e de actuação bem definidos, sendo o correcto aproveitamento das valências dos diferentes actores locais, nacionais e internacional, um ponto fulcral para o sucesso de uma actuação adequada.

1.2. Análise Crítica do Sistema Português de Segurança Interna

Apesar da conjuntura actual, onde a segurança de pessoas e bens pode e deve ser desenvolvida em cooperação com outros Estados e organizações internacionais, a segurança é uma das funções essenciais do Estado e deve ser vista como uma actividade que assume uma natureza indagável, constituindo-se como pressuposto essencial para pleno exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, bem como, para a preservação da estabilidade social e o desenvolvimento dos próprios Estados.

Nos últimos anos assistimos à reforma do SSI e a sucessivas reformas e alterações nos diversos “actores materiais”⁷¹ do SSI (nomeadamente a reforma do sistema de informações, do sistema de investigação criminal, do sistema de protecção civil e a racionalização das estruturas da GNR e da PSP, assim como, a alteração das suas leis orgânicas internas e dos estatutos do pessoal). No entanto, como acontece com as Políticas Públicas de Segurança, estas alterações não obedeceram a uma linha orientadora onde se estabeleçam os objectivos a atingir a médio e longo prazo. Não existe uma visão partilhada, pelos responsáveis políticos, do horizonte que se pretende alcançar na estruturação do SSI nem do papel que cada Força e Serviço de Segurança devem desempenhar nas várias situações, pelo que, com a mudança dos ciclos políticos, as reformas implementadas variam em função das ideias defendidas pelos partidos que se encontram no Poder” (Gomes, 2010: 105).

Após fazer uma breve desconstrução do funcionamento e estrutura do SSI no primeiro ponto deste capítulo, pretendemos agora fazer uma análise crítica da estrutura estabelecida actualmente, identificando alguns pontos menos funcionais, e perceber o caminho que actualmente está a ser traçado para colmatar as actuais fragilidades.

Na última reformulação do actual SSI, incidiu-se essencialmente no reforço das competências da estrutura de coordenação, acrescentando à figura do SG-SSI poderes de direcção, controlo e comando operacional e de tutela de serviços partilhados, não procedendo a alteração da estrutura do próprio SSI quer ao nível dos actores político-estratégicos quer dos actores operacionais (Gomes, 2010: 105). Contudo, apesar deste reforço das competências da figura do SG-SSI, esta mudança não foi acompanhada “da

⁷¹ Expressão nossa para fazer referência às forças e serviços e segurança que intervêm de forma activa no terreno.

correspondente dotação de recursos necessários, o que pode continuar a comprometer a implementação de aspectos importantes na reforma do sistema” (Gomes, 2010: 105).

Com a aprovação da LSI em 2008, criou-se um enorme aparelho burocrático, que, associado à falta de meios por parte das Forças e Serviços de Segurança (doravante FSS), fomenta um disfuncionamento do sistema, provocando atritos na articulação funcional entre os diferentes organismos e redundâncias nas relações entre os vários sistemas (informações, segurança pública, investigação criminal, estrangeiros e fronteiras e protecção civil).

Analisando a participação das Forças Armadas, no SSI, a única referência existente encontra-se plasmada no art.º 35º da LSI, segundo o qual as FA colaboram em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei, sendo competência do SG-SSI e do CEMGFA assegurarem entre si a articulação operacional.

Importa aqui realçar o facto de que, com a aprovação da LSI, foi revogada a lei que referenciava o Sistema Nacional de Crises, que tinha o propósito de apoiar o Primeiro-Ministro na tomada de decisão em situações de crises, sendo, actualmente, uma das funções do SG-SSI, conforme o art.º 16º, nº3, al. d), da LSI, “[g]arantir a coordenação entre as forças e os serviços de segurança e os serviços de emergência médica, segurança rodoviária e transporte e segurança ambiental, no âmbito da definição e execução de planos de segurança e gestão de crises”. Assim sendo, actualmente, não se encontra especificada a forma como se procederá a uma resposta conjunta entre as FSS e as FA numa situação de crise (Vicente, 2011: 22).

Relativamente ao papel concreto das FA na segurança interna, este não se encontra especificado nem na LSI, nem na Lei de Defesa Nacional⁷², uma vez que, esta última apenas faz referência no seu art.º 24, nº1, al. e) e f) que cabe às FA cooperar com as forças e serviços de segurança no combate a agressões ou ameaças transnacionais e colaborar em missões de protecção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações. Tendo em conta que uma situação de crise ultrapassa as capacidades de resposta normalmente estabelecidas, consideramos que é essencial definir concretamente de que forma deverá ser feita esta actuação comum entre as FA e as FSS, no sentido de tornar a actuação de ambas as partes mais eficaz e eficiente em situações que exijam a sua cooperação (estado de sítio ou de emergência) (Vicente, 2011: 25).

1.3. As Propostas do XIX Governo Constitucional.

⁷² Lei nº 31-A/2009, de 7 de Julho, de 2009, aprova a Lei de Defesa Nacional.

Apesar das insuficiências apuradas, as medidas implementadas nos anos recentes têm vindo a conferir uma maior solidez ao actual SSI. Com o objectivo de perceber as alterações que se aproximam e a sentido em que caminhamos, faremos a análise das propostas elencadas pelo Programa do último Governo Constitucional.

Conforme consta no Programa do XIX Governo Constitucional, atendendo à realidade multifacetada que abrange questões com a prevenção de riscos, o combate à criminalidade, a protecção civil ou a sinistralidade rodoviária, é necessário fazer uma definição clara e consistente de linhas estratégicas de actuação em cada um dos sectores em ordem a pôr fim a incertezas e a duplicação de objectivos e de missões, bem como, desenvolver a capacidade de olhar para esta área de forma integrada de forma a não desperdiçar recursos e reforçar a coordenação, cooperação e partilha de informação entre forças e serviços de segurança, originando economias de escala que proporcionem um maior grau de realização dos objectivos traçados.

Assim, para dar corpo à estratégia definida e com o objectivo de conseguir uma actuação do SSI mais eficiente e eficaz, as principais apostas do actual Governo passam por conseguir uma melhor coordenação, cooperação, partilha de informações e uma correcta articulação entre os “actores materiais” do SSI. Para isso, as principais medidas adoptadas são:

- promoção de medidas que proporcionem uma maior articulação, no terreno, entre as FSS, fortalecendo a rede de partilha de informações e conhecimentos;
- ampliação da presença e da visibilidade das FSS em ordem a aumentar a percepção de segurança das populações;
- racionalização da utilização dos meios disponíveis, através de um acréscimo de rigor e de eficácia no planeamento e na execução de operações;
- valorização do papel das informações nas forças de segurança;
- adopção de medidas que valorizem o papel e o estatuto das forças de segurança, envolvendo autarquias locais, Instituições Particulares de Solidariedade Social, Misericórdias e organizações não governamentais (através de parcerias público privadas);
- garantia da participação nacional efectiva nos organismos de gestão de fluxos fronteiriços (principalmente num momento em que se encontra na agenda europeia o possível ajustamento do Tratado Schengen);
- criação de mecanismos de colaboração e articulação permanentes entre os ministérios⁷³ responsáveis pelas áreas da segurança interna (combatendo a lógica de compartimentação actual e promovendo uma actuação mais coordenada a nível interno,

⁷³ Ministério dos Negócios Estrangeiros; Ministério da Administração Interna; Ministério da Defesa e Ministério da Justiça.

permitindo, desta forma, uma acção mais concertada nos trabalhos desenvolvidos pelos diferentes ministérios na cooperação internacional ao nível europeu);

- reforço do sistema de protecção civil intensificando o aproveitamento das sinergias decorrentes de uma actuação conjunta entre a área da segurança interna e da defesa nacional;

- combate à sinistralidade rodoviária, através da avaliação do sistema actualmente existente e reforçando, em coordenação com as instituições da sociedade civil, a aposta na prevenção e na fiscalização selectiva dos comportamentos de maior risco.

Com o objectivo de materializar as orientações estipuladas e conseguir uma melhor resposta operacional, seguindo uma linha de especialização e racionalização, eliminando as sobreposições e conflitos de competências nas diferentes actividades prosseguidas, as medidas “operacionais” adoptadas passam por:

- fortalecimento da rede de partilha de informações e conhecimentos entre as FSS, no sentido de promover a maior articulação e cooperação no terreno;

- alteração das leis orgânicas e estatutos da PSP e GNR, procurando reduzir a burocratização destas forcas;

- promoção da integração operativa do sistema de segurança interna através da completa informatização dos postos e esquadras da GNR e PSP, da ligação integral à Rede Nacional de Segurança Interna (RNSI), e do sistema de articulação entre órgãos de polícia criminal;

- promoção da simplificação e racionalização de processos, da contenção da despesa e da rentabilização dos recursos disponíveis, de forma a concentrar recursos na capacidade operacional;

- reforço da segurança comunitária com o envolvimento da sociedade civil, especialmente em zonas e comunidades urbanas sensíveis;

- requalificação de infra-estruturas e equipamentos da Administração Interna estabelecendo uma parceria com a Administração Local, tendo em vista o melhor aproveitamento de fundos comunitários.

- relativamente à política de imigração e controlo de fronteiras, reforço das parcerias internacionais na área da gestão dos fluxos fronteiriços, promovendo a luta contra a imigração clandestina e o tráfico de seres humanos. Será dada especial atenção ao reforço das relações com os Estados membros da União Europeia, especialmente em nas decisões relacionadas com o Tratado Schengen.

- reforço do sistema de protecção civil aproveitando as sinergias operacionais entre os ministérios responsáveis pelas áreas da segurança interna, justiça, defesa nacional, administração local e da saúde. Realce para a integração de meios aéreos das

missões de prevenção e combate a incêndios florestais e o helitransporte de doentes urgentes/emergentes num único dispositivo, promovendo uma economia de escala e redução de custos.

Consideramos que a segurança, fazendo parte do núcleo das funções do Estado, deve ser prestada com elevados padrões de qualidade, uma vez que se revela essencial para a qualidade de vida dos cidadãos e para o próprio desenvolvimento do Estado.

Atendendo à importância incontornável da segurança interna na garantia do livre exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, defendemos que a evolução e adaptação do Estado às novas realidades deve ser feita de forma gradualista e progressiva, sem interrupções de eficácia, permitindo a consolidação das estruturas definidas ao longo do tempo. Neste sentido, revela-se essencial a estabilidade ao nível das políticas implementadas numa visão a longo prazo, não devendo ser alteradas em função dos ideais políticos defendidos pelos diferentes partidos que passam pelo poder, uma vez que, corremos o risco de entrar num ciclo onde se destrói para reconstruir.

2 As Políticas Públicas de Segurança

Podemos dizer que a evolução das políticas públicas de segurança em Portugal têm um passado bastante recente, pelo que, estabelecer uma definição do que é entendido entre a comunidade académica por políticas públicas acrescentaria pouco valor ao nosso trabalho. Assim, deixamos apenas aquela que é considerada a definição clássica de políticas públicas, entendendo política pública como “tudo que os governos escolhem fazer ou não fazer” (Dye, 1975: 1).

Nos últimos quase quarenta anos (desde 1974), procurou-se a consolidação do Estado de Direito Democrático, a criação de legislação adequada aos problemas da sociedade e só mais recentemente é que se começou a pensar efectivamente em Políticas Públicas de Segurança.

Atendendo à realidade e complexidade do mundo globalizado, a principal questão colocada relaciona-se com perceber qual a função do Estado na definição e implementação de políticas públicas, entendendo-se que existe uma “autonomia relativa dos Estados”, uma vez que, no seu processo de tomada de decisão, estão cada vez mais sujeitos a pressões externas (Fonseca, 2010: 29). Assim, para se conseguir uma gestão eficaz e eficiente é primordial “elevar o grau de inter-operabilidade e de cooperação entre doutrina, estruturas e meios usados” (Almeida, 2008: 50).

Considerando que a actuação da administração pública deve ser subordinada à

lei e orientada pelos princípios éticos e morais, em prol dos interesses dos cidadãos, deve ser capaz de acompanhar a evolução da sociedade na criação de novos valores sociais e culturais. Sujeito aos efeitos da globalização e às tendências europeias, o Estado tem de ser capaz de adaptar a sua gestão pública numa lógica de racionalização e optimização dos recursos que tem ao seu dispor, garantindo (no caso das Políticas Públicas de Segurança) a prestação do serviço “segurança” numa lógica de qualidade e eficiência.

Assim sendo, a área da segurança de extrema relevância na intervenção pública, é importante fazer uma análise cuidada dos problemas e ameaças (cada vez mais vastas) que afectam as diferentes áreas de abrangência das políticas públicas de segurança (segurança pública integrada; segurança pública e privada; segurança empresarial e das comunicações; segurança ambiental, rodoviária e marítima; segurança no trabalho)⁷⁴, delimitando as fronteiras entre o cerne das questões de segurança e outras áreas da actividade humana, nomeadamente a justiça e a defesa (Almeida, 2008:51). “Uma concepção moderna das políticas de segurança assenta na ideia de inovação e de descoberta de novas formas para lidar com estas questões, antecipando esses problemas. Ou seja, é essencial recorrer ao pensamento estratégico e aos mecanismos sistémicos de *intelligence* e de análise e avaliação antecipatória dos riscos e das ameaças” (Almeida, 2008: 54), que, como vimos anteriormente, se revelam cada vez mais diversificadas e de carácter transnacional.

Ao nível europeu, apesar de se evoluir para uma integração cada vez mais “completa”⁷⁵ dos EM, ainda não se desenvolveram estruturas adequadas para lidar com tarefas como o policiamento, justiça criminal e espionagem, sendo deixadas à responsabilidade dos EM.

O facto de se tratar de um governo descentralizado leva a que muita informação não seja partilhada de forma eficaz. Outra dificuldade prende-se com o interlocutor correcto para tomar uma determinada decisão: a complexa estrutura governativa da União Europeia torna mais difícil determinar qual será a entidade responsável por uma área de decisão específica (Almeida, 2008: 55).

No entanto, o TL vem, de certa forma, simplificar esta estrutura governativa abrindo caminho para “a definição de uma arquitectura de segurança interna da União Europeia, de uma política europeia de segurança interna e de uma política europeia de prevenção criminal, reforçando a vertente operacional no domínio da cooperação policial

⁷⁴ Conforme ALMEIDA, Paulo. 2008. “Políticas de Segurança: visão de futuro”. In *Revista Segurança e Defesa*. Vol. 8. Loures. pg. 52. “Quadro 1 – Políticas de Segurança: Áreas de Abrangência”.

⁷⁵ Uma vez que se procuram estabelecer ligações cada vez mais fortes entre os diferentes EM da UE.

internacional”. Estas alterações vêm exigir dos EM a capacidade de desenvolverem uma resposta rápida e de cooperação comunitária e intergovernamental, no sentido da modernização, devendo ser olhada como uma “oportunidade para a melhoria da eficiência e eficácia do nosso sistema” (Gomes, 2010: 106).

3 A Cooperação no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça

Como sabemos, o projecto europeu não foi erigido de forma linear, isto porque, num mundo em constante mudança, onde as tendências variam em função do meio, a procura por equilíbrios e a constante necessidade de adaptação, são essenciais para o sucesso de qualquer organização/instituição. No entanto, numa análise macro é possível constatar “uma tendência neofuncional cumulativa cuja reversibilidade é menos e menos fácil na justa proporção em que se adensam os laços de interdependência criados” (Guedes e Elias, 2010: 171).

Apesar de existir uma inegável interdependência,

Será difícil aceitar-se uma extroversão automática da problemática da segurança interna, a qual coloca, alias, problemas axiológicos de difícil e questionável resolução. Parece-nos mais prudente defender que esta nova realidade permite olhar o problema da segurança interna não apenas como um mister que incumbe aos Estados, mas como o cruzamento de competências (internas e externas), que ganha corpo nos acordos bilaterais de cooperação no âmbito da investigação criminal, na realização de missões conjuntas além-fronteiras, na dinamização, por exemplo, da EUROPOL ou da EUROJUST (Gonçalves, 2007: 92).

Podemos afirmar que foi com a Convenção de aplicação do Acordo de Schengen (doravante CAAS), a 26 de Março de 1995, que se começou a ter uma melhor percepção da importância da cooperação policial, ficando clara a necessidade de estabelecer regras em matéria de asilo, imigração, controlo de fronteiras externas, luta contra a criminalidade transnacional e a cooperação judicial em matéria penal, civil, policial (Guedes e Elias, 2010: 177) e de gestão de crises.

Assim, a cooperação na área da segurança dentro do ELSJ tem evoluído, essencialmente, através da criação de sistemas de troca de informações, estando estes sujeitos ao princípio da disponibilidade, onde cada EM apenas disponibiliza a informação que entende relevante, ao abrigo da ideia da importância de uma segurança comum para os EM e para a UE. No entanto, actualmente, os Estados não podem, por si só, desenhar uma estratégia de segurança interna desligada da realidade envolvente e das medidas

desenvolvidas ao nível europeu. O sucesso das políticas e das estratégias dos EM depende do grau de ligação com as políticas europeias e das sinergias criadas. No mesmo sentido, são influenciadas as medidas adoptadas pela UE, uma vez que, as estratégias definidas no âmbito europeu apenas podem ter sucesso se os EM encararem “com seriedade” a correcta execução das medidas implementadas.

3.1. A Cooperação Policial e a Cooperação Judicial em Matéria Penal

Com a implementação da CAAS começou-se a ter uma melhor percepção da importância da cooperação policial e judicial em matéria penal na necessidade de estabelecer regras que permitam encontrar o equilíbrio na actuação da UE e dos EM perante a bifurcação entre liberdade e segurança.

Na perspectiva de garantir um maior segurança, surge a criação do Sistema de Informações Schengen (SIS)⁷⁶, composto por um Sistema Central (CSIS), sediado em Estrasburgo (França), e um Sistema Nacional (NSIS) em cada EM que possui uma imagem permanentemente actualizada dos dados do CSIS. Trata-se de uma plataforma electrónica com informação disponível de forma permanente no terreno para ser utilizada por todas as FSS dos Estados aderentes. Permite às autoridades competentes dos Estados que aderiram ao espaço Schengen o intercâmbio de informações e dados sobre determinadas categorias de pessoas (procurados para extradição, não admitidos no espaço Schengen, desaparecidos, etc.) e objectos (veículos, reboques, caravanas, armas de fogo, documentos roubados, documentos falsos, documentos em branco) (Torres, 2011: 466).

Para garantir o pleno funcionamento do NSIS, cada EM deverá possuir o SIRENE (que é um complemento técnico para a aplicação informática do SIS)⁷⁷ (Neves, 2005: 461). Assim, com base no princípio da assistência mútua entre os serviços de polícia, para efeitos da prevenção e da investigação de factos puníveis os pedidos de assistência devem ser dirigidos ao Gabinete Nacional SIRENE, que, no caso português, é o órgão competente para promover estes pedidos no âmbito da cooperação policial internacional⁷⁸. Em caso de urgência ou como excepção, o pedido pode ser dirigido directamente à autoridade competente do Estado requerido, podendo receber a resposta directamente (são competentes a PSP, a PJ, o SEF, e a DGAIEC). Ao abrigo do art. 39º,

⁷⁶ Actualmente encontra-se em desenvolvimento o SIS II, que apesar dos avanços tecnológicos e de incorporar novas categorias de pesquisa ainda não está em funcionamento por razões técnicas (Torres, 2011: 468).

⁷⁷ A sigla SIRENE é uma abreviatura da expressão “*Supplementary Information Requesta at the National Entries*”.

⁷⁸ Cfr. Decreto-Lei nº 292/94, de 16 de Novembro de 1994.

nº2, os pedidos de assistência formulados para efeitos de prevenção e investigação de factos puníveis, no âmbito de processos, inquéritos ou investigações em curso, para efeitos de prova dos factos incriminatórios, a informação fornecida depende do consentimento do país detentor da informação. Na CAAS são várias as medidas implementadas com o intuito de promover uma cooperação policial mais estreita e eficaz entre os diferentes Estados aderentes e que passaremos a analisar.

Conforme o art.º 40º, nº1 da CAAS, quando decorra um inquérito judiciário onde se mantenha sob vigilância uma pessoa que se encontre noutro país e se presuma ter participado num facto punível e passível de extradição, é autorizada a vigilância dessa pessoa no território do outro país, quando este tenha autorizado a vigilância transfronteiriça (podendo esta autorização ser sujeita a condições específicas). Em situações de urgência que não seja possível efectuar a comunicação prévia, é possível continuar a vigilância de uma pessoa, desde que os factos de que é suspeita se enquadrem no art.º40º, nº7⁷⁹ da CAAS, e a passagem da fronteira seja imediatamente comunicada à autoridade competente, seguida de um pedido de entreaajuda judiciária ao Estado em causa.

Relativamente a perseguição transfronteiriça, ao abrigo do art.º 41º da CAAS, é permitido que os agentes de um país persigam uma pessoa apanhada em flagrante delito a cometer um dos crimes previsto no art.º 41º, nº4 da CAAS⁸⁰, ou neles tomar parte, ou ainda, quando a pessoa perseguida se encontre em detenção provisória ou em cumprimento de pena privativa da liberdade. Nestas situações é permitido que a perseguição continue no território de outro Estado aderente à CAAS, sem existir o aviso prévio⁸¹.

Importa ressaltar que os órgãos competentes, a nível nacional, previstos na declaração efectuada na adesão à CAAS são os membros da PJ. Os funcionários da DGAIEC no âmbito das suas funções relativamente ao tráfico ilícito de estupefacientes e

⁷⁹ Homicídio, doloso simples ou qualificado; violação; Crimes graves de natureza sexual; incêndio; falsificação de moeda; contrafacção de meios de pagamento; furto, roubo e receptação; extorsão; rapto e sequestro; tráfico de pessoas; tráfico ilícito de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas; infracções às disposições legais em matéria de armas e de explosivos; abuso grave de confiança; contrabando de imigrantes; branqueamento de capitais; Tráfico ilícito de substâncias nucleares e radioactivas; participação numa organização criminosa, nos termos da Acção Comum 98/733/JAI do Conselho, de 21 de Dezembro de 1998, relativa à incriminação da participação numa organização criminosa nos Estados Unidos da União Europeia; actos de terrorismo, nos termos previstos na Decisão Quadro 2002/475/JAI do Conselho, de 13 de Junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo.

⁸⁰ Os crimes previstos no art.º 41º, nº4 da CAAS são: al. a) homicídio, doloso simples ou qualificado; violação; incêndio; falsificação de moeda; furto; roubo e receptação; extorsão; rapto e sequestro; tráfico de pessoas; tráfico ilícito de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas; infracções às disposições legais em matéria de armas e de explosivos; destruição com emprego de explosivos; transporte ilícito de resíduos tóxicos e prejudiciais; abandono do sinistrado na sequência de acidente, tendo implicado morte ou ferimentos graves e; al. b) crimes que possam originar a extradição.

⁸¹ Esta situação verifica-se apenas nos casos em que o aviso prévio não se possa realizar em tempo oportuno por razões de urgência, ou as autoridades do Estado em causa não puderem chegar ao local a tempo de continuar a perseguição.

substâncias psicotrópicas, tráfico de armas e explosivos e transporte ilícito de resíduos tóxicos prejudiciais, são igualmente competentes. Em casos excepcionais, os agentes aduaneiros, na sua qualidade de auxiliares do MP, têm também capacidade para fazer uma vigilância ou uma perseguição transfronteiriça⁸² (Farinha, 2005: 458)⁸³.

No entanto, Portugal e Espanha, no âmbito do art.º 41º, nº10 da CAAS, por partilharem as suas fronteiras, com o objectivo de estabelecerem uma cooperação mais estreita e eficaz, realizaram um acordo bilateral em matéria de perseguição transfronteiriça a 30 de Novembro de 1998, aprovado pelo Decreto-Lei nº 48/99, de 9 de Novembro de 1999. Assim, ao abrigo das disposições deste acordo, a competência para a realização de acções de perseguição policial transfronteiriça, foi alargada à PSP, GNR e SEF relativamente a Portugal, o *Cuerpo Nacional de Policia* e a *Direccion General de Aduanas* (nos mesmos moldes que a DGAIEC). Neste acordo foram também estabelecidas as delimitações espaciais e temporais relativas à realização destas perseguições (um raio de cinquenta quilómetros para lá da fronteira ou durante o período máximo de duas horas), sendo que após se ultrapassarem estas delimitações a perseguição será continuada pelas autoridades do país onde a mesma decorre.

No âmbito do art.º 7º e 39º, nº 4 da CAAS, Portugal e Espanha, com propósito de estabelecerem uma cooperação mais estreita e eficaz em matéria de cooperação policial e aduaneira, a 19 de Novembro de 2005, assinaram, em Évora, um acordo de cooperação transfronteiriça, onde foram criados quatro postos mistos situados em Vilar Formoso/Fuentes de Oñoro e Lira Real de Santo António/Ayamonte (no território português), e em Tuy/Valença do Minho e Caya/Elvas (no território espanhol). No âmbito deste acordo as autoridades competentes para estabelecerem uma cooperação directa são: relativamente a Portugal, a GNR, a PSP, a PJ, o SEF, a DGAIEC, e qualquer outra autoridade designada como competente pelo MAI; relativamente a Espanha, o *Cuerpo Nacional de Policia*, a *Guardia Civil*, o *Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria del Ministro de Economia e Hcienda*, e qualquer outra autoridade designada como competente pelo *Ministro del Interior* (Torres, 2011: 192).

O objectivo destes pontos mistos é promover o desenvolvimento adequado da cooperação transfronteiriça em matéria policial e aduaneira, bem como prevenir e reprimir os crimes previstos no art.º 41º, nº 4, al. a) da CAAS, através da recolha e intercâmbio informação pertinente para a aplicação do Acordo, com base no direito aplicável em

⁸² Esta situação aplicava-se nos casos em que a investigação dos ilícitos tivesse sido realizada por outros órgãos competentes nessa área a nível nacional e que, por serem os órgãos com maior conhecimento da investigação, serão os mais competentes para prosseguir garantir a sua continuação.

⁸³ Em FARINHA, Luís Peça. 2005. *A Polícia de Segurança Pública e a Cooperação Policial na União Europeia*. Trabalho Final do 1º CDEP, ISCPSI.

matéria de protecção de dados. Para tal os agentes de ambos os países devem cooperar na recolha e difusão de informação; no estabelecimento da ligação operacional; prestação de assistência mútua no âmbito da CAAS; assegurar a coordenação das acções de vigilância e patrulhamento fronteiriço e; realizar operações comuns de controlos pontuais reforçados (Torres, 2011: 192 a 197). Relativamente aos oficiais de ligação que se encontrem em missão no território do outro país, estes mantêm a dependência hierárquica da sua instituição, respeitando as regras de funcionamento da unidade do país onde desempenham as suas funções (Torres, 2011: 196).

Sendo o ELSJ um espaço comum que, apesar dos seus benefícios, carrega alguns riscos, especialmente devido à inexistência do controlo das fronteiras internas, a UE, em conjunto com os EM, procura estabelecer medidas e mecanismos cada vez mais eficazes no controlo das suas fronteiras, procurando uma melhor articulação e cooperação entre os EM e as agências europeias.

Como analisado anteriormente, o posicionamento geoestratégico de Portugal como país periférico da UE e a sua extensa fronteira marítima, como ponto de ligação através das linhas marítimas e aéreas entre o Continente Americano, Europa, África, Médio Oriente e o Sudoeste Asiático, revela um importante ponto de acesso ao espaço europeu. Com tal, a aplicação dos mecanismos de cooperação entre as agências europeias e as FSS nacionais revela especial importância, não só na garantia da segurança interna nacional, como também do ELSJ enquanto espaço de partilha de fronteiras. Com este objectivo:

O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), ao assumir em pleno o controlo de todos os postos de fronteira marítima, iniciou um novo ciclo no âmbito do controlo da fronteira marítima portuguesa. Este facto permitiu fechar o ciclo do controlo integrado da fronteira externa do Espaço Schengen, possibilitando ao SEF aplicar em pleno os princípios da Gestão Integrada de Fronteiras a que os Estados Schengen estão obrigados (Palos, 2012: 1). O Controlo rápido, seguro e eficaz nas fronteiras permite reforçar a segurança interna de Portugal, contribuindo para debelar diferentes formas de criminalidade transnacional (Palos, 2012: 1).

Uma vez que o controlo fronteiriço deve contribuir para “a prevenção de qualquer ameaça a segurança interna, à ordem pública à saúde pública e às relações internacionais dos EM”⁸⁴ (Torres, 2011: 234), o Regulamento 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março de 2006, é criado um Código de fronteiras Schengen com o objectivo de consolidar e desenvolver o aspecto legislativo da política de gestão integrada de fronteiras, estabelecendo condições, critérios e normas para regular o controlo da passagem de fronteiras e de vigilância (Torres, 2011: 234). Neste sentido, através do Decreto-Regulamentar 86/2007, de 12 de Dezembro, foi criado o

⁸⁴ Tradução nossa.

Centro Nacional Coordenador Marítimo, que define o enquadramento da cooperação e coordenação entre as entidades civis, policiais, e militares com competências no mar. (Palos, 2012:1)

A agência europeia Frontex, no âmbito das suas competências⁸⁵, é criada exactamente com o propósito de consolidar a segurança fronteiriça e melhorar a coordenação da cooperação operacional em matéria de gestão de fronteiras, de forma a garantir uma maior eficácia da aplicação das disposições comunitárias referentes à gestão das fronteiras externas⁸⁶. Perante a necessidade de uma actuação proactiva no controlo das fronteiras marítimas, SEF participou no desenvolvimento de projectos de conhecimento e informação da vigilância da fronteira. Exemplo disso é o projecto EPN- Rede Europeia de Patrulhas, um dos instrumentos de coordenação das entidades com meios marítimos para a vigilância da costa portuguesa (através do qual a Frontex procura coordenar e reforçar a segurança costeira a sul da EU) e o EUROSUR, permitindo desenvolver a capacidade de adoptar medidas preventivas na forma como lida com as diferentes ocorrências (Palos, 2012: 2).

Relativamente ao funcionamento da Frontex, a mesma dispõe de técnicos nacionais cedidos pelos diferentes EM e de funcionários comunitários na dependência directa da própria organização onde, relativamente ao contributo nacional, “se destacam inspectores em lugares estratégicos na unidade de fronteiras marítimas, análise de risco e centro de situação” (Palos, 2012: 1). A agência conta ainda com um Conselho de Administração onde se faz representar a Comissão Europeia, e os chefes operacionais dos serviços nacionais da gestão de fronteiras (neste caso o SEF).

No entanto, para garantir uma actuação eficaz é necessário que exista solidariedade entre os EM, uma vez que, apesar de nem todos partilharem fronteiras externas da UE, os problemas de imigração ilegal afectam de igual forma todos os EM que partilham as suas fronteiras internas. Assim, sabendo que Portugal desempenha um papel importante no controlo das fronteiras externas da União, “poder-se-á afirmar que, a nível europeu, Portugal está na vanguarda da segurança portuária, aliando a implementação do Código ISPS – *International Ship and Port Security Code*, o crivo da validação pessoal, sendo o SEF a entidade responsável credenciação das pessoas que acedem aos portos e navios” (Palos, 2012: 1-2).

É ainda competência da Frontex apoiar a formação dos formadores nacionais e dos agentes responsáveis pelo controlo das fronteiras, sendo que, perante o benefício do “conhecimento e troca de experiências com serviços congéneres, na observância das

⁸⁵ Referidas anteriormente no Capítulo II, no ponto 2.2.2.

⁸⁶ Devemos entender que estas fronteiras externas são as fronteiras terrestres e marítimas dos EM, bem como os seus aeroportos e portos marítimos, aos quais se aplicam as disposições do direito da UE relativas à passagem das fronteiras externas por pessoas.

Convenções Internacionais de respeito pelos Direitos Humanos, o SEF conseguiu implementar as melhores soluções técnicas e procedimentais em vigor” (Palos. 2012: 2) na UE.

Perante a necessidade de garantir a segurança interna de forma abrangente e alargada, é necessário o recurso às tecnologias no desenvolvimento de ferramentas adequadas que permitam a partilha de dados a nível internacional com celeridade e clareza. Assim, no controlo da entrada e saída de pessoas nos diferentes pontos de acesso, o SEF apoia a sua actuação no sistema de Janelas Única Portuária, o sistema VIS (para a concessão e controlo de vistos), o sistema PASSE⁸⁷ (Processo Automático e Seguro de Saídas e Entradas) e o sistema RAPID (Reconhecimento Automático de Passageiros Identificados Documentalmente). Numa actuação de carácter mais preventivo, o SEF dispõe de um Centro de Situação de Fronteiras, possibilitando assim a recolha de informação essencial em todas as fronteiras. Esta informação é disponibilizada para a análise da Rede de Análise de Risco europeia, à qual o SEF tem acesso exclusivo a nível nacional.

Abordando agora outras formas de cooperação policial e judicial em matéria penal, começaremos por analisar o trabalho desenvolvido pela agência europeia Europol, sediada em Haya (Holanda), que como vimos anteriormente, tem competência para recolher e analisar informações e dados, facilitando o intercâmbio de informações entre os EM.

Em Portugal a Unidade Nacional Europol funciona no Departamento Central de Cooperação Internacional da Polícia Judiciária, sendo o elo de ligação entre os serviços nacionais de polícia e a Europol. É através desta Unidade Nacional que os agentes de ligação (responsáveis por estabelecer o contacto entre a Europol e o país que representam) disponibilizam as informações pertinentes à Europol, respondem a pedidos de informação, difundem as suas informações junto dos serviços nacionais, transmitem dados para serem introduzidos no Sistema de Informações Europol, etc. (Sousa, 2005: 110).

A Europol pode requerer às autoridades nacionais a coordenação e condução das suas investigações, podendo ainda pedir aos EM que pesquisem informação que não possua (com a salvaguarda de não violar os interesses de segurança dos EM, ou comprometer investigações em curso), prestando apoio às equipas de investigação conjuntas⁸⁸ que investiguem infracções penais da competência da Europol, através da

⁸⁷ Este trata-se de um sistema concebido pelo SEF no sentido de agilizar o controlo e registo de passagem na fronteira dos cidadãos que não são controlados de forma automática.

⁸⁸ Decisão do Conselho 2002/465/JAI, de 13 de Junho, de 2002.

integração dos seus agentes nestas equipas⁸⁹.

De forma a agilizar o fluxo de informações entre a Europol e as FSS dos EM, a Europol possui ainda um sistema de troca de informações estruturado que estabelece a comunicação entre as Unidades Nacionais sem a intervenção da cede central da Europol (SIENA). Assim vem-se colmatar, de certa forma, a lacuna existente na troca de informações entre a Europol e as restantes FSS (coma a PSP, GNR, SEF, Polícia Marítima, etc. que tinham mais dificuldade em aceder à informação a partir da Unidade Nacional Europol sediada nas instalações da Polícia Judiciária)⁹⁰(Torres, 2011: 464, 465).

Para proporcionar maior protecção dos dados e a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos (nomeadamente o direito à intimidade e à protecção dos dados pessoais), impedindo a utilização abusiva dos dados disponíveis, a estrutura de informações da Europol está sujeita à Decisão 2008/977/JAI do Conselho, de 27 de Novembro, de 2008, relativa à protecção de dados pessoais utilizados no âmbito da cooperação policial e judicial em matéria penal, que estabelece as normas comuns para o tratamento e a protecção de dados, aumentando a confiança mútua entre as autoridades competentes⁹¹, aplicada igualmente aos restantes sistemas de informações desenvolvidos no ELSJ (Torres, 2011: 476 a 478).

Considerando a evolução e as alterações adaptativas feitas relativamente aos serviços desempenhados por esta agência, nomeadamente na melhoria dos seus serviços operacionais, podemos dizer que o objectivo pretendido não passa por torna-la numa força de segurança da UE, mas sim solidificar a sua actuação enquanto órgão de troca e análise de informação cada vez mais eficiente e vantajoso para as investigações levadas a cabo pelos diferentes FSS dos EM e pelas equipas de intervenção conjuntas (nas quais poderá desempenhar uma participação efectiva).

Como sabemos, a “União Europeia tem por objectivo promover a paz, os seus valores e bem-estar dos seus povos”⁹², proporcionando “aos seus cidadãos um espaço de liberdade, de segurança e justiça sem fronteiras internas”⁹³.

Uma vez que a ausência de fronteiras entre Estados no interior do ELSJ comporta riscos acrescidos, revela-se essencial obter uma actuação de carácter preventivo, baseada na cooperação e na coordenação entre as autoridades policiais e judiciais e outras autoridades competentes (Monte, 2009: 177), fazendo com que esta

⁸⁹ Como vimos a direcção destas equipas é sempre atribuída às autoridades competentes do EM que as requisita, sendo que o apoio da Europol é regulado através de acordo celebrado entre o Director da Europol e os EM que constituem as equipas.

⁹⁰ Na maior parte dos casos a troca de informações entre a Unidade Nacional Europol e as FSS é feita de forma pontual, através de chamadas telefónicas estabelecidas entre os Oficiais de Ligação da Força ou Serviço de Segurança interessado e a Unidade Nacional Europol.

⁹¹ No entanto, para isso é necessário especificar os objectivos da protecção de dados no âmbito da actuação policial e judicial, estabelecendo as normas sobre o tratamento de dados pessoais.

⁹²Cfr. art.º 3º, nº1, do TUE.

⁹³Cfr. art.º 3º, nº2, do TUE.

actuação se traduza num sentimento de segurança efectivo no interior da UE.

Com a criação da Eurojust, através da Decisão do Conselho 2002/187/JAI, de 28 de Fevereiro de 2002⁹⁴, surge uma nova agência europeia que vem apoiar e agilizar os trâmites da cooperação entre juízes que iniciam investigações sobre os delitos e infracções com conexões internacionais⁹⁵ (Torres, 2011: 262).

No âmbito das suas capacidades de coordenação entre as autoridades competentes dos diferentes EM, auxílio na aplicação da cooperação judicial internacional e da execução de solicitações de extradição, a Eurojust tem competência para: garantir que existe troca de informações entre as autoridades competentes dos EM envolvidos; (a pedido dos EM) garantir uma melhor coordenação das investigações; (mediante a consulta do Colégio Eurojust) prestar apoio nas investigações e acções judiciais desenvolvidas por um único EM; cooperar com a Rede Judicial Europeia na consulta das suas bases de dados e; transmitir solicitações de assistência judicial. Quando a sua actuação for promovida através dos representantes nacionais Eurojust, esta agência tem ainda a possibilidade de: levar a cabo investigações sobre factos concretos; reconhecer que um dos EM tem melhores condições para prosseguir determinada investigação ou acção judicial; criar equipas de intervenção conjunta; disponha a informação necessária para o desempenho das funções da Eurojust. (Torres, 2011: 263 e 264).

Uma vez que cada EM designa um ou mais correspondentes nacionais para estabelecer as suas relações com a Eurojust e esse representante desempenha as suas funções no junto das autoridades nacionais, permite que as acções da Eurojust sejam dotadas de grande agilidade e eficácia, uma vez que se consegue um acesso mais rápido e directo aos pedidos dos outros EM e uma maior facilidade na troca de informação entre os EM e os membros nacionais (Torres, 2011: 265).

Na procura de reforçar a capacidade da Eurojust na luta contra as formas graves de criminalidade é adoptada a Decisão do Conselho 2009/426/JAI, de 16 de Dezembro de 2008, que altera a Decisão que cria a Eurojust, que estabelece uma maior proximidade entre os estatutos dos membros nacionais, podendo desenvolver as suas funções na sede da Eurojust; disponibiliza um Centro de Coordenação de Emergências disponível permanentemente, que lhe permite intervir nos casos urgentes. Neste sentido, procura-se que exista uma maior sentimento de co-responsabilidade entre os EM e a Eurojust e uma maior capacidade de decisão por parte da Eurojust com base no reconhecimento mútuo, procurando colmatar as situações de falta de cooperação por

⁹⁴ A intenção da sua criação já vinha presente nas conclusões do Conselho Europeu de Tampere de 15 e 16 de Outubro de 1999.

⁹⁵ À semelhança da Europol, a Eurojust tem competência para apoiar as investigações relacionadas com terrorismo, tráfico ilícito de estupefacientes, tráfico de seres humanos, falsificação de moeda, branqueamento de capitais, cibercrime, fraude e corrupção e criminalidade organizada transnacional.

parte de alguns EM. São também criados os sistemas nacionais de coordenação da Eurojust, com o intuito de coordenar a actuação dos representantes nacionais na Eurojust, o representante nacional da Eurojust para os assuntos do terrorismo e o representante nacional da Rede Judiciária Europeia, bem como dos representantes nas equipas de intervenção conjunta, garantindo que a informação dos EM seja tratada de forma correcta e eficaz no sistema de gestão de casos⁹⁶ (sujeito às normas europeias da protecção de dados) (Torres, 2011: 268 a 272).

⁹⁶ Todos os documentos recebidos pela Eurojust são informatizados e introduzidos no sistema de gestão de casos onde será registada a sua evolução, avaliação da situação, propostas de actuação, decisões, no sentido de garantir o controlo e a evolução de todos os casos.

CONCLUSÃO

Nos capítulos precedentes analisamos a actuação da UE e do Estado português enquanto actores de segurança, que concorrem, lado a lado, no desenvolvimento de formas de cooperação e articulação de mecanismos eficazes na garantia da segurança no interior das suas fronteiras. Como vimos no primeiro capítulo, os efeitos da globalização fazem-se sentir em vários níveis, tanto nas relações internacionais, como na evolução das sociedades. Paralelamente, os avanços tecnológicos, as facilidades de transporte e as facilidades de comunicação, permitem a evolução das práticas criminais que se revelam cada vez mais organizadas, estruturadas, coordenadas, com métodos de actuação mais evoluídos. Esta mudança de cenário leva à difusão e aprofundamento da consciência das vulnerabilidades e dos riscos entre as sociedades, aumentando o grau de incerteza e de insegurança dos cidadãos.

Perante a alteração do quadro tradicional das ameaças que caracterizam o ambiente internacional e uma maior exigência de níveis de segurança por parte dos cidadãos, o Estado é compelido a adaptar a sua forma de actuação em função da realidade que enfrenta, precipitando a reformulação conceptual da segurança e alargando o espectro de actores públicos e privados, de âmbito local, nacional e internacional, configuradora de uma nova forma de governação da segurança. Assim, constata-se uma alteração da forma tradicional de segurança, procurando-se uma segurança de carácter integral, com domínios de actuação alargados, assente em múltiplos instrumentos, que permitam prevenir, conter e combater largo espectro de ameaças e riscos. Isto porque, sendo a segurança parte do núcleo das funções do Estado, deve ser prestada com elevados padrões de qualidade, como condição para a qualidade de vida dos cidadãos e para o desenvolvimento do próprio Estado.

Existe, então, uma maior interdependência na forma como matérias tão importantes como a segurança interna (intimamente ligada à actuação soberana do Estado), têm de ser abordadas. Com o aparecimento de redes criminosas e terroristas espalhadas pelo mundo e que actuam em vários países, os Estados começaram a sentir, cada vez mais, a necessidade de cooperarem entre si, uma vez que existem perigos e as ameaças comuns.

Como contributo importante para a evolução destes dois factores de aproximação entre Estados (maior proximidade – devido ao efeito da globalização – e partilha de perigos e ameaças comuns), destacamos a criação do ELSJ. A abolição dos controlos das fronteiras internas aumentou a proximidade entre os diferentes EM e os seus cidadãos, ao mesmo tempo que facilitou o desenvolvimento das actividades de

índole criminal praticadas por redes criminosas e terroristas. Perante isto, surgiu a necessidade de criar medidas compensatórias que permitam repor os níveis de segurança dos EM reforçando, conseqüentemente, o sentimento de segurança e a qualidade de vida dos cidadãos.

Os Estados, face à crescente diluição de fronteiras (devido ao efeito da globalização e à construção do ELSJ), deixa de ser capaz de ter uma actuação isolada e eficaz na protecção dos seus interesses e na garantia dos direitos e liberdades dos cidadãos, sendo obrigado a desenvolver parcerias e formas de cooperação para colmatar tais insuficiências. É exactamente neste sentido que se tem desenvolvido uma cultura de unidade europeia, onde a cooperação se apresenta como um factor essencial para a actuação de cada Estado, construindo um quadro de segurança interna baseado na cooperação internacional.

A segurança dos Estados não pode continuar entendida como um conceito limitado fisicamente entre interno e externo, uma vez que a construção de um espaço comum europeu obriga os EM a desenvolver uma visão muito mais abrangente e integradora na construção das suas políticas de segurança.

Através da análise realizada no segundo capítulo percebemos que há uma tendência evolutiva na construção europeia, procurando-se desenvolver uma cultura comum partilhada entre os EM. Um exemplo claro dessa aproximação é a assinatura do TL, que introduz alterações importantes no funcionamento das estruturas de decisão da UE e abre caminho para a definição de uma arquitectura de segurança interna da União Europeia, uma política de segurança interna e de uma política europeia de prevenção criminal. Procura-se assim o reforço da vertente operacional no domínio da cooperação policial internacional e na aproximação normativa no desenvolvimento da cooperação judicial em matéria penal.

Com estas alterações exige-se de Portugal (e dos restantes EM) um verdadeiro empenho no desenvolvimento e na modernização dos seus mecanismos de cooperação comunitária e intergovernamental. No nosso entender, é uma oportunidade para a melhoria da eficiência e eficácia do nosso sistema, potenciando as suas capacidades através de uma cooperação mais estreita e eficaz a nível europeu.

Perante esta necessidade, a UE apresenta-se como a organização internacional responsável pela coordenação e articulação das diferentes valências que os EM dispõem. Assim, é essencial a troca de informações e de conhecimentos entre as diferentes instituições dos EM e da UE, a fim de se conseguir criar uma ampla panóplia de conhecimento relativamente aos diferentes procedimentos e às capacidades de actuação de cada Estado.

A UE apresenta-se também como a organização responsável por mediar o

processo de negociação e de decisão na adopção de medidas e procedimentos capazes de satisfazer as necessidades de segurança comuns. No entanto, em situações que impliquem a perda de soberania dos Estados relativamente a matérias como a segurança interna, persiste uma grande resistência por parte dos EM, fomentada pelo clima de desconfiança ainda existente nas relações interestaduais.

Sendo o Estado o responsável pela segurança no interior do seu território, e estando a segurança cada vez mais interdependente de condicionantes externas, este é obrigado a desenvolver a sua capacidade de adaptação a esta nova realidade. No entanto, esta mudança do paradigma de actuação do Estado compele-o (num contexto de necessidade) a interagir com outros actores ao nível local, nacional e internacional, num domínio da reserva soberana.

Na procura de uma actuação internacional mais coerente entre os diferentes Estados, é essencial que estes desenvolvam as suas políticas e estratégias numa perspectiva alargada aos objectivos da União. Foi com o objectivo de perceber o envolvimento de Portugal que analisamos a questão das Políticas Públicas em Portugal, apercebendo-nos que a sua construção resultou de um processo lento, evoluindo numa lógica de reacção às necessidades do momento, em função do entendimento de quem detinha o Poder, resultando num modelo desconexo e sem um fio condutor.

Ao nível político nacional, Portugal tem caminhado, essencialmente nos últimos anos, para uma coordenação das políticas internas mais eficaz, procurando transmitir uma imagem de maior coerência e coesão no seio da UE. Entendemos que esta coordenação ao nível interno é factor primordial no desenvolvimento da cooperação, não só entre as instituições nacionais (que concorrem para a prossecução da segurança interna do nosso país de forma mais eficaz), como para o desenvolvimento de uma estratégia nacional de cooperação europeia, evitando uma visão limitada do ambiente interno e enveredando por uma visão estratégica e abrangente ao nível internacional.

Através desta visão global da panorâmica em que estamos inseridos, temos a possibilidade de identificar mais facilmente os pontos de intervenção e a forma mais adequada de corrigir as nossas necessidades, elevando a nossa capacidade de actuação.

Perante isto, defendemos que no quadro interno e europeu actual, devemos apostar numa perspectiva reformista e gradualista, possibilitando a adaptação sucessiva do sistema às necessidades actuais, caminhando para uma integração progressiva da segurança interna nacional com as directrizes definidas na Estratégia de Segurança Interna no quadro europeu.

Concordamos que existe uma maior interdependência na actuação do Sistema de Segurança Interna nacional com as diferentes agências europeias e restantes actores

de segurança nos diferentes níveis. Consequentemente, terá de haver uma externalização de matérias intimamente ligadas à soberania do Estado. No entanto, não concordamos que isso se traduza numa efectiva perda de poder. Como vimos no Capítulo I, o Poder do Estado reside na sua capacidade de criar sinergias entre as várias instituições que tem ao seu dispor.

Assim, na procura de uma integração europeia devidamente sedimentada, é essencial que Portugal, baseado no princípio da disponibilidade e considerando a acção da EU, consiga desenvolver estratégias com objectivos claros e mecanismos adequados que permitam a uma articulação eficaz das FSS no desenvolvimento da cooperação no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça. Perante isto, é igualmente essencial o papel da EU neste processo de governação multinível, fortalecendo a articulação dos laços criados entre os diferentes organismos e instituições europeias com os respectivos congéneres nacionais que concorrem para a garantia da segurança interna, quer a nível nacional quer a nível europeu. Desta articulação entre os organismos e instituições que o Estado tem ao seu dispor, com as instituições e agências europeias, deverá surgir uma resposta válida e eficaz no combate aos perigos e ameaças nacionais e aos perigos e ameaças comuns partilhados no âmbito do ELSJ, pois a construção de um espaço comum de liberdade, de segurança e de justiça depende do grau de envolvimento e eficácia do conjunto das relações criadas entre os EM e a UE.

Desta forma, se o Poder é o resultado da sinergia obtida pela combinação dos diferentes instrumentos disponíveis, a necessidade de actuação num quadro multidimensional, onde intervêm diversos actores, não significa objectivamente uma perda de Poder por parte do Estado. Esta nova realidade vem exigir que os Estados desenvolvam a sua capacidade de adaptação, conjugando os diferentes instrumentos à sua disposição, de forma a conseguir uma acção eficaz e ampliada aos vários níveis, onde o total não resulta da soma das partes, mas sim das relações estabelecidas entre elas.

É nesta troca, baseada na confiança mútua, onde dar não significa perder, que reside o segredo para uma Europa mais segura. No entanto, consideramos que, existindo uma interdependência tão forte entre o sucesso das estratégias de segurança interna da UE e a forma como os EM seguem as directrizes traçadas, estas deveriam ser mais específicas e adequadas às realidades dos EM, definindo claramente como é que os seus objectivos e instrumentos se devem articular com os restantes actores de segurança. Desta forma, é nosso entendimento que para se conseguir obter uma visão global, é essencial o papel da UE na concertação desta rede de actores com prioridades e preocupações diferentes mas com perigos e ameaças comuns.

Apesar de considerarmos esta “ambiguidade” uma lacuna na Estratégia, importa

salientar que a UE apenas desempenha um papel subsidiário na protecção dos EM, uma vez que são os governos que estão sujeitos aos escrutínios da população pelo tipo de segurança que prestam. Ainda assim, revela-se primordial o reforço das capacidades de fiscalização da UE sobre a correcta implementação das medidas implementadas, uma vez que os erros cometidos por EM mais fracos, colocam em causa todo o trabalho desenvolvido pelos restantes.

Em suma, entendemos que os Estados não podem, por si só, desenhar uma estratégia de segurança interna desligada da realidade envolvente e das medidas desenvolvidas ao nível europeu, visto que o sucesso das suas políticas e estratégias depende do grau de ligação com as políticas europeias e das sinergias criadas. No mesmo sentido, são influenciadas as medidas adoptadas pela UE, uma vez que as estratégias definidas no âmbito europeu apenas podem ter sucesso se os EM encararem “com seriedade” a correcta execução das medidas implementadas.

Realizado por:

Ricardo Augusto dos Santos Borges

Aspirante a Oficial de Policia nº 2517/153602

Bibliografia

Fontes Primárias

COMISSÃO EUROPEIA. 2010. “A Estratégia de Segurança Interna na UE em Acção: Cinco Etapas para uma Europa Mais Segura.” Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

[<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0673:FIN:PT:PDF>]

_____.2009. “Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Justiça, Liberdade e Segurança na Europa desde 2005: Avaliação do Programa e do Plano de Acção de Haia” [COM (2009) 263].

[<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0263:FIN:PT:PDF>].

_____.2004. “Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça: Balanço do Programa de Tampere e Futuras Orientações” [COM (2004) 401].

[<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0401:FIN:PT:PDF>].

CONSELHO EUROPEU. 2010a. “Estratégia de Segurança Interna da União Europeia.”

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313PTC.pdf].

_____. 2010b. “Programa de Estocolmo: Uma Europa Aberta e Segura que Sirva e Proteja os Cidadãos.” *Jornal Oficial da União Europeia* C 115.

[<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:PT:PDF>].

_____.2008. “Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança: Garantir a Segurança num Mundo em Mudança”.

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf].

_____.2004. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, de 10 de Maio de 2005: “Programa de Haia: dez prioridades para os próximos cinco anos. Parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, da segurança e da justiça” [COM(2005) 184 final – *Jornal Oficial* C 236 de 24.9.2005].

[<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0331:PT:NOT>]

_____.2003. “Uma Europa segura num Mundo Melhor – Estratégia Europeia em Matéria de Segurança”, 2003.

[<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf>]

EUROJUST. 2010. Relatório Anual Eurojust. *Eurojust*.

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/eurojust_anual_report_2010/_eurojust_anual_report_2010_pt.pdf]

EUROPOL. 2011a. “EUROPOL Review – Relatório Geral sobre as Actividades da Europol”. *Serviço Europeu de Polícia*.

[<https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/qlab11001ptn.pdf>]

_____. 2011b. “EUROPOL EU Organised Crime Threat Assessment – OCTA 2011”. *European Police Office*.

[https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa_2011_1.pdf]

_____. 2011c. “O Investigador Europeu – Luta contra a Criminalidade Internacional”. *Serviço Europeu de Polícia*.

[<https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/europeaninvestigator-portugal.pdf>]

_____. 2010. “EUROPOL Review”. *European Police Office*.

[http://www.europol.europa.eu/publications/Annual_Reports/Europol_Review_2009.pdf].

FRONTEX. 2011. “Relatório Geral 2010”. Frontex.

[http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2010/general_report_pt.pdf]

PARLAMENTO EUROPEU. 2012. “Relatório sobre a Estratégia de Segurança Interna da União Europeia”.

[<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2012-0143+0+DOC+PDF+V0//PT>]

_____. 2010. “Relatório sobre o Contributo das Constituições Europeias para a Consolidação e Progresso do Processo de Bolonha”

[<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2012-0035+0+DOC+PDF+V0//PT>]

_____. 2009. “Resolução do Parlamento Europeu, de 24 de Abril de 2009, sobre o Debate Anual sobre os Progressos Realizados em 2008 no Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça (ELSJ) (artigos 2º 39º do Tratado EU).”

[<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//TEXT+TA+P6-TA-2009-0329+0+DOC+XML+V0//PT>].

UNIÃO EUROPEIA. 2010. “Versões Consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia”. *Jornal Oficial da União Europeia* C 83.

[<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:PT:HTML>].

UNIÃO EUROPEIA, CONSELHO. 2010. “Decisão do Conselho 5731/10 de 3 de Março de 2010 “ Programa de Estocolmo: Uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos.”

[<http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/10/st05/st05731.pt10.pdf>]

_____. 2010. “Decisão do Conselho de 25 de Fevereiro de 2010 que cria o Comité Permanente para a Cooperação Operacional em matéria de Segurança Interna”.

[<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:052:0050:0050:PT:PDF>

_____. 2009. “Decisão do Conselho 16515/09 de 27 de Novembro que cria o Comité Permanente para a Cooperação operacional em matéria de Segurança Interna”

[<http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/09/st16/st16515.pt09.pdf>]

_____. 2009b. “Decisão do Conselho de 6 de Abril de 2009 que Cria o Serviço Europeu de Polícia (Europol) (2009/371/JAI)”. *Jornal Oficial da EU* L 121.

[<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:121:0037:0066:PT:PDF>]

_____. 2009c. “Decisão 11450/5/09 REV 5 do Conselho da UE” que Visa Implementar a Estratégia para a Dimensão Externa da Justiça e dos Assuntos Internos: liberdade, segurança e justiça à escala mundial: – Documento orientado para a acção com vista a reforçar a dimensão externa da UE em matéria de luta contra o tráfico de seres humanos; para uma acção da UE à escala mundial contra o tráfico de seres humanos.

[<http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/09/st11/st11450-re05.pt09.pdf>]

_____. 2009a. “Decisão do Conselho 16637/09JAI 873, de 25 de Novembro de 2009. Projecto de conclusões do Conselho sobre uma Estratégia de Gestão da Informação para a segurança interna da EU.

[<http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/09/st16/st16637.pt09.pdf>]

_____. 2005. “Estratégia Antiterrorista da União Europeia”.

[<http://register.consilium.eu.int/pdf/pt/05/st14/st14469-re04.pt05.pdf>].

SEF. 2011. *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo – 2010*. Oeiras: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Fontes Secundárias

ALEXANDRE, Rui Estevão. 2010. “Políticas Públicas – Implementação e Coordenação”. *Revista Portuguesa de Ciência Política* (0). Lisboa: Observatório Político.

ALMEIDA, Paulo. 2008. “Políticas de Segurança: visão de futuro”. *Revista Segurança e Defesa* (8). Loures.

ALVES, Armando Carlos. 2011. “Espiritualidade, Portugalidade e Segurança”. *Revista Segurança e Defesa* (16). Loures.

ARTEAGA, Félix. 2010. “La Estrategia de la Seguridad Interior de la Union Europea”. Real Instituto Elcano.

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTE

XT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari75-2010]

BRANCO, Gervásio. 2009. “O Sistema Dual Português”. *Revista Segurança e Defesa*(11). Loures.

BRANDÃO, Ana Paula. 2006. “Desafio(s) de um actor de segurança pós-vestefaliano”. [http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/files/database/000042001-000043000/000042771.pdf]

_____. 2010. “O Tratado de Lisboa e a Security Actorness da UE”. *Relações Internacionais* (25): 49-63.
[http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/ri/n25/n25a06.pdf]

_____. coord. 2010. *A União Europeia e o Terrorismo Transnacional*. Coimbra: Edições Almedina

_____. coord. 2011. *A luta Contra o Terrorismo Transnacional: Contributos para uma Reflexão*. Coimbra: Edições Almedina.

_____. 2011. “A Externalização da Segurança Interna: Cooperação Policial Europeia e Terrorismo Transnacional”. *XI congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais*. Universidade Federal da Bahia.
[http://www.xiconlab.eventos.dype.com.br/resources/anais/3/1307749227_ARQUIVO_Brandao,AP-CONLAB2011c.pdf]

CARMO, Hermano. 2008. *Metodologia da Investigação: Guia para Auto Aprendizagem*. 2ª Edição. Lisboa: Universidade Aberta.

CARVALHO, Jorge Silva. 2007. “O Sistema Integrado de Segurança Interna (SISI) e a sua articulação com o Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP)”. *Revista Segurança e Defesa* (3). Loures.

CARVALHO, Jorge Silva. 2008. “Segurança: Visão Global e Perspectiva das Informações”. *Revista Segurança e Defesa* (5). Loures.

CASADO, Rut Bermejo. 2010. “El Proceso de Institucionalización de la Cooperación en la Gestión Operativa de las Fronteras Externas de la UE: La Creación de Frontex”. Madrid. Universidad Rey Juan Carlos.

CLEMENTE, Pedro. 2010. “Prevenção, Polícia e Segurança – Pública e Privada”. In *Revista Portuguesa de Ciência Política* (0). Lisboa: Observatório Político.

DIAS, Hélder Valente. 2012. *Metamorfoses da Polícia: Novos Paradigmas de Segurança e Liberdade*. Coimbra: Edições Almedina.

DYE, Thomas R. 1975. *Understanding Public Policy*. 8ª ed. Englewood Cliffs: Prentice – Hall.

DGAI, coord. 2010. *I Jornadas de Segurança Interna*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.

ELIAS, Luís André. 2010. “As (novas) Configurações do Conceito de Segurança na Contemporaneidade”. *Revista Portuguesa de Ciência Política* (0). Lisboa: Observatório Político.

_____. 2009. A Dimensão Externa da Segurança Interna: Interdependência, estratégias nacionais e Desafios Internacionais. Trabalho final do 3º CDEP, ISCPsi.

FARINHA, Luís Manuel Peça. 2005. “Cooperação Policial Internacional”. In *Volume Comemorativo 20 Anos Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*. Manuel Guedes Valente, Germano Marques da Silva, coord. Coimbra: Edições Almedina.

_____. 2005. “A Polícia de Segurança Pública e a Cooperação Policial na União Europeia”. *Estratégia e Gestão Policial*. Manuel João Pereira Joaquim Neves. Coord. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.

FERREIRA, Alice. 2006. “Segurança e Defesa: um domínio único?”. *Revista Segurança e Defesa* (1). Loures.

FOUNDATION ROBERT SCHUMAN. 2009. The Lisbon Treaty: 10 easy-to-read fact sheets.

[<http://www.robert-schuman.eu/doc/divers/lisbonne/en/10fiches.pdf>]

FONSECA, Francisco José Seixas. 2010. A Evolução das Políticas de Segurança Públicas de Segurança Interna em Portugal, na Era da Globalização. Dissertação de Mestrado. Universidade Técnica de Lisboa.

GAISBAUER, Helmut P. 2012. “Evolving Patterns of Internal Security Cooperation: Lessons from the Schengen and Prüm Laboratories”. *European Security* 21 (3): 1-17

GOMES, Paulo Valente. 2006. “Segurança e Reformas Policiais na Europa. O Caso de Portugal”. I Seminário Internacional de Gestão em Segurança Pública e Justiça Criminal. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense.

[<http://www.proppi.uff.br/ineac/curso/nufep/artigos/palestrantes/18/01.pdf>]

GOMES, Paulo Jorge Valente. 2010. “A Reforma do Sistema de Segurança Interna: o Caso Português”. *Revista Portuguesa de Ciência Política* (0). Lisboa: Observatório Político.

GONÇALVES, Arnaldo. 2007. “A Erosão da Linha Divisória entre Segurança Interna e Segurança Externa na Política de Segurança Europeia: As Consequências do 11 de Setembro de 2001”. *Revista Segurança e Defesa* (3). Loures

GOUVEIA, Jorge Bacelar. 2005. *Manual de Direito Constitucional*. Volume I. Coimbra: Almedina.

GUEDES, Armando Marques e ELIAS, Luís. 2010. *Controlos Remotos: Dimensões Externas da Segurança Interna em Portugal*. Coimbra: Edições Almedina.

GUILD, Elspeth, CARRERA, Sergio e EGGENSCHWILER, Alejandro. 2010. *The Area of Freedom, Security and Justice ten years on: successes and future challenges under the Stockholm Programme*. Brussels: Centre for European Policy Studies.

GUILD, Elspth e CARRERA, Sergio. 2011. *Towards an Internal (In)security Strategy for the EU?*. Brussels: Centre for European Policy Studies.

GUIMARÃES, Filipa. 2009. "O Papel das Informações no Combate ao Crime Organizado Transnacional". *Revista Segurança e Defesa* (10). Loures.

INÁCIO, Carina Isabel. 2010. *Políticas Públicas de Segurança: Novo Paradigma*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Aveiro.

IPRI. 2006a. *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna: Relatório Preliminar*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.

_____. 2006b. *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna: Relatório Final – Modelos e cenários*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.

KANTNER, Cathleen, e LIBERATORE, Angela. 2006. "Security and Democracy in the European Union: An Introductory Framework". *European Security* 15 (4): 363-383.

KAUNERT, Christian. 2010. *European Internal Security: Towards Supranational Governance in the Area of Freedom, Security and Justice*. Manchester: Manchester University Press.

KIRCHNER, Emil e STERLING, James. 2007. *EU Security Governance*. Manchester: Manchester University Press.

LEONE, Carlos. 2010. "Portugal: Nação-Estado, Regime Político e Soberania". *Revista Portuguesa de Ciência Política*(0). Lisboa: Observatório Político.

MARTINS, Alberto. 2011. "A Cooperação entre os Estados e Organizações Constitui um Instrumento Primordial de Combate às Ameaças com que Todos os Países são Hoje Confrontados". *Revista Segurança e Defesa*(16). Loures.

MONTE, Mário Ferreira. 2009. *O Direito Penal Europeu: de "Roma" a "Lisboa". Subsídios para a sua Legitimação*. Lisboa: Quid Juris? Sociedade Editora Lda.

MOREIRA, Adriano. 2011. "A Segurança do Ocidente". *Revista Segurança e Defesa*(16). Loures.

_____. 2008. "A Piedade e o Estado do Mundo". *Revista Segurança e Defesa*(5). Loures.

- NUNES, Andrine Oliveira. (2009). “Globalização, Estado e Segurança Pública”.
[<http://www.faete.edu.br/revista/Prof.%20Andrine.pdf>]
- PALOS, Manuel Jarmela. 2012. “Fronteiras Marítimas – Celeridade na Vanguarda da Segurança”.
[<http://portosdeportugal.pt/UserFiles/p60-61-palos.pdf>]
- PARLAMENTO EUROPEU. 2011. “Developing an EU Internal Security Strategy, Fighting Terrorism and Organized Crime”. Policy Department C: Citizens’ rights and constitutional affairs.
[<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201206/20120627ATT47777/20120627ATT47777EN.pdf>]
- PEREIRA, Júlio. 2007. “Segurança Interna: O Mesmo Conceito, Novas Exigências”. *Revista Segurança e Defesa* (3). Loures.
- PEREIRA, Rui. 2006. “Entrevista sobre Segurança e Defesa com Rui Pereira”. *Revista Segurança e Defesa* (1). Loures.
- PEREIRA, Rui. 2009. “Liberdade e Segurança no Espaço Europeu”. In “*Liberdade e Segurança*” Conferência. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- PIÇARRA, Nuno. 2009. “A União Europeia como Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça: uma Caracterização Geral”. In *Estudos Comemorativos dos 25 anos do ISCP/SI em Homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida*, Manuel Monteiro Guedes Valente, coord. Coimbra: Almedina.
- PIRES, Élia Chambel. 2010. “O Sistema de Segurança Interna em Portugal: Unificação das Polícias”. *Revista Portuguesa de Ciência Política*(0). Lisboa: Observatório Político.
- ROCHA, Maria Perpétua e CORREIA, Augusto J. Melo. 2009. “Segurança e Defesa Europeia”. *Revista Segurança e Defesa*(11). Loures.
- SANTO, Paula do Espírito Santo. 2010. *Introdução à Metodologia das Ciências Sociais: Génese, Fundamentos e Problemas*. Lisboa: Edições Sílabo.
- SARMENTO, Cristina Montalvão. 2010. *Política & Segurança: Novas Configurações do Poder*. Lisboa: Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna e Centro de História da Cultura da Universidade Nova de Lisboa.
- SCHERRER, Armandine. JEANDESBOZ, Julien. GUITTET, Emmanuel-Pierre. 2011. *Developing an EU Internal Security Strategy, fighting terrorism and organised crime – Strudy*. Directorate General for Internal Policies, Policy Departmente C: Citizens’ Rights and Constitutional Affairs. EuropeanParliament.
[<http://www.europarl.europa.eu/delegations/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=60631>]

SOUSA, Maria Constança Dias Urbano de. 2005. "A Cooperação Policial na União Europeia: Do Tratado de Maastricht ao Tratado de Amesterdão". In *Volume Comemorativo 20 Anos Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*, Manuel Guedes Valente, Germano Marques da Silva, coord. Coimbra: Edições Almedina.

TEIXEIRA, Nuno Severiano. 2002. *Contributos para a Política de Segurança Interna*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.

TEIXEIRA, Nuno Severiano. 2007. "Entrevista com Nuno Severiano Teixeira". *Revista Segurança e Defesa* (3). Loures.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. 2012. *Teoria Geral do Direito Policial*. 3ª edição. Coimbra: Almedina.

_____. 2009. *Teoria Geral do Direito Policial*. Coimbra: Edições Almedina.

_____. coord. 2009b. *Estudos Comemorativos dos 25 anos do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna em Homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida*. Coimbra: Edições Almedina.

_____. coord. 2006. *II Colóquio de Segurança Interna*, ISCPSI. Coimbra: Almedina.

_____. coord. 2005. *I Colóquio de Segurança Interna*, ISCPSI. Coimbra: Almedina.

VASCONCELOS, Rosa de. 2009. "Justiça e Segurança". *Revista Segurança e Defesa*(10). Loures.

VICENTE, Paulo Alexandre Rodrigues. 2011. "Lição Inaugural: As Forças Armadas e a Segurança Interna. O Caso Nacional". *Boletim Ensino e Investigação*(10). Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.

VICENTE, Paulo Carvalho. 2010. "Aqui Sopram Ventos da Europa. Portugal, a Integração e o Federalismo Europeu (1960-2002)". *Revista Portuguesa de Ciência Política*(0). Lisboa: Observatório Político.

WEBBER, et al. 2004. *The Governance of European Security*. Warwick: University of Warwick.

[http://wrap.warwick.ac.uk/1004/1/WRAP_Croft_Governance_security.pdf]