

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

2018/2019



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

**A ESTRATÉGIA NACIONAL DE GESTÃO INTEGRADA DE FRONTEIRAS
E O PAPEL DA GNR NA REDUÇÃO DE VULNERABILIDADES**

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

Paulo Jorge Gonçalves Gomes, MAJOR INF/GNR



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

**A ESTRATÉGIA NACIONAL DE GESTÃO INTEGRADA DE
FRONTEIRAS E O PAPEL DA GNR NA REDUÇÃO DE
VULNERABILIDADES**

MAJOR INF/GNR – Paulo Jorge Gonçalves Gomes

Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2018/2019

Pedrouços 2019



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

**A ESTRATÉGIA NACIONAL DE GESTÃO INTEGRADA DE
FRONTEIRAS E O PAPEL DA GNR NA REDUÇÃO DE
VULNERABILIDADES**

MAJOR INF/GNR – Paulo Jorge Gonçalves Gomes

Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2018/2019

Orientador: Tenente-Coronel INF/GNR João Rafael Lavado Eufrázio

Coorientador: Major INF/GNR Cláudia Margarida dos Santos

Pedrouços 2019



Declaração de compromisso Antiplágio

Eu, **Paulo Jorge Gonçalves Gomes**, declaro por minha honra que o documento intitulado **A Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras e o papel da GNR na redução de vulnerabilidades** corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do **Curso de Estado-Maior Conjunto 2018/2019** no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

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

Pedrouços, **13 de maio de 2019**

Paulo Jorge Gonçalves Gomes



Agradecimentos

O desenvolvimento deste estudo contou com a colaboração de várias pessoas cujo simples apoio ou os vastos conhecimentos na matéria, permitiram um salutar ambiente e uma troca de opiniões que se converteram em conteúdos válidos para o enriquecimento do trabalho, pelo que pretendo aqui destacar o seu valioso contributo.

Início o meu agradecimento ao Tenente-Coronel João Eufrázio, pela forma como prontamente me recebeu e aceitou orientar o trabalho, pela confiança que me transmitiu, pela tranquilidade que demonstrou e ainda pelo valioso auxílio que prestou em todas as fases do processo, mesmo quando se encontrava em diferentes fusos horários.

À Major Cláudia Santos, pelo empenho e preocupação que demonstrou desde a produção do projeto inicial, até à conclusão, pela disponibilidade e pragmatismo que empregou sempre que acompanhou e reviu o estudo. Em tudo refletiu a forte amizade que nos une.

Ao Major Vitor Salgueiro, pelo apoio na organização e na revisão do trabalho e pelas pertinentes sugestões que lançou e que contribuíram para complementar o estudo.

Ao Capitão Mário Pinto, pelas inúmeras horas que falamos sobre estes assuntos e que muito contribuíram para aclarar as ideias e focar as questões chave da investigação, mas também pelo precioso apoio na revisão final do estudo.

A todos os que aquém e além-fronteiras se disponibilizaram e contribuíram para que este trabalho se concretizasse, especialmente àqueles que participaram nas entrevistas, prestando o testemunho de quem operacionaliza os conceitos abordados, particularmente às entidades civis, Sr. Ricardo Carrinho e as Sras. Rute Esteves, Eleonora Vergeer e Andreea Niculiu, mas também à minha hierarquia, Tenente-general, Pires da Silva e Coronel Maia Pires.

Aos meus pais, pela força que me deram e pelo apoio que prestaram em casa. Sem vocês teria sido tudo mais difícil.

Finalmente à Yulia e ao Eduardo, pelo amor e compreensão das horas que lhes retirei para produzir este estudo. Vocês são a minha harmonia, força e motivação.

A todos o meu encarecido obrigado.



Resumo

Num contexto de fronteira, enquanto linha diferenciadora e local onde ocorre o controlo do movimento de pessoas, o espaço Schengen é considerado a maior conquista da integração europeia. Este espaço de liberdade, segurança e justiça, abrange mais de 420 milhões de pessoas residentes em 26 países do continente europeu. Caracteriza-se pelas múltiplas realidades existentes na área de fronteira, que protege interesses comuns, cuja gestão exige soluções integradas, para as quais todos devem contribuir, implementando soluções padronizadas, sujeitas a processos de avaliação de conformidade.

Os desafios que o modelo europeu de Gestão Integrada de Fronteiras levanta a Portugal, particularmente à Guarda Nacional Republicana enquanto Guarda de Fronteira europeia, responsável pela vigilância da fronteira externa marítima, levou a estabelecer como objetivo de investigação, propor medidas, passíveis de promoção pela própria instituição, que contribuam para a redução das vulnerabilidades nacionais identificadas no âmbito das avaliações à Gestão Integrada de Fronteiras, particularmente no domínio da vigilância da fronteira externa marítima.

No desenvolvimento do estudo, recorreu-se a metodologia assente no raciocínio dedutivo, partindo do enquadramento europeu para a situação particular nacional, concretamente da Guarda Nacional Republicana, empregando uma estratégia de investigação qualitativa, tendo-se utilizado como desenho de pesquisa o estudo de caso, para procurar medidas concretas de redução da vulnerabilidade nacional.

Do estudo resultou a apresentação de onze medidas passíveis de promoção pela Guarda Nacional Republicana, no intuito de minimizar vulnerabilidades atuais e futuras.

Palavras Chave: Gestão Integrada de Fronteiras; Guarda Nacional Republicana; Vigilância de Fronteira; Mecanismo de Avaliação Schengen, Avaliação da Vulnerabilidade.



Abstract

In a border context, as a differentiating line and a place where the people's movement control occurs, the Schengen space is considered the greatest achievement of European integration. This area of freedom, security and justice, covers more than 420 million people living in 26 countries of the European continent. It is characterized by the multiple realities that exist in the border area, which protects common interests, whose management requires integrated solutions, to which all must contribute, implementing standardized solutions, subjected to conformity assessment processes.

The challenges that the European Integrated Border Management model poses for Portugal, particularly for the National Republican Guard as a European Border Guard, responsible for the surveillance of the external maritime border, has led to establish as a research objective, to propose measures that can be promoted by the institution itself, to contribute to the reduction of the national vulnerabilities identified in the framework of the Integrated Border Management assessments, particularly in the field of surveillance of the external maritime border.

In the development of the study, we used a methodology based on deductive reasoning, starting from the European framework to the particular national situation, specifically the National Republican Guard, employing a qualitative research strategy, using as a research design the case study, to seek concrete measures to reduce national vulnerability.

The study resulted in the presentation of eleven measures that can be promoted by the National Republican Guard in order to minimize current and future vulnerabilities.

Keywords: *Integrated Border Management; National Republican Guard; Border Surveillance; Schengen Evaluation Mechanism, Vulnerability Assessment.*



Índice

Introdução	1
1. Enquadramento conceptual e metodológico	5
1.1. Enquadramento conceptual	5
1.1.1. Fronteiras e Espaço Schengen	5
1.1.2. Gestão Integrada de Fronteiras	7
1.1.2.1. Diferentes fronteiras europeias	8
1.1.2.2. Controlo fronteiriço	9
1.1.2.3. Requisitos à vigilância de fronteira marítima	10
1.1.3. Estratégia Nacional	11
1.1.3.1. Vulnerabilidade	11
1.1.3.2. Entidades integrantes da estratégia	13
1.2. Abordagem metodológica	15
2. O papel da GNR na Gestão Integrada de Fronteiras	17
2.1. Orgânica e atribuições	17
2.2. Capacidades	18
2.3. Alinhamento estratégico	21
3. Processos de avaliação	23
3.1. Mecanismo de Avaliação Schengen	23
3.2. Avaliação da Vulnerabilidade	25
3.3. Sinergias entre processos de avaliação	27
3.4. Resultado das Avaliações em Portugal	28
4. Apresentação e discussão de resultados	29
4.1. Apresentação e análise das entrevistas	29
4.2. Análise dos dados	31
Conclusão	34
Bibliografia	39



Índice de Apêndices

Apêndice A — Modelo de análise.....	Apd A-1
Apêndice B — Funções reguladoras da fronteira do Estado	Apd B-1
Apêndice C — Súmula de requisitos para a Vigilância de Fronteira.....	Apd C-1
Apêndice D — Súmula de resultados da Avaliação Schengen a Portugal.....	Apd D-1
Apêndice E — Súmula de resultados das Avaliações da Vulnerabilidade	Apd E- 1
Apêndice F — Súmula do Plano de Ação	Apd F-1
Apêndice G — Guião de Entrevista.....	Apd G-1
Apêndice H — Painel de Entrevistados	Apd H-1
Apêndice I — Análise de Entrevistas	Apd I-1
Apêndice J — Excertos das entrevistas.....	Apd J-1

Índice de Figuras

Figura 1 – Mapa da área Schengen e dos Estados Schengen	6
Figura 2 – Mar Territorial e Zona Contígua	9
Figura 3 – Componente do risco CIRAM	12
Figura 4 – Áreas de competência das entidades integrantes da ENGIF.....	14
Figura 5 – Organograma da UCC.....	18
Figura 6 – Dispositivo da GNR na fronteira marítima	20
Figura 7 – Desenho da Estratégia 2020 da GNR.....	22
Figura 8 – Mecanismo de Avaliação Schengen.....	25
Figura 9 – Processo de avaliação da vulnerabilidade	26
Figura 10 – Sinergia entre processos de avaliação	28
Figura 11 – Esferas de Investigação	Apd A-2

Índice de Quadros

Quadro 1 – Modelo de Análise.....	Apd A-1
Quadro 2 – As funções reguladoras da fronteira do estado (por esfera social).....	Apd B-1
Quadro 3 – Painel de entrevistados	Apd H-1
Quadro 4 – Codificação de dimensões e de Indicadores	Apd I-1
Quadro 5 – Análise das entrevistas.....	Apd I-1
Quadro 6 – Excertos das entrevistas.....	Apd J-1



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

A

AAN – Autoridade Aeronáutica Nacional

AMN – Autoridade Marítima Nacional

AR – Análise de Risco

AS – Acervo de Schengen

AT – Autoridade Tributária e Aduaneira

AV – Avaliação da Vulnerabilidade

C

CCCN – Centro de Comando e Controlo Nacional

CF – Controlos de Fronteira

CFS – Código das Fronteiras Schengen

CIRAM – *Common Integrated Risk Analysis Model*

CNC – Centro Nacional de Coordenação

CNCM – Centro Nacional Coordenador Marítimo

CTer – Comando Territorial

CVCF – Curso de Vigilância e Controlo de Fronteira

D

DCC – Destacamento de Controlo Costeiro

DG-HOME – Direção-Geral para Migração e Assuntos Internos

DGRM – Direção Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos

DVM – Destacamento de Vigilância Móvel

E

ELSJ – Espaço de Liberdade Segurança e Justiça

EM – Estados-Membros

ENGIF – Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras

ES – Espaço Schengen

Eurosur – Sistema Europeu de Vigilância de Fronteiras

F

FAP – Força Aérea Portuguesa

FE – Fronteira Externa

FI – Fronteira Interna

Frontex – Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira



G

GC – Guarda Costeira

GF – Guarda de Fronteira

GIF – Gestão Integrada de Fronteiras

GNR – Guarda Nacional Republicana

I

IBM – *Integrated Border Management*

IUM – Instituto Universitário Militar

L

LOGNR – Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana

LSI – Lei de Segurança Interna

M

MAI – Ministério da Administração Interna

MAS – Mecanismo de Avaliação Schengen

MAV – Mecanismo de Avaliação da Vulnerabilidade

MDN – Ministério da Defesa Nacional

MJ – Ministério da Justiça

MF – Ministério das Finanças

MM – Ministério do Mar

Mn – Milha Náutica

MT – Mar Territorial

N

NE – Nível Europeu

NI – Nível Institucional

NN – Nível Nacional

O

OE – Objetivo Específico

OG – Objetivo Geral

P

PA – Plano de Ação

PCCCOFSS – Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e
Serviços de Segurança

PE – Plano Estratégico



PM – Polícia Marítima

Q

QC – Questão Central

QD – Questão Derivada

QSN – Quadro de Situação Nacional

R

RAA – Região Autónoma dos Açores

RAM – Região Autónoma da Madeira

RH – Recursos Humanos

RRR – Reserva de Reação Rápida

S

SDCC – Subdestacamento de Controlo Costeiro

SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

SGMAI – Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna

SGSSI – Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna

SIVE – Sistema Integrado de Vigilância Exterior

SIVICC- Sistema Integrado de Vigilância Comando e Controlo

SQF – Quadro de Qualificações Setoriais (ou *Sectoral Qualifications Framework*)

T

TFUE – Tratado de Funcionamento da União Europeia

TN – Território Nacional

U

UAF – Unidade de Ação Fiscal

UCC – Unidade de Controlo Costeiro

UE – União Europeia

V

VF – Vigilância de Fronteira

VFEM – Vigilância de Fronteira Externa Marítima

Z

ZC – Zona Contígua



Introdução

Após a conturbada primeira metade do século XX, na Europa devastada por duas guerras mundiais, surgiu a necessidade de criar formas de cooperação entre os seus Estados, em razão do seu mútuo desenvolvimento. 74 anos depois, a União Europeia (UE), tal como a conhecemos, é “fundamentalmente uma união económica e monetária” (Brito, 2010), que inclui 28 Estados europeus com mais de 510 milhões de cidadãos (Eurostat, 2018), envolvidos num “projecto ambicioso, que se foi construindo progressivamente, (...). ‘Unida na diversidade’ é a divisa da UE, que espelha bem a dificuldade do seu projecto, mas também a vontade de união em torno de um objectivo comum” (Brito, 2010).

A adesão voluntária de Estados-Membros (EM) soberanos a uma economia e união política levou ao estabelecimento de acordos, tratados e convenções, entre elas a Convenção do Acordo de Schengen, que garante aos membros a eliminação de Fronteiras Internas (FI), favorecendo a criação de um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ), também designado por Espaço Schengen (ES), que introduziu liberdade de movimento de pessoas, mercadorias, serviços e capital, eliminando os controlos nas FI entre os EM da UE que cumpram as normas da Convenção (Marenin, 2010). Deste modo, a proteção do espaço intra-Schengen, sem fronteiras, deslocou-se para os EM e associados, situados na periferia exterior, a quem compete a gestão das Fronteiras Externas (FE).

O ES abrange atualmente mais de 4.300.000 km², estendendo-se do Ártico ao Mediterrâneo, do Atlântico à fronteira com a Rússia. Dentro dele, cerca de 420 milhões de pessoas podem cruzar as FI de 26 países europeus, 22 deles EM da UE e quatro Estados associados (Capitani, 2014).

A proteção deste espaço implica o estabelecimento de mecanismos cooperativos no espaço interno para garantir o controlo contínuo das atividades criminosas e ilegais e, desse modo, a gestão de FE tornou-se um interesse comunitário para o qual todos os EM devem contribuir. Reconhece-se assim, que os interesses comunitários devem refletir a solidariedade dos EM no apoio a um objetivo comum, através da partilha voluntária de soberania, ainda que sem retirar o direito dos EM, no controlo o seu próprio território e fronteiras (Marenin, 2010). Surge assim o conceito europeu de gestão das fronteiras.

De acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2017, de 17 de julho (2017) que aprova a Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras (ENGIF), as bases do sistema europeu de gestão das fronteiras no ES são alicerçadas na implementação de legislação comum, como o Código de Fronteiras Schengen (CFS) (Regulamento (UE)



2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março, 2016), na cooperação operacional entre EM, na coordenação da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex), na existência de fundos europeus para suportar os sistemas de Gestão Integrada de Fronteiras (GIF) e no sistema comum de vistos. A estratégia europeia refere que apenas com garantias de proteção, segurança e justiça das FE se consegue reforçar a confiança num espaço cuja liberdade decorre da ausência do controlo das FI, sendo, por conseguinte, necessário promover uma política comum para as FE da UE que reflita uma gestão integrada capaz de garantir um nível elevado e uniforme de controlo e de vigilância das fronteiras, condição essencial para o ELSJ (Mogherini, 2016).

Este estudo surge no âmbito das atribuições da Guarda Nacional Republicana (GNR), enquanto elemento integrante da lista dos serviços nacionais responsáveis pelo controlo fronteiriço (2006), a que se refere o Artigo 16.º do CFS (2016), com responsabilidades específicas ao nível da vigilância nos termos da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro (2007), que aprova a sua orgânica, adiante apenas designada por LOGNR, num quadro de cooperação com as demais entidades nacionais para a implementação da ENGIF, em linha com o esforço europeu para a correta aplicação do Acervo de Schengen (AS) (PEC, 2000).

A pertinência para a realização do estudo emerge enquanto ponto de partida para aprofundar o conhecimento científico na área da GIF, focado especificamente nos processos de avaliação atualmente existentes: o Mecanismo de Avaliação Schengen (MAS) promovido pela Comissão Europeia através Direção-Geral para a Migração e Assuntos Internos (DG-HOME); e a Avaliação da Vulnerabilidade (AV) desenvolvida pela Frontex.

Assim, como objeto de estudo temos o modelo europeu de GIF e, não obstante, o pontual enquadramento histórico necessário para contextualizar a temática, do ponto de vista temporal a investigação situa-se entre 2013 e 2019, de forma a abranger o Regulamento (UE) n.º 1053/2013 do Conselho, de 7 de outubro (2013), referente à avaliação Schengen, o CFS (2016), e o Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro (2016), relativo à Frontex.

Territorialmente o estudo cinge-se ao Território Nacional (TN) português, incluindo o mar territorial (MT) e a fronteira marítima, naquela que é a área de atuação da GNR enquanto Guarda de Fronteira (GF).

Seguindo o tema proposto e a delimitação elencada, o Objetivo Geral (OG) do estudo visa propor medidas, passíveis de promoção pela GNR, que contribuam para a redução das



vulnerabilidades nacionais identificadas no âmbito das avaliações à GIF, particularmente no domínio da vigilância da FE marítima (VFEM).

Atingir o OG requer o cumprimento dos seguintes objetivos específicos (OE):

OE1: Identificar os requisitos exigidos a um EM Schengen no âmbito da GIF, em particular na VFEM;

OE2: Identificar as competências e capacidades da GNR no âmbito da GIF e da VFEM ao nível nacional;

OE3: Analisar a GIF em Portugal, focada na Vigilância de Fronteira (VF), contrastando os resultados das avaliações com os quesitos de nível europeu;

OE4: Analisar o potencial da GNR para mitigar, reduzir ou eliminar as vulnerabilidades referentes à GIF e à VFEM.

Nesse sentido o desenvolvimento do presente trabalho de investigação centra-se na resposta à seguinte questão central (QC): Que medidas pode a GNR promover de forma a contribuir para a redução das vulnerabilidades nacionais identificadas no âmbito das avaliações à GIF e à VFEM?

Associadas à problemática central surgem algumas questões derivadas (QD), cuja resposta pretende essencialmente aclarar e contribuir para solucionar a QC:

QD1: Quais os requisitos exigidos a um EM Schengen no âmbito da GIF, em particular na VFEM?

QD2: Que competências e capacidades detém a GNR, passíveis de ser aplicadas no âmbito da GIF e da VFEM ao nível nacional?

QD3: Que processos de avaliação existem e quais as lacunas e vulnerabilidades identificadas a Portugal no âmbito das avaliações à GIF e à VFEM?

QD4: Qual o potencial da GNR para mitigar, reduzir ou até mesmo eliminar as vulnerabilidades referentes à GIF e à VFEM?

A metodologia seguida na investigação assenta no raciocínio dedutivo, partindo do enquadramento europeu, para a situação particular de Portugal, concretamente da GNR, empregando um raciocínio lógico que permita apontar conclusões, tendo-se selecionado um desenho de pesquisa de estudo de caso (Bryman, 2012; Santos, et al., 2016).

Após a introdução, o trabalho encontra-se estruturado em quatro capítulos. O primeiro capítulo apresenta a base conceptual, partindo do conceito geral de fronteira para a peculiaridade do ES, destacando a GIF, os requisitos europeus da VFEM e a ENGIF. Ainda neste capítulo expõe-se a abordagem metodológica seguida. No segundo capítulo o foco



recai sobre a GNR, a sua organização, capacidades e estratégia conexas com a GIF e com a sua missão enquanto GF no quadro específico da VFEM. O terceiro capítulo centra-se nos processos de avaliação, concretamente no MAS e na AV, analisando as sinergias entre ambos e culminando com uma síntese do resultado das últimas avaliações a Portugal no que respeita à GIF e à VFEM. O quarto e último capítulo apresenta os resultados das entrevistas realizadas aos peritos nacionais e internacionais, fazendo ligação aos resultados das avaliações e potencial da GNR. Segue-se a conclusão, onde se apresentam as propostas de medidas a adotar.



1. Enquadramento conceptual e metodológico

Ao longo deste capítulo pretende-se contextualizar os principais conceitos utilizados ao longo do documento resultantes da revisão da literatura e dar a conhecer, de forma resumida, a metodologia de trabalho adotada no estudo.

1.1. Enquadramento conceptual

1.1.1. Fronteiras e Espaço Schengen

De acordo com Sevastianov, Laine e Kireev (2015), a história das fronteiras está muito associada à tentativa dos governantes controlarem a liberdade de movimentos das pessoas, tendo o conceito sido aplicado em larga escala durante o Império Romano. A paz de Vestefália inaugura a ordem política moderna, baseada em fronteiras de Estados soberanos, territorialmente delimitados e reconhecidos internacionalmente. As fronteiras dos Estados passam então a compreender a capacidade de controlar fenómenos e processos inerentes às principais esferas da vida social, observáveis no apêndice B.

Se para Houtum (2005) o conceito de fronteiras é mais amplo do que os marcadores de Estados e os separadores de fronteiras, Guild (2001) menciona que as fronteiras delimitam áreas dentro das quais certos tipos de ordem e atividades acontecem. Esta posição é complementada por Carrera (2007), que refere que ambos os passos (o substancial e o institucional) parecem predominar no entendimento da fronteira como território e como linha divisória que demarca claramente o interior do exterior.

Assim, neste estudo, as fronteiras serão entendidas enquanto linhas diferenciadoras para o movimento de pessoas, ou seja, o local onde ocorre um controlo que visa indagar se o indivíduo pode ou não atravessar.

No plano europeu, após duas guerras mundiais, suprimir as fronteiras, garantir a segurança e criar um clima de confiança demorou muitos anos (Avramopoulos, 2015). A liberdade de circulação foi estabelecida na Europa há mais de 30 anos, com a assinatura do Acordo de Schengen, em 1985, tendo a Convenção de Aplicação deste Acordo entrado em vigor dez anos depois. Posteriormente foi incorporada na legislação da UE, sendo considerada a maior conquista da integração europeia (Comissão Europeia, 2016).

O ELSJ, com fundamentos nos programas de Tampere (1999-2004), Haia (2004-2009) e Estocolmo (2010-2014) (EUR-Lex, 2019), tem no artigo 70.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) (2012) a forma como o Conselho da UE, sob proposta da Comissão, pode adotar medidas e estabelecer regras, segundo as quais os EM, em colaboração com a Comissão, procedem a avaliações objetivas e imparciais da execução,

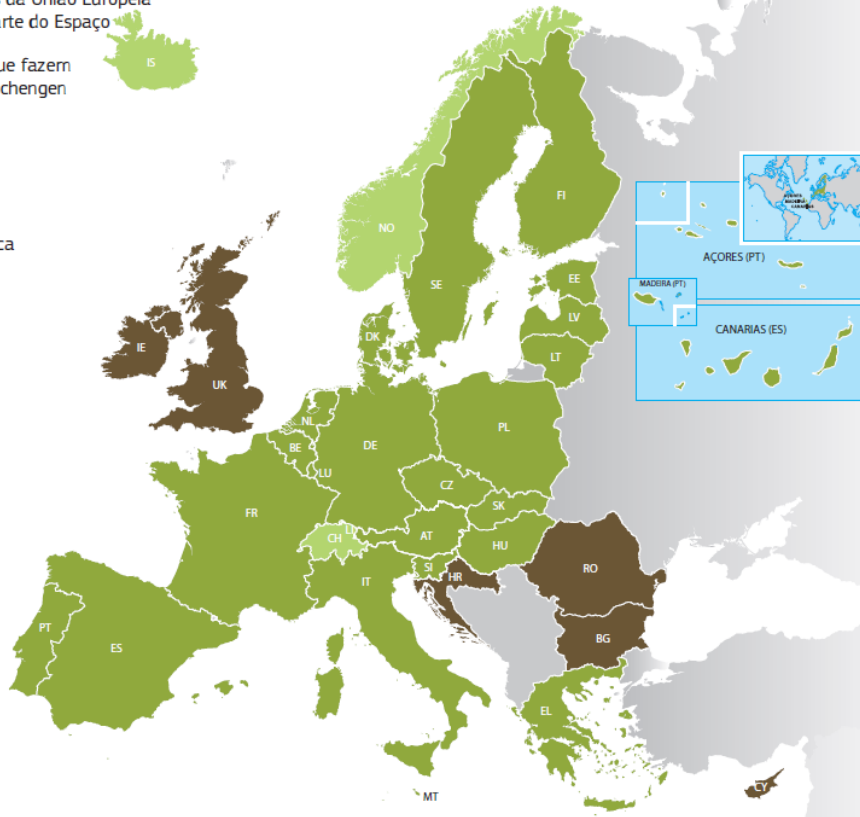


por parte das autoridades dos EM, das políticas da UE relativas à preservação da integridade do espaço comum representado na figura 1.

O Espaço Schengen

- Estados-Membros da União Europeia que fazem parte do Espaço Schengen
- Estados-Membros da União Europeia que não fazem parte do Espaço Schengen
- Países terceiros que fazem parte do Espaço Schengen

AT	Áustria
BE	Bélgica
BG	Bulgária
CH	Suíça
CY	Chipre
CZ	República Checa
DE	Alemanha
DK	Dinamarca
EE	Estónia
EL	Grécia
ES	Espanha
FI	Finlândia
FR	França
HR	Croácia
HU	Hungria
IE	Irlanda
IS	Islândia
IT	Itália
LI	Listenstaine
LT	Lituânia
LU	Luxemburgo
LV	Letónia
MT	Malta
NL	Países Baixos
NO	Noruega
PL	Polónia
PT	Portugal
RO	Roménia
SE	Suécia
SI	Eslovénia
SK	Eslováquia
UK	Reino Unido



Nota: O mais recente alargamento do Espaço Schengen ocorreu em 19 de dezembro de 2011, com a adesão do Listenstaine.

Figura 1 – Mapa da área Schengen e dos Estados Schengen

Fonte: Comissão Europeia (2015).

Carrera (2007), salienta que o conceito de uma FE visa assegurar os limites do território Schengen comum, tendo por objetivo enviar uma mensagem clara ao exterior sobre a identidade comum de segurança europeia, fundamentada no ELSJ.

No fundo o ES baseia-se no conjunto de regras integrantes do AS e nas medidas compensatórias, que abrangem não só a supressão do controlo nas FI e regras comuns em matéria de controlo das FE, mas também uma política comum em matéria de vistos, cooperação policial e judiciária, regresso de imigrantes em situação irregular e ainda bases de dados comuns, como o Sistema de Informação de Schengen (Comissão Europeia, 2011).

O Título V do TFUE (2012) é dedicado ao ELSJ, referindo que a UE constitui esse espaço no respeito dos direitos fundamentais e dos diferentes sistemas e tradições jurídicos



dos EM, assegurando a ausência de controlos de pessoas nas FI e desenvolvendo uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das FE, baseada na solidariedade entre EM.

Lavenex (2004) destaca que apesar da UE não ser um Estado ou uma Federação, circunscreve-se a um território relativamente estável, delimitado pelos seus EM e pela congruência das fronteiras geopolíticas, institucionais, legais, culturais e transacionais estabelecidas no pós-guerra. É desta diversidade e singularidade de sistemas internos dos EM que emerge a necessidade de harmonizar e ter abordagem comum e coerente em matéria de fronteiras, conforme menciona a ENGIF (2017).

É o artigo 77.º do TFUE (2012) que refere que a UE deve desenvolver uma política que seja capaz de assegurar a ausência de quaisquer controlos de pessoas nas FI, assegurando o controlo das pessoas e a vigilância eficaz das passagens nas FE, através da introdução de um sistema integrado de gestão das FE (Pascouau, 2012).

1.1.2. Gestão Integrada de Fronteiras

Segundo Edward Deming (2018) a gestão compreende a orientação dos melhores esforços em função do(s) objetivo(s) do sistema. Por analogia, pode ser entendida como o direcionamento dos esforços dos EM da UE para o controlo fronteiriço das FE que delimitam o ELSJ.

Para Hegering, Abeck e Neumair (1999) a gestão integrada é um conceito oriundo da componente empresarial, que se refere a algo que deve apoiar todos os elementos com ferramentas apropriadas e com a máxima uniformidade possível, respeitando a gestão da informação e os fluxos de trabalho.

A GIF é assim a conceção europeia para consolidar a resposta ao problema da gestão de fronteiras levada a efeito por cada EM.

As raízes da GIF remontam a 2006, quando pela primeira vez o Conselho da UE definiu o seu âmbito de aplicação que abrangia o controlo fronteiriço, o modelo de controlo de acesso a quatro níveis (*four-tiers*)¹, a deteção e prevenção da criminalidade transfronteiriça e a coerência e coordenação das atividades nos níveis nacional e transnacional. Na prática a GIF baseava-se em três componentes: (i) um corpo de legislação

¹ Medidas em países terceiros, no âmbito da política comum de vistos; com os países terceiros vizinhos; de controlo nas FE; análise de risco e medidas no âmbito do ES e em matéria de regresso (Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro, 2016).



comum; (ii) o estabelecimento da Frontex; e (iii) o princípio da solidariedade entre os EM (Koerner, 2017; Hermenegildo, 2018; Hobbing, 2006).

O atual modelo, de acordo com o Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro (2016), adiante apenas designado por Regulamento Frontex, contempla onze elementos estruturantes: (i) controlo das fronteiras; (ii) operações de busca e salvamento marítimo; (iii) análise de risco; (iv) cooperação entre EM; (v) cooperação interagências; (vi) cooperação com países terceiros; (vii) medidas técnicas e operacionais; (viii) regresso de nacionais de países terceiros; (ix) tecnologias avançadas; (x) mecanismos de controlo da qualidade, particularmente o MAS, entre outros; e (xi) mecanismos de solidariedade.

Trata-se de um modelo que visa a flexibilidade e a adaptabilidade às alterações do ambiente político e operacional, caracterizado pela imprevisibilidade e pela dependência de fatores externos, que vão desde a instabilidade política e económica nos países terceiros às alterações climáticas. Abrange o controlo seguro perante o crescente número de passageiros e mercadorias nos pontos de passagem de fronteira, o aumento das passagens ilegais nas FE e as ameaças complexas apresentadas pelas novas tecnologias, pelo crime organizado e pelo terrorismo, que requerem condições operacionais e táticas mais exigentes, porém sempre em pleno respeito pelos direitos fundamentais e consideração pelas vítimas desta criminalidade. Tais desígnios refletem as prioridades europeias de luta contra a criminalidade internacional grave e organizada para o período 2018-2021 (Europol, 2019).

O presente estudo incide sobre este último modelo.

1.1.2.1. Diferentes fronteiras europeias

Este estudo impõe uma diferenciação das fronteiras existentes no espaço europeu. É o artigo 2.º do CFS (2016), que harmoniza o conceito de fronteira com a legislação da UE, dispondo que FE são as terrestres, incluindo as fluviais e lacustres, as marítimas, e os aeroportos, portos fluviais, portos marítimos e portos lacustres dos EM, desde que não sejam fronteiras internas, constituindo estas últimas as fronteiras comuns e as ligações aéreas ou fluviais internas entre EM.

Considerando que o presente estudo incide sobre a GIF aplicada às FE e que Portugal, com exceção dos aeroportos internacionais, apenas possui fronteiras marítimas, impõe-se a sua definição.

O direito do mar está regulado na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, celebrada em 1982 em Montego Bay e ratificada por Portugal através da Resolução da



Assembleia da República n.º 60-B/97, de 14 de Outubro (1997). Esta norma internacional estabelece que os Estados costeiros estendem a sua soberania para além do seu território a uma zona de mar adjacente designada por MT, cuja largura não pode ultrapassar as 12 milhas náuticas (Mn). Por seu lado a zona contígua (ZC) constitui-se na área contígua ao MT que se estende até às 24 Mn e onde o Estado pode tomar medidas de fiscalização.

Em resumo, o MT é considerado território soberano do Estado e como tal a linha de FE portuguesa situa-se nas 12 Mn, conforme se observa na figura seguinte.

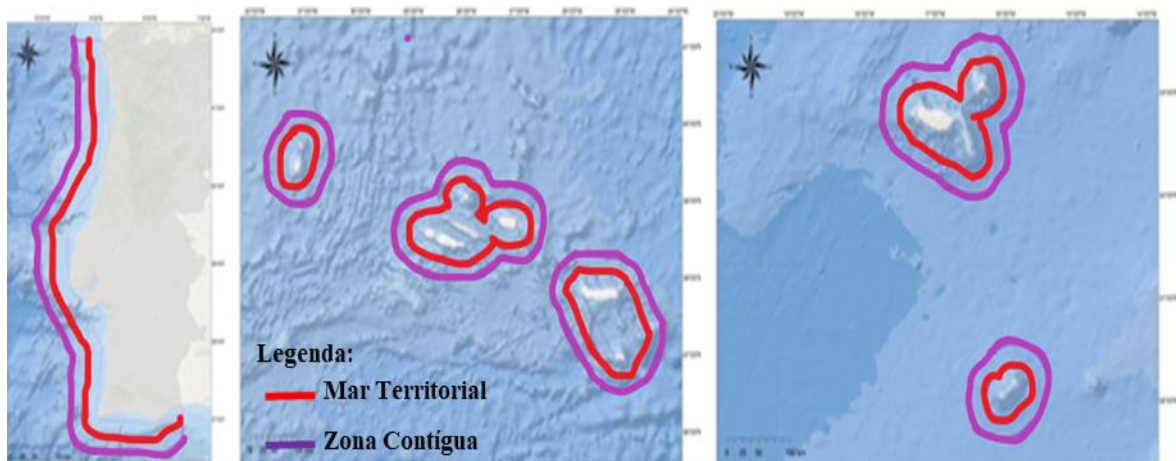


Figura 2 – Mar Territorial e Zona Contígua

Fonte: Adaptado a partir de DGRM (2018).

1.1.2.2. Controlo fronteiriço

Segundo o artigo 2.º do CFS (2016), entende-se por controlo fronteiriço a atividade exercida numa fronteira que visa a intenção ou o ato de passar essa fronteira, independentemente de qualquer outro motivo, consistindo duas atividades distintas e complementares, os controlos de fronteira (CF) e a VF.

Os CF compreendem as ações efetuadas nos pontos de passagem de fronteira para garantir que as pessoas, incluindo os seus meios de transporte e objetos na sua posse, são passíveis de autorização de entrada no território dos EM ou estão autorizadas a abandoná-lo. A VF compreende a atividade de vigilância entre os pontos de passagem de fronteira e nos pontos de passagem fora dos horários de funcionamento, que visa impedir que as pessoas se furem aos CF.

O exercício do controlo fronteiriço é realizado pelos GF, que nos termos do artigo 2.º do CFS (2016) englobam os agentes públicos afetos, “nos termos do direito nacional, quer a um ponto de passagem de fronteira quer ao longo da fronteira ou proximidade imediata desta” e que executem essas missões.



A este respeito Bigo (2014) refere os GF como marinheiros cujo trabalho visa a manutenção do equilíbrio do barco da nação, filtrando, através da escolha dos fluxos a aceitar para estimular o crescimento e da promoção do regresso à origem dos irregulares, existindo a GIF para evitar o perigo de extravasamento e manter a liquidez total que um mundo sem fronteiras implica.

1.1.2.3. Requisitos à vigilância de fronteira marítima

Nesta parte da investigação pretende-se identificar os quesitos que são apontados às fronteiras marítimas, para que no capítulo 3 se consiga compreender os resultados das avaliações às FE portuguesas.

As referências que aqui relevam são: (i) o CFS (2016), enquanto normativo enquadrador do controlo das FE da UE; (ii) a Recomendação da Comissão de 06/X/2006 (2006), que institui o Manual Schengen, contemplando orientações, boas práticas e recomendações relacionadas com o exercício de GF no ES; e ainda (iii) o Catálogo Schengen (Conselho da União Europeia, 2009), que apresenta recomendações e destaca as melhores práticas relativas à gestão das fronteiras, fornecendo exemplos aos EM de como podem aplicar corretamente o AS. O Catálogo Schengen, apesar de não vincular juridicamente, serve de guia para efeitos de avaliação e de adesão ao ES (Brey, 2002).

A VF vem articulada no CFS (2016), que estabelece como objetivo principal o impedimento das passagens não autorizadas, a luta contra a criminalidade transfronteiriça e a adoção de medidas contra quem acesse ilegalmente a fronteira. O Artigo 13º define genericamente como se deve desenvolver a atividade de VF, mencionando a utilização de unidades físicas e móveis e de meios tecnológicos, bem como a execução de patrulhamento ou a ocupação de pontos sensíveis da fronteira de forma a dissuadir, detetar e deter atravessamentos e atividades ilegais nas fronteiras.

Complementarmente, o Artigo 16.º do CFS define dois aspetos: (i) que os EM asseguram que o serviço é executado por GF profissionais e especializados, devidamente formados, segundo um tronco comum de formação (*Common Core Curriculum* – CCC) para GF, definido e desenvolvido pela Frontex; e que (ii) o EM promove a cooperação estreita e permanente entre as autoridades nacionais responsáveis.

É neste alinhamento que o Catálogo Schengen apresenta um conjunto de recomendações e boas práticas. As que relevam para a VF encontram-se elencadas no apêndice C, constituindo a base que norteou a presente investigação.



1.1.3. Estratégia Nacional

Tendo em consideração que o objeto do estudo engloba a ENGIF, importa perceber o que é uma Estratégia Nacional. Para tal recorre-se a Cabral Couto (1988, p. 108) para aclarar o conceito de estratégia, enquanto “a ciência e a arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais de uma unidade política ou coligação, a fim de se atingirem objetivos políticos que suscitam, ou podem suscitar, a hostilidade de uma outra vontade política”.

Proença Garcia (2010, p. 123) analisa uma série de conceitos sobre estratégia e sintetiza, referindo que a estratégia é antecipatória e pró-ativa, compreendendo “a escolha do melhor caminho para se atingir um determinado objetivo com os meios (...) disponíveis, procurando (...) minimizar sempre as vulnerabilidades, maximizar as potencialidades e neutralizar as ameaças”. Ou seja, trata-se no fundo da conjugação de quatro fatores: caminho, objetivo, meios e risco.

Deste modo, a ENGIF pretende refletir a forma como Portugal, enquanto EM, estabelece as suas prioridades (os caminhos) para atingir as metas europeias no âmbito do controlo fronteiriço (os fins), tendo em conta os recursos de que dispõe (os meios) refletindo o risco associado aos vários troços de FE que tem sob a sua responsabilidade.

Considerando que a situação nas fronteiras é volátil e diferenciada em cada EM, a ENGIF (2017) atende e reflete a realidade nacional e está alinhada com o novo modelo europeu de GIF, visando acima de tudo: (i) proteger a segurança interna em prol da salvaguarda do ELSJ da UE; (ii) consolidar a gestão das FE de Portugal e da UE, facilitando e controlando os fluxos de fronteira de acordo com os padrões e procedimentos estabelecidos por Schengen; (iii) reforçar a coordenação e a cooperação entre as entidades envolvidas no controlo fronteiriço; (iv) reforçar a capacidade de resposta das autoridades aos desafios.

1.1.3.1. Vulnerabilidade

Como se pode observar acima, a definição de estratégia tem inerente o risco, estando este muitas vezes associado ao conceito de vulnerabilidade, não existindo, para ambos os casos, uma definição consensual (Gheorghe, Vamanu, Katina, & Pulfer, 2018). Porém Song (2005) distingue ambos os conceitos, assinalando diferenças inerentes ao modelo de análise. Neste sentido pode-se selecionar uma ameaça ou perigo específico, procurando identificar as consequências para o sistema, em contraste com a avaliação de vulnerabilidade, onde se seleciona um sistema (ou componente) específico e se examina como este pode ser afetado por uma variedade de ameaças ou perigos.



Ponderando que o âmbito deste estudo são as FE, será seguido o *Common Integrated Risk Analysis Model* (CIRAM), que avalia o risco segundo três fatores: (i) ameaça, entendida como força ou pressão sobre as FE, caracterizada pela magnitude e probabilidade; (ii) vulnerabilidade, definida como a capacidade do sistema para mitigar as ameaças; e (iii) impacto, determinado pelas potenciais consequências da ameaça (Frontex, 2012).

Deste modo, considerando ainda o Manual do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (Eurosur) (Conselho da União Europeia, 2015), os principais fatores a serem tidos em consideração na avaliação da vulnerabilidade são: (i) a avaliação de fatores impulsionadores dos países de destino e países de trânsito; (ii) a capacidade das autoridades de controlo das fronteiras, ou a permeabilidade das fronteiras; e (iii) as políticas nacionais e da UE em matéria de migração e aplicação da lei.

Na figura 3 apresenta-se o modelo de avaliação de risco empregue pela Frontex.



Figura 3 – Componente do risco CIRAM

Fonte: Conselho da União Europeia (2015).



1.1.3.2. Entidades integrantes da estratégia

A ENGIF (2017) identifica como principais ameaças à FE o tráfico de estupefacientes, a imigração irregular, a fraude aduaneira, o terrorismo, a poluição e a proteção da natureza. Porém a realidade da costa portuguesa é muito díspar, consoante se refira ao litoral norte, ao sul ou aos arquipélagos, assim como as matérias que a cada força estão atribuídas.

A realidade nacional caracteriza-se pela diversidade de autoridades com intervenção na implementação da ENGIF, uma panóplia de forças que se distribuem por cinco diferentes tutelas, o Ministério da Administração Interna (MAI), que assume o nível mais elevado da coordenação da GIF e que detém as principais competências, mas que nestas matérias se relaciona também com os Ministérios da Defesa Nacional (MDN), das Finanças (MF), do Mar (MM) e da Justiça (MJ).

Em termos de autoridades integrantes da ENGIF, as duas únicas a integrar a lista dos serviços nacionais responsáveis pelo controlo fronteiriço (2006), são a [Brigada Fiscal² da] GNR, responsável pela VF e que abordaremos no capítulo 2, e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), enquanto entidade responsável pelo controlo das fronteiras, ambas na dependência do MAI. Porém no contexto de FE marítima, o MT e a ZC são área de intervenção de múltiplas forças e serviços nacionais.

O MJ atua nas fronteiras através da intervenção direta da Polícia Judiciária, particularmente na criminalidade transfronteiriça, a que a Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC) (Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto, 2008)³, atribui competências de investigação reservadas no âmbito do terrorismo, criminalidade altamente organizada de carácter transnacional ou de dimensão internacional.

Relativamente ao MF e à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), a intervenção nas fronteiras prende-se essencialmente com a entrada/saída de mercadorias e ao controlo aduaneiro das mesmas, a fim de minimizar os riscos para a UE.

O MDN, tem forças cuja diversificada missão compreende a vigilância dos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, a busca e salvamento marítimo e a poluição marítima, numa extensão marítima que vai até às 200 Mn. Neste âmbito intervêm a Marinha, a Autoridade Marítima Nacional (AMN)/Polícia Marítima (PM) e a Autoridade Aeronáutica

² Unidade extinta com a reorganização introduzida pela Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro (2007), cujas atribuições foram depositadas noutras Unidades.

³ Última redação dada pela Lei n.º 57/2015, de 23 de junho (2015).



Nacional (AAN)/Força Aérea Portuguesa (FAP). Quando desenvolvem ações vigilância, as missões destas forças devem ser coordenadas com a GNR e complementam a VF.

O MM intervém no ambiente marítimo através da Direção Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM) a quem compete coordenar as atividades de controlo das autoridades nacionais relacionadas com as pescas.

Dada a multiplicidade de forças a nível nacional e a especificidade dos serviços que intervêm na zona de fronteiras e no espaço marítimo (ver figura 4), constata-se que em Portugal é fundamental a existência de coordenação entre serviços.

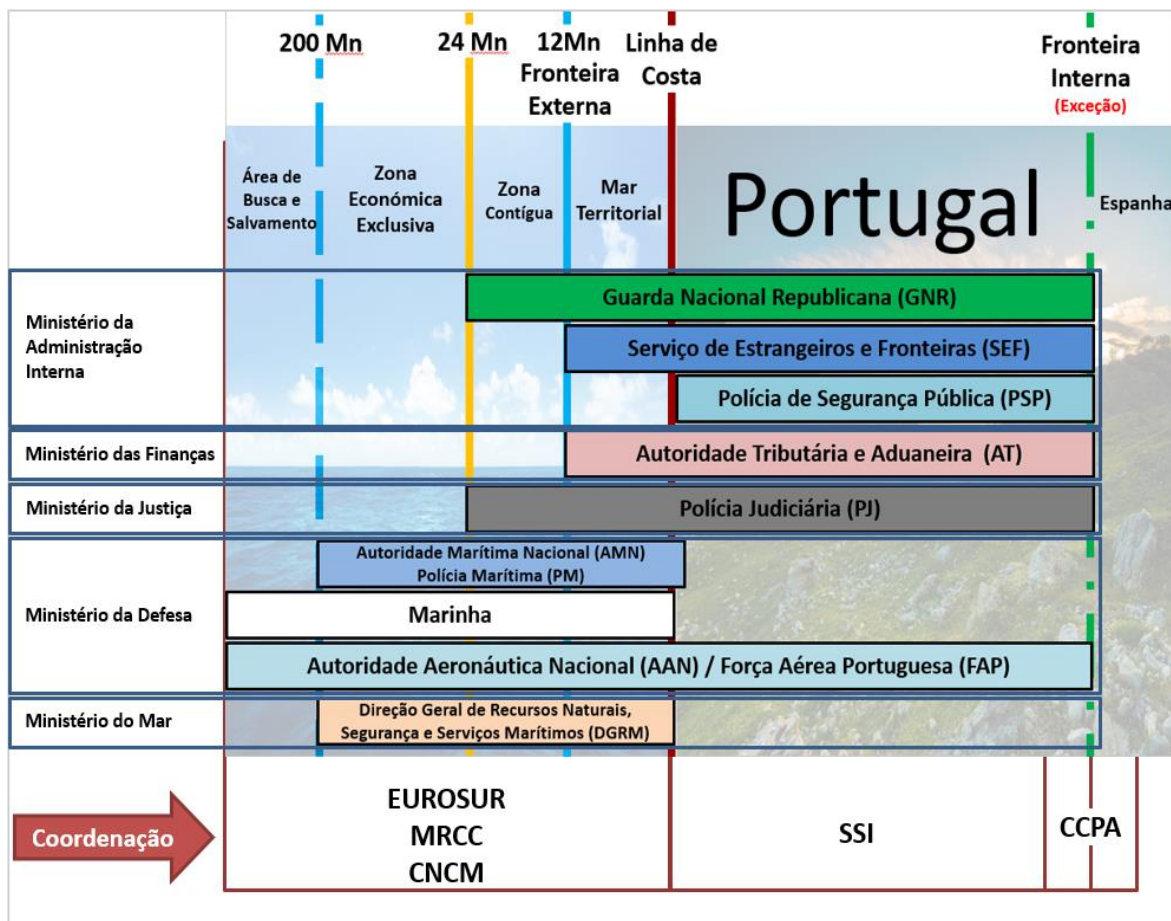


Figura 4 – Áreas de competência das entidades integrantes da ENGIF

Fonte: Adaptado de Gomes (2017).

A LOIC, já referida, é um exemplo da coordenação ao nível da investigação criminal. Outro é Lei de Segurança Interna (Lei 53/2008, de 29 de agosto, 2008)⁴, cujo articulado atribui ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI) a competência de coordenação, direção, controlo e comando operacional, a exercer através dos dirigentes

⁴ Última alteração na Lei n.º 21/2019, de 15 de fevereiro (2019).



máximos das forças de segurança e das entidades de proteção e socorro, competindo-lhe o desenvolvimento no TN dos planos de ação e das estratégias referentes ao ELSJ que impliquem a atuação articulada das forças e dos serviços de segurança (Artigos 15.º e 16.º), em sintonia com o Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança (PCCCOFSS) (Deliberação do Conselho de Ministros n.º 140/2010, de 25 de março, 2010).

Apesar de mais direcionado para gestão e resolução de incidentes tático-policiais do que para a atividade diária no MT, contempla no Anexo D o controlo de estrangeiros e fronteiras e aborda especificamente o Sistema de Informações Schengen e os Centros de Cooperação Policial e Aduaneira (CCPA), porém nada refere sobre o Centro Nacional de Coordenação (CNC) do Eurosur. Ressalva-se que os espaços marítimos, são áreas onde também atuam as forças da defesa nacional que não integram o PCCCOFSS.

1.2. **Abordagem metodológica**

O processo de investigação segue as normas metodológicas em vigor no Instituto Universitário Militar (IUM), nomeadamente a NEP/INV-001 (O) (IUM, 2018a) e NEP/INV-003 (O) (IUM, 2018b), assim como o Caderno N.º 8 do Instituto de Estudos Superiores Militares (Santos, et al., 2016) e ainda a recente publicação denominada “Regras e Normas de Autor no IUM” (Fachada, Ranhola, & Santos, 2019).

O objeto de estudo insere-se na área dos estudos de segurança e dos fenómenos criminais, no âmbito das ciências criminais (Decreto-Lei n.º 249/2015, de 28 de outubro, 2015) e o seu contexto centra-se no AS, na regulamentação europeia relativa às fronteiras Schengen e na ENGIF.

Neste contexto, a abordagem metodológica escolhida segue uma estratégia de investigação qualitativa, de natureza essencialmente descritiva e empírica, que procurou identificar o contexto legal da GIF nos níveis europeu e nacional, focada particularmente nas competências específicas da GNR e, com base nos dados obtidos, visa propor medidas de cariz institucional, respondendo à QC. Assim, tendo em consideração que se pretende recolher informação sobre um fenómeno particular, materializado na GNR, inserido no seu contexto em termos de GIF, foi utilizado como desenho de pesquisa o estudo de caso.

Para dar corpo à componente prática do MAV e da AV optou-se por recorrer a entrevistas semiestruturadas realizadas a peritos nacionais e internacionais nestes domínios. Foi selecionada uma amostra intencional e não probabilística (Santos, et al., 2016) de entrevistados que, pela sua experiência na preparação e no decurso das avaliações feitas a



Portugal, ajudassem a trazer luz sobre a forma de implementar as recomendações identificadas nos relatórios referentes às três avaliações efetuadas entre 2017 e 2019.

Assim, a nível nacional foram realizadas quatro entrevistas, recorrendo a conhecedores do MAS e da AV: ao coordenador para a Avaliação Schengen a Portugal de 2017, da Secretaria-Geral do MAI (SGMAI); ao Comandante Operacional da GNR, responsável pela estratégia institucional; ao Comandante da Unidade de Controlo Costeiro (UCC), responsável pela Unidade que detêm a competência de VFEM; também ao SEF enquanto entidade coordenadora do grupo interministerial para o desenvolvimento da ENGIF e para o seguimento da Avaliação Schengen a Portugal (Despacho n.º 5593/2018, 2018).

Para obter também uma perspetiva europeia, foram solicitados contributos da DG-HOME, responsável pelas missões de Avaliação Schengen aos EM, e à Frontex, enquanto responsável pela realização dos *Baseline Assessment*.



2. O papel da GNR na Gestão Integrada de Fronteiras

Neste capítulo, seguindo o modelo de análise produzido no contexto deste estudo (anexo A), pretende-se dar a conhecer o espectro de atuação da GNR no âmbito da GIF, as potencialidades face aos recursos de que dispõe para atuação na fronteira marítima e ainda, as preocupações estratégicas institucionais neste domínio.

2.1. Orgânica e atribuições

A organização da GNR encontra-se definida na LOGNR (2007). Nela destaca-se a condição de “força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas” (Artigo 1.º), com diversificadas e abrangentes atribuições (Artigo 3.º).

No âmbito das fronteiras, compete à UCC a responsabilidade pelo “cumprimento da missão da Guarda em toda a extensão da costa e no mar territorial”. Trata-se de uma Unidade especializada com “competências específicas na vigilância, patrulhamento e interceção terrestre ou marítima em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas” (Artigo 40.º). Esta Unidade está também incumbida de gerir e operar o Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo (SIVICC), que se encontra edificado ao longo da orla marítima, bem como do alojamento e operação do CNC/Eurosur (Despacho de 22 de março, 2012).

Ainda no âmbito das fronteiras, a GNR, através da Unidade de Ação Fiscal (UAF), tem competências específicas de investigação das infrações tributárias, fiscais e aduaneiras (Artigo 41.º) em todo TN e na ZC (n.º 4 do Artigo 5.º).

Relativamente à vigilância, os Comandos Territoriais (CTer) dos Açores e da Madeira têm atribuídas as missões da vigilância da costa e do MT e da prevenção e da investigação de infrações tributárias e aduaneiras, dependendo funcionalmente da UCC e da UAF (Artigo 37.º).

Por último, em caso de reposição das FI, por suspensão da aplicação do Acordo de Schengen, compete à GNR efetuar a VF terrestre, com recurso aos seus CTer, tal como é mencionado na ENGIF (2017).

Revistas as atribuições que a GNR detém, retira-se que no âmbito da GIF, apenas tem competências no âmbito da vigilância. A outra dimensão do controlo fronteiriço, o CF, está atribuída ao SEF conforme consta do Decreto-Lei n.º 240/2012, de 6 de novembro (2012).

No que respeita às funções de GC extraídas do Regulamento Frontex (2016), por conjugação com a LOGNR, verifica-se que a GNR tem atribuídas as competências



específicas de vigilância no âmbito do controlo fronteiriço e competências partilhadas no controlo das pescas e das atividades tributárias e aduaneiras por via marítima e resposta a acidentes e catástrofes marítimos. As funções de busca e salvamento marítimo, segurança da navegação e preservação e proteção do meio marinho e dos recursos naturais são subsidiárias da missão da GNR (Eufrázio, 2017).

Na sua ação de vigilância, a GNR tem como principais parceiros de cooperação a Marinha, a PM e a FAP, dispondo cada entidade de tarefas e recursos próprios destinados à realização das atividades específicas que lhes estão atribuídas no domínio do espaço marítimo e dentro das suas próprias esferas de competências (Frontex, 2018b).

2.2. Capacidades

Cabendo a atuação na VF à UCC, esta unidade especializada da GNR, possui uma organização dispersa ao longo da costa continental que lhe permite atuar em toda a linha, desde Caminha, a Norte, até Vila Real de Santo António, a Sul, conforme se pode retirar da estrutura orgânica da Unidade.

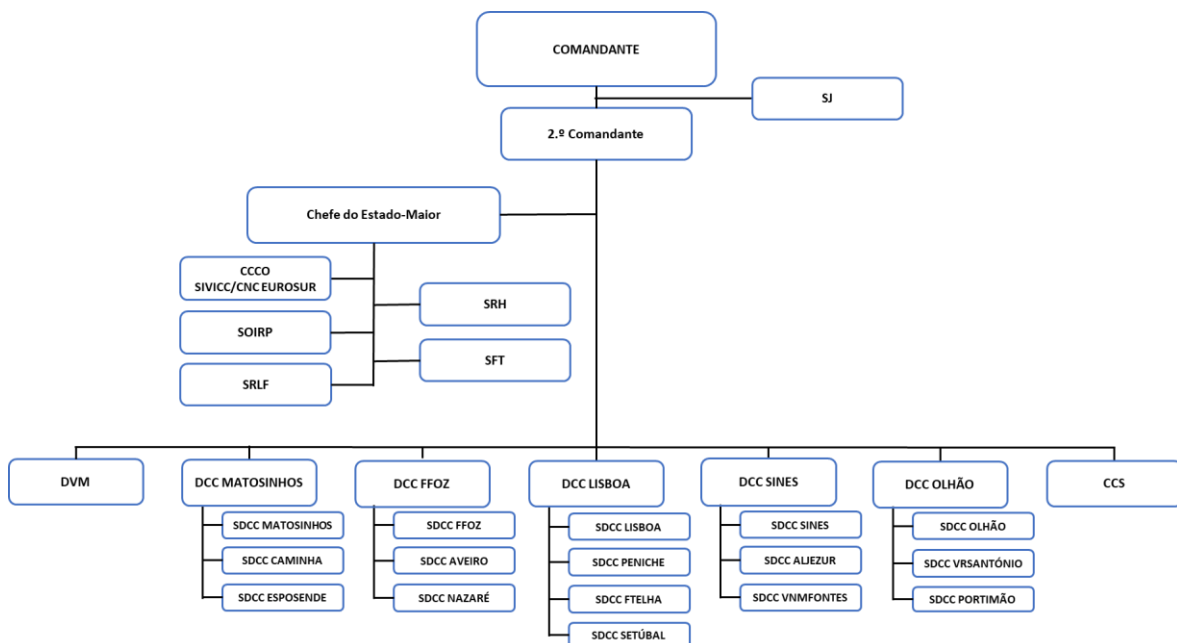


Figura 5 – Organograma da UCC

Fonte: UCC (2019), adaptado de (GNR, 2010).

A orgânica assenta em 16 Subdestacamentos de Controlo Costeiro (SDCC) enquadrados por cinco Destacamentos de Controlo Costeiro (DCC) que podem ser reforçados pelo Destacamento de Vigilância Móvel (DVM), o que permite dispor de uma malha de patrulhamento e interceção marítimo e terrestre em todo o MT do continente, cuja



ação é complementada por equipamentos portáteis e móveis de vigilância da costa e do MT ao dispor da própria Unidade (UCC, 2019).

Regra geral o patrulhamento terrestre é efetuado com recurso a viaturas auto e moto com capacidade todo-o-terreno, equipadas com meios binoculares e de visão noturna com alcances de 1 a 5 Mn, rádios com sistema tetra, conectados à Rede Nacional de Segurança Interna e que permitem o acesso a bases de dados através da consulta aos centros de comunicação locais ou central (UCC, 2017).

Na componente marítima, a vigilância e interceção é conseguida pelo recurso a Embarcações de Alta Velocidade e às Lanchas de Vigilância e Interceção, apoiadas por várias outras pequenas embarcações de manobra e abordagem. Estas lanchas estão equipadas com sistemas de comunicação tetra e outros de comunicação marítimos, com radares e sistemas de vigilância giro-estabilizados que permitem a operação em períodos de visibilidade reduzida. Os militares que integram as tripulações recebem formação específica, consoante as funções que desempenham na embarcação (UCC, 2016).

Apesar de ser uma Unidade com características únicas, a UCC não atua isolada do restante dispositivo da GNR e, sempre que necessário, dispõe do apoio imediato do vasto dispositivo Territorial, com competências policiais genéricas, que apenas na orla da costa dispõe de 72 Postos Territoriais pertencentes a dez Comandos Territoriais dos 18 que existem no território continental (Martinho, 2017).

Para além do patrulhamento e da interceção, da missão atribuída à UCC destaca-se também a gestão e operação do SIVICC, que constitui o sistema nacional de VF e de comando e controlo das atividades de vigilância nas FE sob responsabilidade nacional. Procura criar um Quadro de Situação Nacional (QSN), pelo que, conforme refere a ENGIF (2017), deve integrar a informação proveniente da própria GNR e de outros sistemas nacionais geridos pela DGRM e por outras entidades nacionais.

O SIVICC é constituído por vinte postos de observação fixos distribuídos ao longo da orla costeira continental, por oito postos de observação móveis, ambos equipados com equipamentos radar e eletro-óticos, e ainda por diverso equipamento portátil de visão noturna, distribuído pelas subunidades operacionais. A informação proveniente de todos os sensores é recolhida, analisada, integrada e disponibilizada aos operadores do Centro de Comando e Controlo Nacional (CCCN), localizado no Comando da UCC, em Lisboa (Eufrazio, 2015). Segundo a ENGIF (2017), o CCCN opera num regime 24/7, vigiando os



cerca de 850 km de costa continental, com principal incidência na linha de fronteira marítima, nas 12 Mn, controlando tudo o que transpõe essa linha.

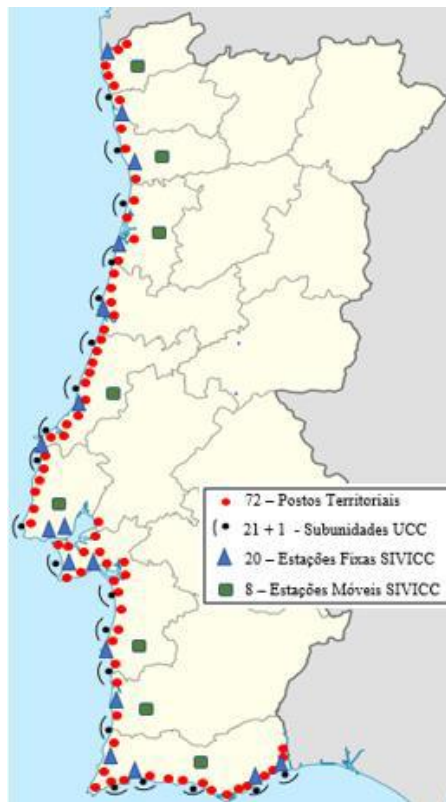


Figura 6 – Dispositivo da GNR na fronteira marítima

Fonte: Martinho (2017, p. 29).

Relativamente aos 2070 km de extensão da linha de fronteira marítima das Regiões Autónomas dos Açores (RAA) e da Madeira (RAM), importa relembrar, que de acordo com a LOGNR (2007) os CTer regionais detêm competências específicas em termos de controlo costeiro e aduaneiro, dispondo ambos de secções marítimas equipadas com embarcações de patrulhamento costeiro. A extensão do SIVICC para a RAM está já em curso, prevendo-se a conclusão até ao final do presente ano. A RAA, pela dificuldade do território e por envolver custos mais elevados será deixado para último lugar na edificação desta capacidade, prevendo-se que o arranque do estudo técnico para a instalação do sistema para 2020 (GNR, 2018).

Como referido anteriormente a UCC aloja e opera o CNC/Eurosur, estabelecendo a ligação entre este sistema de vigilância europeu com o sistema nacional, o SIVICC. No âmbito do CNC/Eurosur, de acordo com a ENGIF (2017), a UCC coordena e assegura o intercâmbio das informações entre as autoridades nacionais com responsabilidades pela vigilância do espaço marítimo sob soberania nacional, incluindo as FE, bem como com os



outros CNC e com a Frontex. A UCC recolhe a informação nacional e disponibiliza-a no sistema para a produção do Quadro de Situação Europeu e, no sentido inverso, analisa e disponibiliza a informação do sistema pelas autoridades nacionais com competências neste domínio, pelo que dispõem de oficiais de ligação no CNC/Eurosur, e que ali podem desenvolver e coordenar ações específicas da sua competência que requeiram a coordenação interinstitucional ou mesmo o recurso a potencialidades do sistema, como são os *Eusosur Fusion Services* (EFS).

No que respeita às FE, para além das capacidades já elencadas relativas à UCC e aos CTer Madeira e Açores, a GNR possui ainda competências específicas de investigação para o cumprimento da missão tributária, fiscal e aduaneira, em todo o TN, missão que integra o espectro de competências da UAF e, no caso da suspensão da aplicação do Acordo de Schengen, a GNR, através das suas Unidades Territoriais tem também a capacidade de repor as fronteiras terrestres, com Espanha, desempenhando missões de VF terrestre.

2.3. Alinhamento estratégico

Para poder assegurar as suas atribuições de VF, a GNR, num processo que se pretende de melhoria contínua, acaba por refletir estas preocupações no seu Plano Estratégico (PE) 2020 (GNR, 2015). Esse documento, identifica como potencialidades da GNR a capacidade fundamental no plano de vigilância, interceção e patrulhamento terrestre e marítimo da orla costeira e MT do continente e Regiões Autónomas, apresentando como condicionamento neste domínio, as limitações em meios adequados para operar no MT em condições adversas de navegação, a que se juntam outros de âmbito transversal à instituição, mas que se refletem também na VF, nomeadamente, o envelhecimento tendencial dos Recursos Humanos (RH), a perda gradual de efetivos e o elevado desgaste a que estão sujeitos os meios operacionais, que no âmbito das fronteiras engloba o ambiente costeiro e marítimo.

Como desafios o PE aponta para o acesso a fundos estruturais e de investimento, neste caso destinados às fronteiras, bem como o desenvolvimento de infraestruturas tecnológicas com impacto na eficácia operacional, como é o caso do SIVICC, e ainda a participação em operações no âmbito da componente externa de segurança interna e o reforço da cooperação com instituições e agências europeias como a Frontex, por exemplo. O PE identifica, porém, um constrangimento que se prende com a insuficiente coordenação entre os diversos atores dos sistemas ligados à segurança nacional, a que poderemos associar aqueles que atuam no espaço marítimo sob soberania nacional e nas fronteiras em particular.



Neste sentido, uma das estratégias parcelares vertidas no documento aponta para a capacidade de comando e controlo (emprego operacional), que engloba uma perspetiva referente à vigilância e controlo da costa e da FE, agregando três objetivos operacionais: (i) potenciar a participação na rede europeia de vigilância e controlo da FE da UE, que visa o desenvolvimento de ações de VF, tanto em TN como através da participação em missões conjuntas desenvolvidas pela Frontex no território de outros EM; (ii) incrementar as capacidades marítimas, voltado para a melhoria contínua da operacionalidade dos meios de vigilância e interceção marítimos, bem como para a componente de formação no âmbito das funções de GC; e (iii) aumentar a acessibilidade e tratamento da informação partilhada com outras entidades, através do recurso aos sistemas de vigilância nacional e europeu.

É deste modo que a GNR espelha a sua preocupação com as atribuições no âmbito da VF, incluindo-as nos documentos estratégicos, atribuindo objetivos específicos que refletem as prioridades institucionais a atingir a médio e longo prazo.

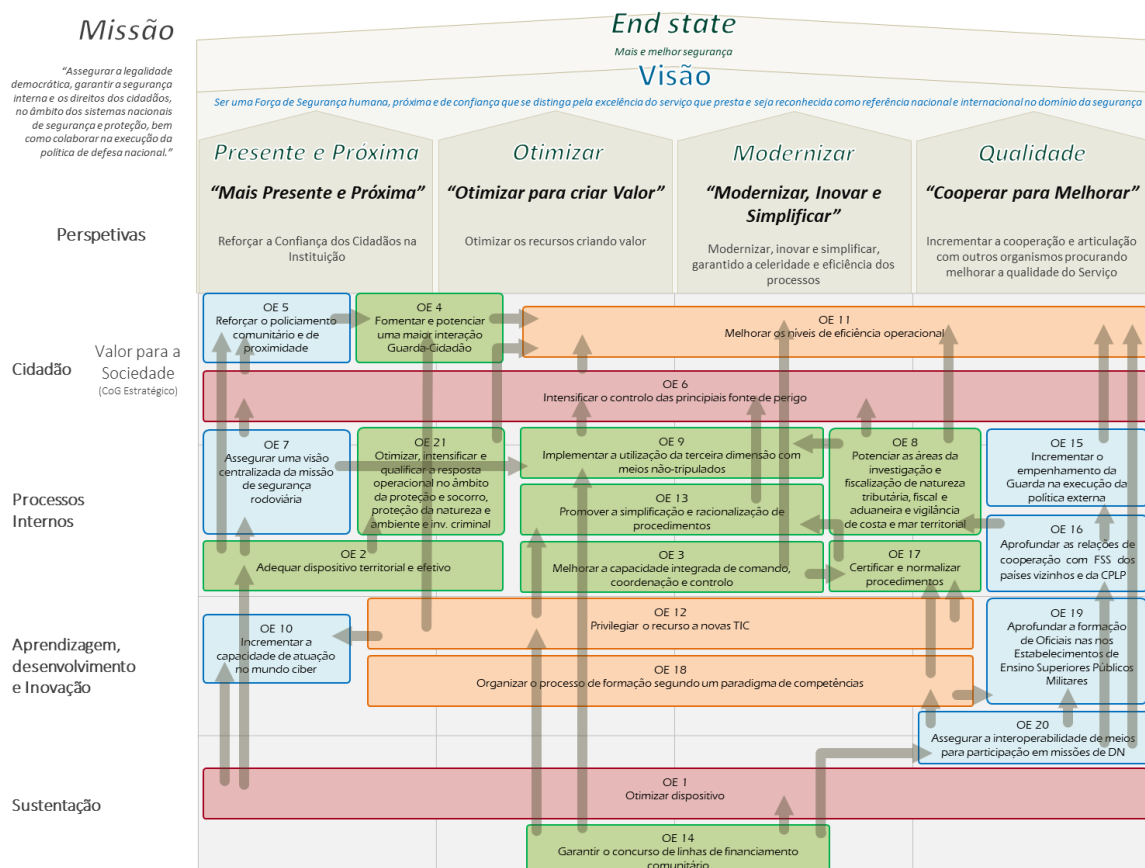


Figura 7 – Desenho da Estratégia 2020 da GNR

Fonte: GNR (2015).



3. Processos de avaliação

Refere Capitani (2014) que o objetivo inicial de Schengen, de criar um espaço de trabalho comum para as administrações dos EM, foi moldado por várias e diferentes dinâmicas: a queda do muro de Berlim e a criação do mercado interno entre 1989 e 1992, a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão com a criação do ELSJ em 1999, o impacto dos atentados do 11 de Setembro nas fronteiras e políticas de segurança da UE, o alargamento a leste aos novos EM e, por último, o rearranjo constitucional da UE que terminou com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 2009.

Num espaço sem FI, é fundamental dotar a UE de mecanismos de coordenação dos sistemas de controlo das FE. Assim, logo após o 11 de Setembro, a UE promoveu alterações à Política Externa e de Segurança Comum que introduziu com o Tratado de Nice e no Conselho Europeu de Laeken, o comprometimento dos EM em garantir uma melhor gestão dos controlos nas FE, de forma a lutar eficazmente contra o terrorismo, a imigração clandestina e o tráfico de seres humanos (Vitorino, 2004).

Acompanhando as conclusões de Laeken, o Conselho Europeu solicitou ao Conselho e à Comissão a definição de mecanismos de cooperação entre os serviços responsáveis pelo controlo das FE e o estudo das condições para a criação de um mecanismo ou serviços comuns de controlo (Comissão Europeia, 2018). Complementadas pelas disposições do TFUE, estabelece-se a base para o desenvolvimento de um mecanismo de avaliação às FE da UE e ao funcionamento dos seus EM nestes domínios.

Já com o Tratado de Lisboa, implementa-se um novo conceito de GIF, enraizado no artigo 77.º do TFUE (2012) que Capitani (2014) aponta como a preparação do caminho para uma nova governação supranacional, espelhada num novo sistema de avaliação e em medidas adequadas.

Segundo Kaasik e Tong (2019) as agências da UE (*e.g.* Frontex), as normas comuns (CFS, Código de Vistos de Schengen) e o novo MAS, foram desenvolvidos para garantir consistência ao projeto europeu.

3.1. Mecanismo de Avaliação Schengen

A manutenção do equilíbrio entre os interesses nacionais e os objetivos gerais do ES exigiu a verificação do cumprimento das regras. O MAS surge como resposta a esse intuito e foi desenvolvido como um sistema de proteção para estabelecer e manter a cooperação efetiva e a confiança mútua entre EM (Kaasik & Tong, 2019).



A avaliação é parte integrante de Schengen e contempla dois processos: (i) o primeiro avalia a capacidade dos EM aderirem ao ES, observando a correta aplicação das regras, com vista ao levantamento dos controlos nas FI; (ii) o segundo aplica-se quando um EM é admitido no ES, avalia a correta aplicação do AS, procurando reforçar a confiança mútua, base da cooperação que garante a livre circulação de pessoas no ES (Pascouau, 2012).

No fundo, o MAS visa aferir a eficácia e fiabilidade da aplicação das medidas compensatórias pelos EM (Kaasik & Tong, 2019), sendo utilizado para controlar a aplicação do AS e formular recomendações sobre as eventuais deficiências identificadas (Comissão Europeia, 2011).

O atual quadro legal que implementa o novo MAS segue as disposições do Regulamento (UE) n.º 1053/2013 do Conselho, de 7 de outubro (2013) que estabelece um mecanismo de avaliação e monitorização para verificar a aplicação do AS.

Segundo o referido regulamento os EM e a Comissão são conjuntamente responsáveis pela aplicação do mecanismo de avaliação e acompanhamento, sendo apoiados pelos órgãos, organismos e agências da UE envolvidos na aplicação do AS. Para tal a cooperação entre os EM e a Comissão deve ser plena, em todas as fases da avaliação, especialmente através da participação nas equipas de avaliação.

As avaliações podem abranger todos os aspetos do AS e em todas elas são verificados os aspetos relacionados com o funcionamento das autoridades que o aplicam. As avaliações podem consistir de questionários e de visitas aos locais, e ser anunciadas ou não anunciadas. As visitas anunciadas seguem um programa de avaliação plurianual, estabelecido por um período de 5 anos. O atual plano de avaliação foi estabelecido para o período 2014/2019, tendo Portugal sido avaliado em 2017, sendo o resultado desta avaliação e as recomendações realizadas uma das bases de trabalho para o presente estudo.

Este processo de avaliação é composto por várias etapas, conforme se pode observar na figura 7 (Comissão Europeia, 2016) e segundo Kaasik e Tong (2019) o novo MAS apresenta como pontos fortes: (i) as missões de avaliação e os procedimentos de acompanhamento serem liderados pela Comissão; (ii) os peritos das agências UE participarem na avaliação como observadores; e (iii) as visitas de avaliação sem aviso prévio para permitir obter visões mais realistas. Como principais fragilidades do MAS destacam: (i) a questionável objetividade da avaliação dirigida por uma rede de especialistas limitada; (ii) a incapacidade dos EM avaliados para implementar as recomendações propostas; e (iii) a morosidade dos procedimentos que diminui a eficácia do sistema.

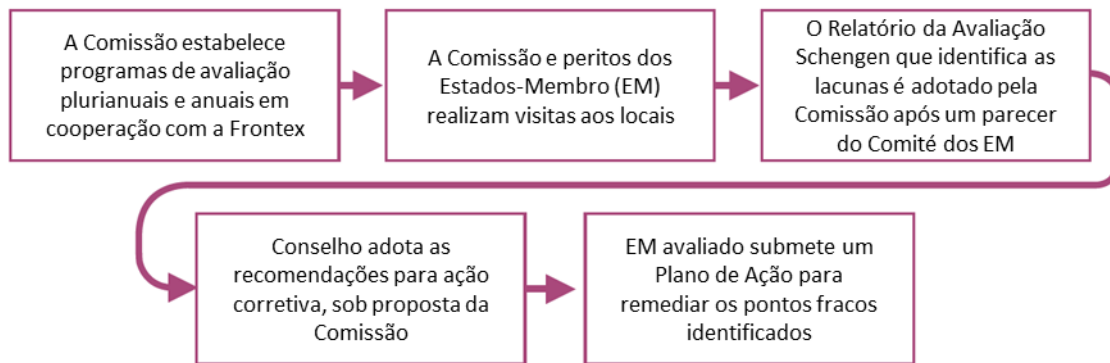


Figura 8 – Mecanismo de Avaliação Schengen

Fonte: Adaptado a partir de Comissão Europeia (2016).

3.2. Avaliação da Vulnerabilidade

Foi a necessidade de reforçar a cooperação operacional ao nível das FE que, em 2004, abriu caminho para a criação da Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas FE dos EM da UE (Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho, de 26 de outubro, 2004). Entre outras tarefas a Agência deveria coordenar a cooperação operacional entre os EM em matéria de gestão das FE, desenvolver um modelo comum de avaliação integrada dos riscos, preparar avaliações gerais e específicas dos riscos e ajudar os EM a formar os GF nacionais, desenvolvendo normas de formação comuns, devendo ainda monitorizar as FE e prestar assistência aos EM nas circunstâncias que o exigissem (Capitani, 2014).

Em 2016 surge o Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro (2016), que revoga o anterior e atribui à Agência competências alargadas, passando a designá-la por Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, mas adotando o nome pelo qual era comumente conhecida a antecessora (Frontex).

De acordo com o Regulamento Frontex (2016), a AV visa permitir a avaliação da capacidade e o estado de preparação dos EM para enfrentar eventuais ameaças e desafios às FE (atuais e futuros), de forma a identificar possíveis consequências imediatas nas FE e consequências subsequentes para o funcionamento do ES. Além disso visa também avaliar a capacidade de contribuição dos EM para a Reserva de Reação Rápida (RRR), tratando-se de uma avaliação realizada sem prejuízo do MAS.

As atribuições constantes do Regulamento Frontex (2016) nestas matérias incumbem a Agência de realizar avaliações com uma periodicidade mínima anual, relativas às capacidades e estado de preparação dos EM, devendo aferir-se quanto à disponibilidade do equipamento técnico, sistemas, capacidades, recursos, infraestruturas e pessoal dotado das



competências e da formação adequadas, necessários ao controlo fronteiriço do EM. Desta avaliação resulta a emissão de recomendações aos EM, cujo propósito visa eliminar as vulnerabilidades identificadas e preparar os EM para enfrentar desafios futuros.

A AV, se regularmente realizada, permite identificar vulnerabilidades que poderão então ser combatidas com medidas de mitigação, sendo considerado uma forma mais eficiente e uniforme de nivelar por cima o controlo fronteiriço na UE, perfeitamente em linha com o CFS (Frontex, 2018a).

A AV assenta num processo único de avaliações de base (*Baseline Assessment*) anuais, complementadas por avaliações específicas, ambas realizadas pela Frontex. Estas avaliações centram-se em três fatores que são analisados em conjunto tendo por base critérios objetivos e quantificáveis, desenvolvidos especificamente para permitir a implementação da AV. O primeiro fator é a atualização anual da lista de capacidades instaladas fornecidas pelos EM. O segundo fator é a revisão anual dos indicadores objetivos relacionados com os riscos e ameaças ao longo da FE da UE, cujos dados são fornecidos mensalmente pelos EM. O terceiro fator resulta das avaliações realizadas no ano anterior (Frontex, 2018a). O processo pode ser melhor compreendido pela análise da figura seguinte.

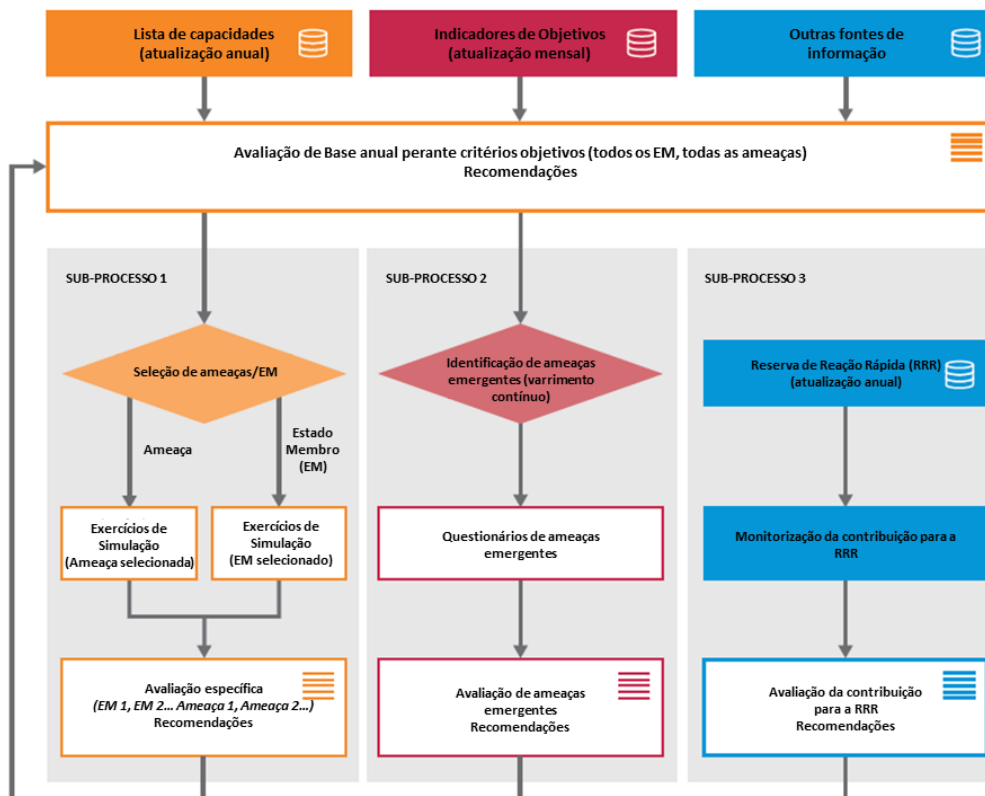


Figura 9 – Processo de avaliação da vulnerabilidade

Fonte: Adaptado a partir de Frontex (2018a).



3.3. Sinergias entre processos de avaliação

O MAS e a AV são componentes essenciais para a garantia do bom funcionamento do ES e a implementação efetiva da GIF nos EM e nos países associados a Schengen. Apesar de ambos os processos terem por objetivo o controlo de qualidade, diferem principalmente em termos de base jurídica, objetivo e âmbito de aplicação. (Frontex, 2018a).

Relativamente à base jurídica, importa salientar que as atividades da AV se baseiam no Regulamento Frontex (2016), que especifica a relação entre ambos os processos, referindo que as AV devem ser realizadas sem prejuízo do MAS e que as medidas a recomendar aos EM, emitidas pelo diretor executivo da Frontex, devem fundamentar-se também nos resultados do MAS. Porém, embora a base jurídica da AV interligue os dois instrumentos, o Regulamento (UE) n.º 1053/2013 do Conselho, de 7 de outubro (2013), que estabelece o MAS, não inclui quaisquer referências explícitas à AV, uma vez que esta atribuição da Frontex é posterior à publicação deste Regulamento, descrevendo apenas o contributo da Agência para este instrumento, o que inclui a análise de risco e a participação com pessoal, como observador, nas visitas aos locais a avaliar.

Quanto ao objetivo, observa-se que o MAS pretende verificar a correta aplicação do AS nos EM e nos países associados, e que a AV se centra nas capacidades dos EM da UE para enfrentar desafios que se apresentam às suas FE, incluindo as ameaças presentes e futuras. Trata-se, por isso, de uma ferramenta de prevenção de crises, enquanto o MAS se foca na conformidade dos procedimentos segundo a legislação aplicável.

No que respeita ao âmbito de aplicação, a AV, apesar de preservar um forte caráter de prevenção de crises, o seu mandato visa avaliar as tarefas de controlo fronteiriço dos EM e a sua capacidade para lidar com potenciais aumentos de fluxo de migração irregular. É neste campo que a AV se diferencia do MAS, enquanto instrumento que se centra na capacidade dos EM implementarem todo o AS, abrangendo todo o espectro da GIF, sendo a AV, comparativamente, mais limitada.

Pese embora ambos contribuam para a GIF, o MAS está mais vocacionado para a observação da eficácia do sistema de GIF e a AV dedica-se mais à verificação das capacidades do EM para reagir a ameaças (atuais e futuras) às FE.

A figura abaixo ilustra os dois mecanismos.

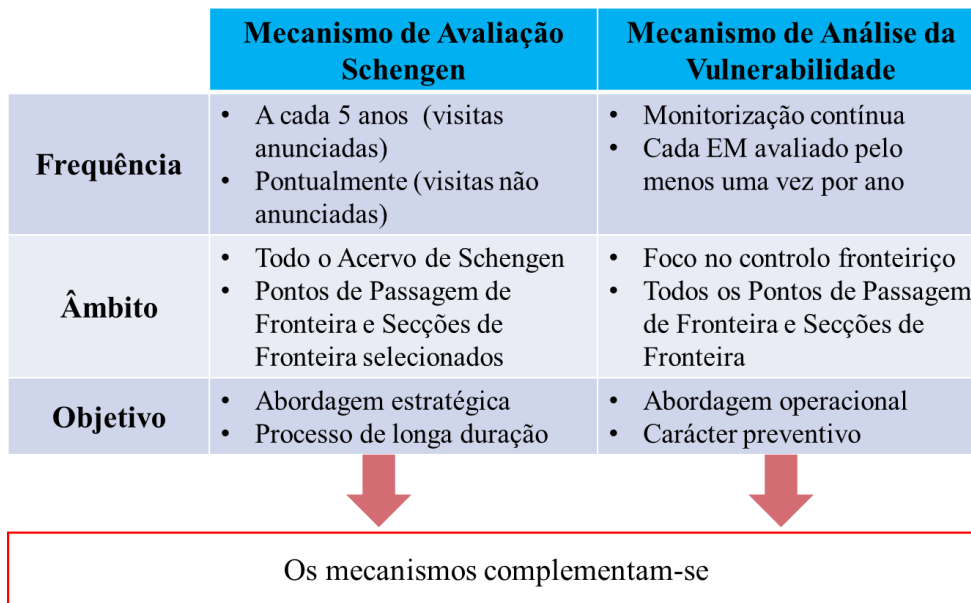


Figura 10 – Sinergia entre processos de avaliação

Fonte: Adaptado a partir de (Frontex, 2019).

3.4. Resultado das Avaliações em Portugal

Em 2017, Portugal, no quadro do planeamento plurianual do MAS, foi alvo de uma visita anunciada às suas FE e à GIF, que resultou num conjunto de recomendações (Conselho da União Europeia, 2018).

No âmbito da AV, em 2017, surge o primeiro *Baseline Assessment*, seguido do segundo, em 2018 (Frontex, 2017; Frontex, 2018b), elencando também um conjunto de recomendações ao Estado português.

No que importa à GNR o conjunto dos relatórios foca essencialmente questões relacionadas com: formação; RH; Análise de Risco (AR); cobertura do SIVICC; partilha de informação; cooperação interinstitucional; QSN; e meios de patrulhamento. Um maior detalhe dos relatórios está vertido nos apêndices D e E.

Fruto destas avaliações, principalmente do MAS, foi criado um Plano de Ação (PA) com 37 medidas, 19 das quais a implicar direta ou indiretamente a GNR (Grupo Interministerial para o Plano de Gestão Integrada de Fronteiras, 2017), tendo como objetivo dar seguimento às recomendações efetuadas a Portugal, apresentadas com mais pormenor no apêndice F.



4. Apresentação e discussão de resultados

O âmbito deste capítulo é acrescentar uma componente prática ao suporte teórico acima aduzido. Conforme referido anteriormente, são poucas as pessoas que verdadeiramente conhecem a ENGIF e compreendem de forma abrangente o MAS e a AV. Desta forma, as entrevistas realizadas nacional e internacionalmente visaram um conjunto restrito de pessoas que pudessem, pela sua experiência, contribuir para iluminar o objeto de estudo com múltiplas perspetivas⁵.

4.1. Apresentação e análise das entrevistas

Nacionalmente o objetivo traçado foi alcançado, porém, no patamar internacional, apenas foi possível recolher o contributo da DG-HOME, pois a Frontex, apesar da abertura inicial e de várias trocas de mensagens, por questões de segurança dos canais de comunicação, na impossibilidade de contacto pessoal, criou algumas dificuldades que inviabilizaram esse contributo.

Passando propriamente à análise das entrevistas (apêndice I), importa referir que o seu guião (apêndice G) foi naturalmente alinhado com o modelo de análise (apêndice A), na perspetiva de ferramenta de análise onde foi refletido todo acervo teórico utilizado para a realização da presente investigação.

A análise das entrevistas, que se aprofundará adiante, encontra-se explanada no apêndice I. Para uma interpretação mais qualitativa formaram-se três níveis de resposta: Nível Institucional (NI) incluindo apenas os entrevistados da GNR; Nível Nacional (NN) englobando a SGMAI e o SEF; e Nível Europeu (NE) para as entrevistadas da DG-HOME. A codificação apresentada será antecedida de um número entre 0 e 2 correspondente ao número de resposta positivas em cada nível.

Assim, no que respeita à formação, considerando que Portugal tem de adotar um CCC para GF, os entrevistados foram unânimes (2NI/2NN/2NE) ao apontar a formação comum como uma possibilidade para GNR e SEF. A maioria (2NI/1NN/2NE) considera que essa formação deve ocorrer na componente geral, porém o SEF considera que deve ocorrer apenas num contexto de especialização

Ainda sobre a formação, no que respeita ao CIRAM, cinco entrevistados (1NI/2NN/2NE), consideram que se deve continuar a formar elementos com recurso à oferta formativa disponibilizada pela Frontex numa lógica de formação de formadores, replicando

⁵ Painel de entrevistados em apêndice H.



a formação internamente para que se atinja rapidamente um conjunto alargado de pessoas a trabalhar neste modelo de AR. Existe unanimidade a todos os níveis quanto à importância da implementação de uma efetiva AR, contudo apenas quatro (1NI/1NN/2NE) defendem a partilha de informação e dos produtos.

Relativamente aos recursos materiais, metade dos entrevistados (1NI/1NN/1NE) defende a aquisição de novos equipamentos e dois (0NI/1NN/1NE) defendem que deverá existir um PE baseado nas necessidades de compra/manutenção, prevendo o recurso a financiamento europeu como forma de atenuar o esforço financeiro do Estado.

Quanto aos RH, metade dos entrevistados (1NI/1NN/1NE) menciona que a FE portuguesa apresenta um baixo nível de ameaça, antevendo, porém, que o crescimento da Frontex, a necessidade de contribuir para a RRR e a participação nas missões conjuntas, poderá criar uma vulnerabilidade neste domínio. Numa perspetiva de não inversão das perdas de RH, ou da alteração dos fatores que influenciam a FE, resultando no aumento do nível de ameaça, levou quatro (1NI/2NN/1NE) a responderem que no médio/longo prazo este fator será uma vulnerabilidade.

Existe unanimidade (2NI/2NN/2NE) em considerar que todos os troços de FE marítima devem estar cobertos com um sistema de vigilância, considerando a maioria (2NI/2NN/0NE) que esta lacuna deve ser colmatada por etapas, primeiro a RAM e depois a RAA por se encontrar mais afastada do continente e ser de maior complexidade.

Sobre o QSN e a forma como as entidades com responsabilidades no âmbito da vigilância marítima devem partilhar a informação, metade (2NI/1NN/0NE) dos entrevistados, particularmente aquelas que participam nas negociações do futuro protocolo de cooperação interinstitucional, apontam para esta via protocolar como caminho a seguir. Pelo entrevistado da SGMAI (0NI/1NN/0NE) foi referido que a partilha de informação deverá ser uma imposição legal e as duas entrevistadas internacionais (0NI/0NN/2NE) sugerem uma partilha centralizada no nível político. Salienta-se ainda as quatro respostas (2NI/1NN/1NE) que consideram haver necessidade de divulgação do Eurosur entre as demais entidades, por parte da autoridade que o opera, sendo que duas dessas respostas são da própria GNR, o que indicia curiosidade sobre as potencialidades do sistema e vontade em divulgá-las.

No âmbito da partilha de informação e da construção de um QSN, o CNC/Eurosur tem um papel chave enquanto dotado de oficiais de ligação e pontos de contacto e ainda enquanto ligado ao sistema nacional, o SIVICC (Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2017,



de 17 de julho, 2017). Cinco dos entrevistados (2NI/2NN/1NE) considera que um sistema pressupõe o outro. Metade (1NI/1NN/1NE) considera que o CNC/Eurosur e o SIVICC estão cada vez mais interligados. Apenas o SEF, apesar de admitir que os sistemas têm de estar conectados, considera que a localização do CNC/Eurosur não é relevante, referindo que existem soluções tecnológicas para ultrapassar essa questão.

Um ponto fundamental para o desenvolvimento de qualquer PA com medidas a este nível é o financiamento. Todos os entrevistados conhecem o plano de financiamento em vigor, mas apenas quatro (0NI/2NN/2NE) têm conhecimento do quadro que está a ser preparado (2021-2027), porém nenhum é da GNR.

Relativamente às prioridades na adoção de medidas para implementação da ENGIF relativamente à VF, as opiniões divergem muito. Metade dos entrevistados (2NI/1NN/0NE), todos nacionais, apontam os meios e equipamentos como uma prioridade, havendo vários pares de entrevistados a destacar os RH (2NI/0NN/0NE), a formação (1NI/1NN/0NE), a AR (0NI/1NN/1NE) e a partilha de informação (1NI/1NN/0NE) como prioridades. Ainda de interesse, uma das entrevistadas internacionais refere o planeamento estratégico como prioridade.

Do ponto de vista da interligação dos mecanismos, para quatro dos entrevistados (2NI/0NN/2NE), há uma clara perceção que tal trará maior conhecimento relativamente ao real ponto de situação do que se passa nos EM ao nível da GIF e das FE. Quatro foi também a quantidade de entrevistados que refere que os sistemas não se sobrepõem e que se complementam (1NI/1NN/2NE). Outros quatro destacam que o resultado das sinergias entre processo de avaliação influenciará a distribuição de financiamentos europeus (0NI/2NN/2NE), resposta que inclui a totalidade dos internacionais e os organismos nacionais que têm participado nas negociações dos fundos, a SGMAI e o SEF.

4.2. Análise dos dados

Sustentadas na conjugação dos resultados obtidos nas entrevistas e da sua conjugação com as capacidades da GNR no âmbito das FE, já referidas no capítulo 2, serão agora produzidas algumas ideias de força, na linha do que são as recomendações constantes dos relatórios de avaliação (apêndices D e E), para a implementação do PA (apêndice F) na GNR.

Assim, no domínio da formação, ponderando quanto à imposição trazida pelo Regulamento Frontex (2016), a GNR terá que finalizar a construção do seu Curso de Vigilância e Controlo de Fronteiras (CVCF), materializando a implementação do CCC para GF, devidamente alinhado com o Quadro de Qualificações Setoriais (*SQF*) europeu (Pires,



entrevista presencial, 18.04.2019). Porém, haverá vantagem em promover formação conjunta e harmonizada para a GNR e o SEF (Carrilho, entrevista presencial, 30.04.2019), podendo isso ser instrumental (Niculiu, entrevista por e-mail, 08.05.2019).

A AR é também um requisito importante e a sua correta aplicação permite fazer uma melhor gestão dos meios disponíveis, aplicando-os em função das ameaças. Neste campo, a partilha de informação é basilar e será fundamental o envolvimento de outras entidades neste esforço (Carrilho, *op. cit.*). Para a GNR, a AR deverá ser encarada como uma atividade fundamental a edificar na UCC, mas com interlocutores na Direção de Informações do Comando Operacional, dada a conexão existente entre as fronteiras e as restantes Unidades (Pires, *op. cit.*).

Ao operar o CNC/Eurosur, incluindo as ferramentas de AR disponibilizadas aos EM pela Frontex, a GNR tem um papel determinante para fomentar a colaboração interinstitucional (Niculiu, *op. cit.*). A negociação do protocolo de cooperação interinstitucional está a decorrer (Silva, entrevista por e-mail, 07.05.2019) e tem havido colaboração das demais entidades (Pires, *op. cit.*). Contudo deverá aproveitar-se o futuro Regulamento da Frontex (Council of the European Union, 2019) para revogar (Ricardo, *op. cit.*) o Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro (2007) que cria o Centro Nacional Coordenador Marítimo, (CNCM) criando um novo diploma alinhado com a legislação Eurosur (Eufrázio, 2017).

Há que cooperar com as Forças Armadas partilhando a localização dos meios institucionais e assegurando a obtenção da localização dos meios militares quando empregues em missões de segurança e vigilância, para dessa forma criar um verdadeiro QSN integrado (Esteves, entrevista presencial, 02.05.2019).

Ainda sobre o Eurosur, dadas as alterações que o futuro Regulamento Frontex (2019) trará, a GNR deve fazer esforços para o manter na sua esfera de influência, continuando a fortalecer a ligação que existe ao SIVICC e ao Sistema Integrado de Vigilância Exterior (SIVE) espanhol, através desta plataforma (Eufrázio, 2015). Para tal é importante garantir a certificação de segurança do CNC/Eurosur e assegurar a partilha de informação através de canais seguros com os terminais a instalar nas restantes entidades (Pires, *op. cit.*).

A redução de RH é um problema que poderá agravar com o previsto alargamento da Frontex (Esteves, *op. cit.*), porém esta não é uma matéria que esteja nas mãos dos Comandantes militares, mas dos decisores políticos (Pires, *op. cit.*). Uma política de RH carece de planeamento (Niculiu, *op. cit.*).



No que respeita aos meios e equipamentos, a GNR deve continuar a apostar na aquisição de novos equipamentos, encontrando-se a decorrer vários processos aquisitivos para embarcações (Silva, *op. cit.*), mas também a contemplar/executar corretamente os planos de manutenção, de forma a prolongar a sua vida operacional (Pires, *op. cit.*), numa ótica de custo/benefício (Carilho, *op. cit.*). Relativamente ao SIVICC, a sua expansão está em curso e com um trajeto bem ponderado e definido (UCC, 2018).

Os cofinanciamentos para aquisições de equipamentos é algo que a UE disponibiliza (Vergeer, entrevista por e-mail, 08.05.2019) para novas aquisições e a GNR deverá apelar para o bom uso das verbas disponíveis. Neste âmbito, um, relativamente pequeno, esforço do Estado pode permitir a aquisição de meios e sistemas mais eficientes e versáteis que, naturalmente, para além de um aumento da eficácia no cumprimento da missão, proporcionam economias e libertação de RH para outras atividades (Carrilho, *op. cit.*).



Conclusão

O ELSJ a que nos habituámos enquanto europeus, assenta numa lógica de segurança partilhada, alicerçada na vigilância e controlo eficaz das FE e na liberdade de movimentos interna. Assegurar a uniformidade de procedimentos no controlo fronteiro, bem como o respeito pelos direitos fundamentais apregoados e defendidos pela sociedade ocidental, num contexto de multiplicidade cultural, social, económica e política que compõe o retalho geopolítico europeu, exige regras bem definidas, aceites pelos EM e cuja implementação seja tangível e passível de avaliação.

Decorrente desta necessidade, surge o modelo europeu de GIF em resposta ao problema da pluralidade de modelos de controlo fronteiro próprios de cada EM. Só a uniformização garante o desenvolvimento de estratégias de cariz nacional, adaptadas à realidade de cada EM, mas perfiladas pelas linhas orientadoras europeias e adequadas às necessidades comuns.

Conscientes da necessidade de estudar o modelo europeu de GIF, associado aos processos de avaliação, concebemos um modelo de análise assente num estudo de caso que permita perceber o que pode a GNR fazer para mitigar as vulnerabilidades nacionais identificadas. O percurso da investigação seguiu a metodologia utilizada pelo IUM, dividindo-se o trabalho nas fases: exploratória, englobando a revisão de literatura e definição conceptual; analítica, para estudo da GNR, dos processos avaliativos e realização de entrevistas; e conclusiva, para síntese dos elementos recolhidos e apresentação dos resultados.

O OG formulado para a investigação “propor medidas, passíveis de promoção pela GNR, que contribuam para a redução das vulnerabilidades nacionais identificadas no âmbito das avaliações à GIF, particularmente no domínio da VFEM”, assumiu a QC: “que medidas pode a GNR promover de forma a contribuir para a redução das vulnerabilidades nacionais identificadas no âmbito das avaliações à GIF e à VFEM?”, ao que associamos quatro OE e respetivas QD.

Nesta senda, e respondendo à QD1: “quais os requisitos exigidos a um EM Schengen no âmbito da GIF, em particular na VFEM?”, observamos que os requisitos exigidos aos EM Schengen se encontram vertidos em diversa legislação comunitária, concluindo-se que os que se aplicam ao presente estudo são: a formação; os RH e materiais; os sistemas de vigilância; a AR; a partilha de informação; e o QSN. Com a identificação dos referidos



requisitos, essenciais para balizar a pesquisa subsequente e orientar os esforços que se seguiram, atingiu-se o OE1.

No contexto da ENGIF portuguesa, denota-se a existência de variadas entidades a atuar no espaço marítimo sob soberania nacional, porém, apesar disso, não existe força legal que imponha uma efetiva cooperação entre as entidades, o que redundava na incapacidade de construir um QSN comum. No quadro das responsabilidades de todas estas entidades percebe-se que a VFEM está atribuída à GNR que, em paridade com o SEF, detém a qualificação de GF.

Assim, tendo em consideração o vasto leque de missões atribuídas à GNR, que abrangem todo o TN, incluindo o MT e a ZC, e respondendo à QD2: “que competências e capacidades detém a GNR, passíveis de ser aplicadas no âmbito da GIF e da VFEM ao nível nacional?”, conclui-se que para cumprir a sua missão de VFEM, a GNR dispõe da UCC para as missões gerais de vigilância, apoiada pela UAF, num contexto tributário e aduaneiro, e pelo dispositivo territorial, implantado ao longo da faixa costeira e nas regiões autónomas. Para ampliar a capacidade de vigilância, a GNR, através da UCC, gere e opera o SIVICC, que se constitui o sistema nacional de vigilância, e o CNC/Eurosur. Há uma estreita ligação e partilha entre os dois sistemas, inclusive as instalações dos seus centros de comando e controlo operacional ou de coordenação nacional, respetivamente, o que permite um permanente fluxo de informação nos dois sentidos e ainda o canal de comunicação com Espanha para ligação dos sistemas SIVICC-SIVE. Este elencar de competências e capacidades completa o OE2.

Em resposta à QD3: “que processos de avaliação existem e quais as lacunas e vulnerabilidades identificadas a Portugal no âmbito das avaliações à GIF e à VFEM?”, apuramos que existem dois processos de avaliação de âmbito europeu, o MAS e a AV.

O MAS é uma medida compensatória e constitui uma abordagem estratégica, caracterizada pela calendarização plurianual e abrangência, cuja iniciativa parte da CE. A AV constitui uma abordagem operacional decorrente de uma imposição constante do Regulamento Frontex e é realizada com uma periodicidade anual, pretendendo perceber a situação dos EM para reagir a ameaças atuais ou futuras. Estes processos são entendidos como complementares e ambos culminam com a emissão de relatórios com recomendações aos EM.

As autoridades portuguesas, quando submetidas ao MAS e à AV, obtiveram resultados que no cômputo geral identificaram algumas necessidades de melhoramento em termos de:



formação; RH e materiais; sistemas de vigilância; AR; partilha de informação; e QSN. Assim, considera-se alcançado o OE3.

Para responder à QD4: “qual o potencial da GNR para mitigar, reduzir ou até mesmo eliminar as vulnerabilidades referentes à GIF e à VFEM?”, recorreu-se a uma abordagem mais prática, com contributos de especialistas, que permitiram obter um suporte mais robusto para as propostas que se pretenderam alcançar. Esta perspetiva intra e interinstitucional permitiu verificar qual o potencial da GNR para, ao seu nível de competências e responsabilidades, intervir num quadro de redução de vulnerabilidades. A conclusão a que se chega é que nenhuma das vulnerabilidades identificadas pode ser mitigada pela ação isolada da GNR, podendo, no entanto, desenvolver várias ações que apoiam e sustentam a solução ou da decisão política. Considerou-se assim atingindo o OE4.

Respondidas as QD, partimos agora para a resposta à QC, assim:

- (i) No que respeita à formação, a GNR tem capacidade para continuar internamente o desenvolvimento do CVCF, por forma a aplicar em pleno o CCC para GF. Quando concluído deve ser inserido no plano de formação institucional, atribuindo-lhe verbas para a sua realização. Ainda neste âmbito, importa junto das instâncias próprias, obter a certificação do curso dentro do SQF europeu;
- (ii) Relativamente aos RH, a GNR pode internamente reforçar o efetivo da UCC através de convites internos ao dispositivo, porém no quadro atual de escassez a nível nacional, entende-se a medida como difícil. Por outro lado, a GNR pode requerer à tutela a abertura de concursos de admissão de novos Guardas para suprir as necessidades institucionais, alocando parte dos recursos à UCC, contudo esta decisão é mais política do que interna;
- (iii) Referente aos recursos materiais, a GNR deve continuar a promover processos aquisitivos de embarcações e meios de patrulhamento para as FE recorrendo ao cofinanciamento existente para esse fim. No entanto, a decisão não recai apenas sobre a GNR, visto que há uma parcela desse investimento que cabe ao Orçamento do Estado;
- (iv) Quanto à AR, a GNR pode e deve edificar esta capacidade e dedicar-lhe RH especializados assegurando o seu pleno funcionamento e a produção/partilha de produtos desta natureza com as outras entidades nacionais, permitindo focar a atividade dos meios em função da ameaça;



- (v) Sobre o SIVICC, a GNR deve continuar o programa em curso de expansão para a RAM e, posteriormente, para a RAA. Ainda sobre o SIVICC, continuar a promover a sua modernização, de forma a tornar o sistema mais automatizado e menos dependente de RH, que podem ser afetos a outras tarefas de vigilância e patrulhamento. A tutela suporta estes desígnios, pelo que compete à GNR manter o plano em curso e cumprir as tarefas que sejam da sua competência;
- (vi) No que respeita à partilha de informação e ao CNC/Eurosur, a GNR deve promover junto das outras entidades as valências do centro e em conjunto com estas, finalizar o protocolo de cooperação interinstitucional que permita potenciar a utilização do centro pelas entidades no decurso das operações e criar um QSN conjunto;
- (vii) Supletivamente, junto da tutela, a GNR deve: (i) exercer influência para a revogação/atualização da legislação referente ao CNCM de forma a eliminar os conflitos existentes com o CNC/Eurosur por força de legislação europeia mais recente, conforme consta do PA decorrente da AS a Portugal; (ii) propor a discussão quanto à inclusão no PCCCOFSS de uma referência ao CNC/Eurosur, à semelhança do que sucede relativamente aos CCPA, sem porém esquecer que o CNC/Eurosur envolve também as Forças Armadas;
- (viii) Ainda na esfera de competências da GNR está a construção da futura Estratégia institucional para 2025. Deverá contemplar uma perspetiva de vigilância e controlo da FE, que contemple objetivos operacionais conexos com as medidas elencadas neste estudo;
- (ix) Por último, quando se realizou o presente estudo, detetou-se que na lista de serviços nacionais competentes em matéria de controlo fronteiriço, ainda consta a Brigada Fiscal, devendo a GNR promover a atualização dessa informação nos termos do Artigo 39º do CFS.

Após a resposta à QC, passamos para a consecução do OG e corolário do estudo, propondo as seguintes medidas:

- (i) Concluir o CVCF e promover a sua certificação europeia;
- (ii) Evitar a escassez de RH dedicados à VFEM;
- (iii) Continuar a renovação das frotas de patrulhamento marítimo e terrestre, através de financiamentos comunitários;
- (iv) Edificar uma estrutura dedicada à AR na UCC;



- (v) Manter o plano de expansão e modernização do SIVICC;
- (vi) Finalizar o protocolo de cooperação interinstitucional sobre partilha de informação;
- (vii) Estabelecer no CNC/Eurosur um QSN conjunto;
- (viii) Exercer influencia junto da tutela para revogação/atualização da legislação do CNCM;
- (ix) Promover a discussão sobre a inclusão do CNC/Eurosur no PCCCOFSS;
- (x) Refletir as medidas propostas na Estratégia 2025;
- (xi) Promover a notificação para a atualização da lista de serviços nacionais competentes em matéria de controlo fronteiriço.

Este estudo contribuiu para o alargamento do conhecimento sobre o modelo europeu de GIF, na perspetiva da VFEM, nomeadamente a Portuguesa, traduzindo de uma forma pragmática e facilmente aplicável, as necessidades de melhorias, nos diferentes domínios, por parte da GNR enquanto entidade nacional responsável pela VFEM. Esta investigação compreende a opinião de peritos com responsabilidade Europeia, Nacional e Institucional.

Teve como limitações: a parca informação referente à AV; os poucos peritos conhecedores de ambos os processos avaliativos; e a dificuldade na recolha de contributos ao nível da Frontex, relacionadas especificamente com o acesso a canais de comunicação seguros.

Recomenda-se para futura linha de investigação uma análise à GIF, à luz das alterações legais promovidas pelo Regulamento Frontex que se encontra para aprovação do Parlamento Europeu e, se possível, com recolha de contributos da Frontex.



Bibliografia

- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management New Strategies for Local Governments*. Washinton, D.C.: Georgetown University Press.
- AR. (2019). *Tratado de Lisboa*. Obtido em 12 de fevereiro de 2019, de Assembleia da Republica: <https://www.parlamento.pt/europa/Paginas/TratadodeLisboa.aspx>
- Avramopoulos, D. (2015). O Espaço Schengen. Em C. Europeia, *Europa sem Fronteiras: o espaço Schengen*. Obtido em 20 de fevereiro de 2019, de https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_pt.pdf
- Bigo, D. (2014). The (in)securitization practices of the three universes of EU border control: Military/Navy – border guards/police – database analysts. *Security Dialogue*, 45(3), 209-225.
- BIPM. (2014). *SI Brochure: The International System of Units (SI)*. Obtido em 20 de março de 2019, de Bureau International des Poids et Mesures: <https://www.bipm.org/en/publications/si-brochure/table8.html#notes>
- Brey, M. R. (2002). Prefácio. Em C. d. Europeia, *UE Inventário Schengen. Controlo das fronteiras externas, afastamento e readmissão: recomendações e melhores práticas*.
- Brie, M., Polgár, I., & Chirodea, F. (2012). *European Union : identity, diversity and integration*. Oradea: Editura Universităţii din Oradea.
- Brito, L. V. (outubro de 2010). NATO e União Europeia - A evolução conceptual. *Revista Militar*(2505), 1027 - 1051. Obtido em 5 de novembro de 2018, de <https://www.revistamilitar.pt/artigo/600>
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4ª ed.). Nova York: Oxford University Press Inc.
- Capitani, E. D. (21 de maio de 2014). The Schengen system after Lisbon: from cooperation to integration. *ERA Forum*, pp. 101-118.
- Carrera, S. (março de 2007). *The EU Border Management Strategy FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*. Bruxelas: Centre for European Policy Studies.
- Comissão Europeia. (16 de setembro de 2011). Comunicado da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Governação Schengen - Reforçar o espaço sem controlos nas fronteiras internas. (COM(2011) 561 final).



- Comissão Europeia. (2015). *Europa sem fronteiras: o espaço Schengen*. Bruxelas: Migration and Home Affairs. Obtido em 5 de março de 2019, de European Commission: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/schengen_visa_en
- Comissão Europeia. (4 de março de 2016). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho. *Restabelecer Schengen - Um roteiro*.
- Comissão Europeia. (10 de fevereiro de 2016). *The Schengen Rules Explained*. Obtido de Migration and Home Affairs: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/the_schengen_rules_explained_20160210_en.pdf
- Comissão Europeia. (19 de fevereiro de 2018). *Conclusões da Presidência – Laeken, 14 e 15 de Dezembro de 2001*. Obtido em 13 de fevereiro de 2019, de European Commission: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-18_pt.htm
- Conselho da União Europeia. (16 de março de 2009). Updated EU Schengen Catalogue on External borders control, Return and readmission. *External Borders control Return and readmission. Recommendations and best practices*. Bruxelas.
- Conselho da União Europeia. (17 de dezembro de 2015). Anexo da Recomendação da Comissão que adota o manual prático para a execução e a gestão do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (manual Eurosur).
- Conselho da União Europeia. (2018). *Recomendação para suprir as deficiências identificadas na avaliação de 2017 relativas à aplicação por Portugal do acervo de Schengen no domínio da gestão integrada de fronteiras*. Secretariado-Geral do Conselho, 8791/18, 14.05.2018, Bruxelas. Obtido de <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8791-2018-INIT/pt/pdf>
- Council of the European Union. (29 de 3 de 2019). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard - Confirmation of the final compromise text with a view to agreement. Brussels.
- Couto, A. C. (1988). *Elementos de Estratégia - Apontamentos para um curso* (Vol. 1). Pedrouços: Instituto de Altos Estudos Militares.
- CUE. (9 de novembro de 2006). Recomendação da Comissão de 06/X/2006 - Manual Prático para os guardas de fronteira (Manual Schengen). (C. d. Europeia, Ed.) Bruxelas, Bélgica.



- Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro. (2007). *regula a articulação, nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional, entre autoridades de polícia, no exercício dessa autoridade, e demais entidades competentes*. Diário da República, 1.ª série, 239, 8880-8884. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto-Lei n.º 240/2012, de 6 de novembro. (2012). *Procede à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro, que aprova a Lei Orgânica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*. Diário da República, 1.ª Série, 214, 6371-6394. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Decreto-Lei n.º 249/2015, de 28 de outubro. (28 de outubro de 2015). *aprova a orgânica do ensino superior militar e consagra as suas especificidades no contexto do ensino superior*. Diário da República, 1ª série, 211, 9298-9311. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Deitos, M. A. (julho a dezembro de 2012). A União Europeia e o Acervo de Schengen: entre a evolução criativa e a fragmentação destrutiva. *Monções Revista de Relações Internacionais da UFGD*, 1(2). Obtido em 27 de outubro de 2018, de <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/2159>
- Deliberação do Conselho de Ministros n.º 140/2010, de 25 de março. (2010). *Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança*. Lisboa: Conselho de Ministros.
- Deming, W. E. (2018). *The new economics. For industry, government, education* (3ª ed.). Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology.
- Despacho de 22 de março. (2012). Memorando de entendimento do Projeto Eurosur. Lisboa: Ministro da Administração Interna.
- Despacho n.º 5593/2018. (2018). *Entidade coordenadora do seguimento da Avaliação Schengen a Portugal de 2017*. Diário da República, 2.ª série, 108, 15990. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- DGRM. (2018). *Zonas Marítimas sob Soberania e ou Jurisdição Portuguesa*. Obtido em 20 de março de 2019, de Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos: <https://www.dgrm.mm.gov.pt/am-ec-zonas-maritimas-sob-jurisdicao-ou-soberania-nacional>
- Drucker, P. F. (2007). *Management. Tasks, responsibilities, practices*. New York: Truman Talley Books.



- Elsen, C. (2011). *Le rôle des accords de Schengen dans la construction européenne*. Trier: Era.
- Eufrázio, J. (abril - junho de 2015). Sistema Integrado de Vigilância Comando e Controlo - SIVICC. *Pela Lei e Pela Grei*(106), pp. 41-75.
- Eufrázio, J. (2017). *O impacto das funções da Guarda Costeira na vigilância da fronteira externa da União Europeia*. Pedrouços: IUM.
- EUR-Lex. (2019). *Justiça, liberdade e segurança*. Obtido em 11 de fevereiro de 2019, de https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/justice_freedom_security.html?locale=pt&root_default=SUM_1_CODED%3D23
- Europol. (2019). *EU Policy Cycle - EMPACT*. Obtido em 18 de março de 2019, de Europol: <https://www.europol.europa.eu/empact>
- Eurostat. (2018). *Population on 1 January*. Obtido em 29 de outubro de 2018, de <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00001>
- Fachada, C., Ranhola, N., & Santos, L. (janeiro de 2019). Regras e Normas de Autor no IUM. *IUM Atualidade*(7), 2ª atualizada. Pedrouços: Centro de Investigação e Desenvolvimento do IUM.
- Fontex. (2019). *Educational Standards*. Obtido em 30 de março de 2019, de Frontex: <https://frontex.europa.eu/training/educational-standards/>
- Frontex. (dezembro de 2012). Common Integrated Risk Analysis Model. A comprehensive update. 2.0. (R. A. Unit, Ed.) Warsaw.
- Frontex. (2017). *Vulnerability Assessment. Final Baseline Assessment - Portugal*. Vulnerability Assessment Unit, 11.5.2017, Reg. No R016-PRT/2017.
- Frontex. (novembro de 2018a). Common Vulnerability Assessment Methodology. Warsaw.
- Frontex. (2018b). *Vulnerability Assessment. Final Baseline Assessment - Portugal*. Vulnerability Assessment Unit, 11.6.2018, Reg. No R101/2018, Warsaw.
- Frontex. (13-14 de março de 2019). Vulnerability Assessment Network Meeting. Warsaw.
- Garcia, F. P. (2010). *Da Guerra e da Estratégia a Nova Polemologia* (1ª ed.). Lisboa: Prefácio.
- Gheorghe, A. V., Vamanu, D. V., Katina, P. F., & Pulfer, R. (2018). *Critical Infrastructures, Key Resources, Key Assets. Risk, Vulnerability, Resilience, Fragility, and Perception Governance*. Cham: Springer.
- GNR. (2010). *Ordem à Guarda*. Guarda Nacional Republicana, 1.ª Série, 5, 121-191, Lisboa.



- GNR. (2015). *Estratégia da Guarda 2020 Uma Estratégia de Futuro*. Lisboa: Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais.
- GNR. (17 de agosto de 2018). Memorando n.º 24/18-GGCG. *Projeto FSI: "Reforço Eurosur"*. Lisboa.
- Gomes, P. (2017). *Schengen Evaluation 2017 - Integrated Border Management*. Lisboa.
- Grupo Interministerial para o Plano de Gestão Integrada de Fronteiras. (2017). *Plano de Ação de Gestão Integrada de Fronteiras 2017-2018*. Oeiras: Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna.
- Guild, E. (30 de maio de 2001). *Moving the Borders of Europe*. Nijmegen, Holanda: Publicaties Faculteit der Rechtsgeleerdheid. Obtido de <https://cmr.jur.ru.nl/cmr/docs/oratie.eg.pdf>
- Havlíček, T., Jeřábek, M., & Dokoupil, J. (2018). *Borders in Central Europe After Schengen Agreement*. Cham: Springer International Publishing AG.
- Hegering, H.-G., Abeck, S., & Neumair, B. (1999). *Integrated Management of networked systems. Concepts, architecture, and their operational application*. San Francisco: Morgan Kaufmann Publishers.
- Hermenegildo, R. (2018). A “Segurança Interna” da União Europeia: o caso da Guarda Costeira e de Fronteiras. *Proelium*, VII(14), pp. 147-182.
- Hobbing, P. (2006). Integrated Border Management at the EU Level. Em T. Balzacq, & S. Carrera (Edits.), *Security Versus Freedom? A Challenge for Europe's Future* (pp. 155-181). Hampshire: Ashgate.
- Houtum, H. v. (2005). The Geopolitics of Borders and Boundaries. *Geopolitics*, 10, pp. 672-679.
- IUM. (setembro de 2018a). NEP / INV - 001 (O) Trabalhos de Investigação. Pedrouços, Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- IUM. (2018b). NEP / INV 003 (O) - estrutura e regras de citação e referenciação de trabalhos escritos a realizar no DEPG e CISD. setembro: Instituto Universitário Militar.
- Jørgensen, T. H., Remmen, A., & Mellado, M. D. (2006). Integrated management systems e three different levels of integration. *Journal of Cleaner Production*, 14(8), pp. 713 - 722. Obtido de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S09596526050009>



- Kaasik, J., & Tong, S. (2019). The Schengen evaluation mechanism: exploring the views of experts in the field of police cooperation. *European Law Enforcement Research Bulletin*(18), pp. 1-18.
- Koerner, B. (2017). European Integrated Border Management – a new concept? *European day for Border Guards* (p. 1). Narvil, Polónia: European Border and Coast Guard Day, powered by Frontex. Obtido em 25 de março de 2019, de <https://ebcgday.eu/ed4bg/2017/debates/>
- Lavenex, S. (agosto de 2004). EU external governance in 'wider Europe'. *Journal of European Public Policy*, 11(4), 680-700.
- Lei 53/2008, de 29 de agosto. (2008). *Aprova a Lei de Segurança Interna*. Diário da República, 1.ª série, 167, 6135-6141. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei 53/2015, de 23 de junho. (2015). *Terceira alteração à Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, que aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal, de modo a abranger todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo*. Diário da República, 1.ª série, 120, 4372. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 21/2019, de 15 de fevereiro. (2019). *Regula a transferência, pelas transportadoras aéreas, dos dados dos registos de identificação dos passageiros, bem como o tratamento desses dados, transpondo a Diretiva (UE) 2016/681 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016*. Diário da República, 1.ª série, 39, 1408-1415. Assembleia da República.
- Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto. (2008). *Aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal*. Diário da República, 1ª Série, 165, 6038-6042. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro. (6 de novembro de 2007). *Aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana*. Assembleia da República, 1ª Série, 213, 8043-8051. Lisboa: Assembleia da República.
- Lista dos serviços nacionais responsáveis pelo controlo fronteiriço. (7 de julho de 2006). *referidos no artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Código das Fronteiras Schengen*. Jornal Oficial da União Europeia, C 247, 13.10.2006, 17-19. Obtido de <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/004fb0cf-62d8-11e7-b2f2-01aa75ed71a1/language-pt>



- Marenin, O. (2010). Challenges for Integrated Border Management. Genebra: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. Obtido em 2 de 11 de 2018
- Martinho, J. D. (2017). *Competências da Guarda Nacional republicana e da Polícia Marítima no quadro de atribuições do Sistema da Autoridade Marítima: redundância ou complementaridade*. Pedrouços: IUM.
- Mogherini, F. (2016). Foreword. Em E. Union, *European Union Global Strategy* (pp. 3-5). Brussels.
- OSCE. (2015). The OSCE and contemporary security challenges: A collection of essays. Organization for security and co-operation in Europe Mission to Serbia.
- Pascouau, Y. (2012). *The Schengen evaluation mechanism and the legal basis problem: breaking the deadlock*. Bruxelas: European Policy Centre.
- PEC. (22 de setembro de 2000). Acervo de Schengen . *Jornal Oficial da União Europeia*, L(239).
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (2003). *Manua de Investigação em Ciências Sociais* (3ª ed.). Lisboa: Gradiva.
- Recomendação da Comissão de 06/X/2006. (2006). *relativa ao estabelecimento de um "Manual prático para os guardas de fronteira (Manual Schengen)" a utilizar pelas autoridades competentes dos Estados-Membros quando procedem ao controlo de pessoas nas fronteiras*. Bruxelas: Conselho da União Europeia.
- Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho, de 26 de outubro. (2004). *cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia*. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 349, 25.11.2004, 1-11.
- Regulamento (UE) 1052/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro. (6 de novembro de 2013). *cria o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (Eurosir)*. *Jornal da União Europeia*, L 295/11, de 6.11.2013, 11-26.
- Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro. (16 de setembro de 2016). *relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.º 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho*. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 251, 16.9.2016, 1- 76.



- Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março. (2016). *que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen)*. Jornal Oficial da União Europeia L 77 de 23.3.2016, 1-49.
- Regulamento (UE) n.º 1053/2013 do Conselho, de 7 de outubro. (2013). *cria um mecanismo de avaliação e de monitorização para verificar a aplicação do acervo de Schengen e que revoga a Decisão do Comité Executivo de 16 de setembro de 1998 relativa à criação de uma comissão permanente de avaliação e de aplicação de Schengen*. Jornal Oficial da União Europeia, L 295, 6.11.2013, 27-37.
- Resolução da Assembleia da República n.º 60-B/97, de 14 de Outubro. (1997). *Aprova, para ratificação, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e o Acordo Relativo à Aplicação da Parte XI da mesma Convenção*. Diário da República, I Série-A, 238, 5486-(3)-5486-(192). Lisboa: Assembleia da República.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2017, de 17 de julho. (17 de julho de 2017). *Aprova a Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras*. Diário da República, 1.ª série, 136, 3760-3789. Lisboa: Conselho de Ministros.
- Rüegg-Stürm, J. (2015). *The New St. Gallen Management Model Basic Categories of an Approach to Integrated Management* (1ª ed.). Nova Iorque: Palgrave MacMillan.
- Santos, L., Garcia, F. P., Monteiro, F., Lima, J., Silva, N. P., Silva, J., . . . Afonso, C. (2016). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação*. Pedrouços: Centro de Investigação e Desenvolvimento.
- Sarmento, M. (2008). *Guia prático sobre a metodologia científica para a elaboração, escrita e apresentação de teses de doutoramento, dissertações de mestrado e trabalhos de investigação aplicada* (2ª ed.). Lisboa: Universidade Lusíada.
- Sevastianov, S. V., Laine, J. P., & Kireev, A. A. (Edits.). (2015). *Introduction to Border Studies*. Vladivostok: Dalnauka.
- Song, C. (2005). *A methodological framework for vulnerability assessment for critical infrastructure systems, hierarchical holographic vulnerability assessment (HHVA)*. ETH Zürich, Zürich.
- Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. (2012). *(versão consolidada)*. Jornal Oficial da União Europeia, C 326, 26.10.2012, 47-390.
- UCC. (28 de abril de 2016). *Conceito Operacional da UCC*. Alcântara.
- UCC. (2017). *Coastal Control Unit of the National Republican Guard*. Lisboa.



- UCC. (2018). *Plano de Atividades da GNR no contexto da Gestão Integrada de Fronteiras*. Lisboa.
- UCC. (2019). Organograma da UCC. Lisboa.
- UE. (13 de outubro de 2006). Lista dos serviços nacionais responsáveis pelo controlo fronteiriço a que se refere o n.º 2 do artigo 15.º do Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março de 2006, Código das Fronteiras Schengen. *Jornal Oficial da União Europeia*, C(247), 17.
- UE. (Junho de 2016). Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe - A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. União Europeia. Obtido em 12 de novembro de 2018, de https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf
- VandenBos, G. R., Skutley, M. L., Gasque, A. W., Jackson, P., Appelbaum, M., Comas-Diaz, L., . . . Tetrick, L. (2010). *Publication Manual of the American Psychological Association* (6ª ed.). Washinton DC: American Psychological Association.
- Vitorino, A. (2004). O espaço europeu de liberdade, segurança e justiça. *Janus*.
- Zaiotti, R. (2011). *Cultures of Border Control Schengen and the Evolution of European Frontiers*. London: The University of Chicago Press, Ltd.



Apêndice A — Modelo de análise

Quadro 1 – Modelo de Análise

Objetivo Geral: Propor medidas, passíveis de promoção pela GNR, que contribuam para a redução das vulnerabilidades nacionais identificadas no âmbito das avaliações à GIF, particularmente no domínio da VFEM.							
Questão Central: Que medidas pode a GNR promover de forma a contribuir para a redução das vulnerabilidades nacionais identificadas no âmbito das avaliações à GIF e à VFEM?							
Objetivos Específicos		Questões Derivadas		Conceito	Dimensão	Indicadores	Técnicas de Recolha
OE1	Identificar os requisitos exigidos a um EM Schengen no âmbito da GIF, em particular na VFEM	QD1	Quais os requisitos exigidos a um EM Schengen no âmbito da GIF, em particular na VFEM?	Fronteiras	Espaço Schengen	Formação, treino e uniformização dos GF; Capacidade de deteção e reação; Sistema de vigilância; Quadro de Situação Nacional; Recursos materiais; Comunicações; Análise de Risco	Pesquisa documental
OE2	Identificar as competências e capacidades da GNR no âmbito da GIF e da VFEM ao nível nacional.	QD2	Que competências e capacidades detém a GNR, passíveis de ser aplicadas no âmbito da GIF e da VFEM ao nível nacional?	Gestão Integrada de Fronteiras	Vigilância de Fronteiras	Formação; SIVICC; Quadro de Situação Nacional; Recursos humanos e materiais; Análise de Risco; CNC/Eurosur	Pesquisa documental
OE3	Analisar a GIF em Portugal, focada na VFEM, contrastando os resultados das avaliações com os quesitos de nível europeu.	QD3	Que processos de avaliação existem e quais as lacunas e vulnerabilidades identificadas a Portugal no âmbito das avaliações à GIF e à VFEM?				
OE4	Analisar o potencial da GNR para mitigar, reduzir ou eliminar as vulnerabilidades da GIF e da VFEM ao nível nacional.	QD4	Qual o potencial da GNR para mitigar, reduzir ou até mesmo eliminar as vulnerabilidades referentes à GIF e à VFEM?				Pesquisa documental; Entrevista semiestruturada

Legenda: OE – Objetivo Específico; QD – Questão Derivada

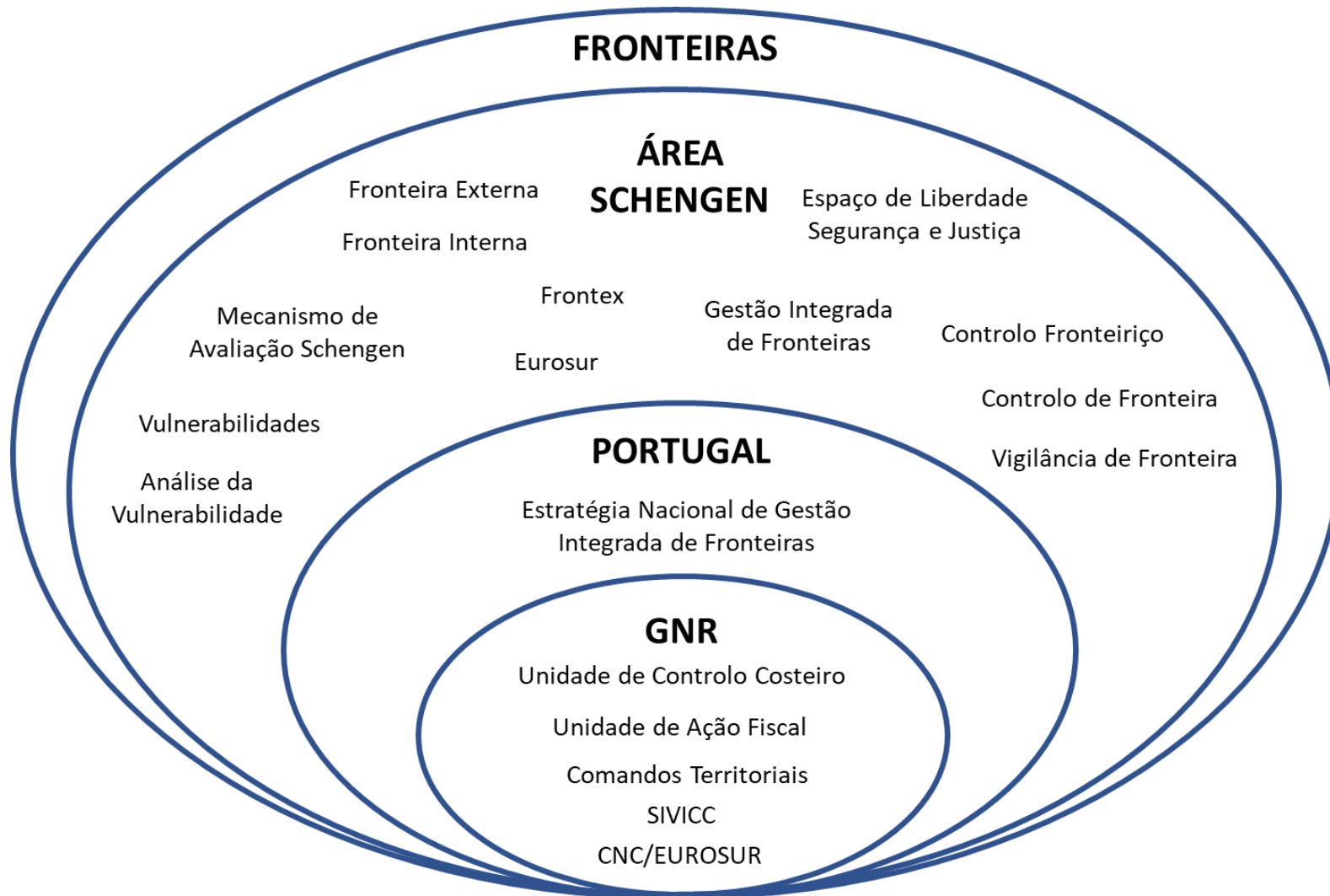


Figura 11 – Esferas de Investigação



Apêndice B — Funções reguladoras da fronteira do Estado

Quadro 2 – As funções reguladoras da fronteira do estado (por esfera social)

Função da fronteira	Objetos de regulação	Exemplos de regulação
Regulação Política	Relações transfronteiriças de poder e influência política, seus participantes, meios e recursos	Combate ao terrorismo internacional ou atividades de informações
Regulação Económica	Movimento transfronteiriço de bens materiais, fatores de produção, objetos de troca e consumo, atores, meios e recursos	Tributação aduaneira de mercadorias; cotas para importação de mão de obra estrangeira; harmonização das normas sanitárias e técnicas nacionais
Regulação Social	Processos transfronteiriços de produção e reprodução de pessoas como membros da sociedade, seus participantes, meios e recursos	Regras de obtenção de residência ou entrada em casamentos com estrangeiros; medidas para incentivar a migração educativa
Regulação Cultural	Movimento transfronteiriço dos fenómenos da consciência, informação, conhecimento, valores, padrões comportamentais, seus atores, meios e recursos	Censura de literatura estrangeira importada; registo de Media estrangeiros

Fonte: Adaptado a partir de Sevastianov, Laine, & Kireev (2015, p. 106).



Apêndice C — Súmula de requisitos para a Vigilância de Fronteira

Conforme referido em 1.3.3. é no Catálogo Schengen (Conselho da União Europeia, 2009) que vêm expressas as recomendações e boas práticas a aplicar pelos EM no sentido de uniformização de procedimentos de controlo fronteiriço. Assim no que respeita à VF, importa destacar:

- (i) os RH devem possuir um elevado nível de profissionalismo baseado em programas de treino básico e específico para GF;
- (ii) os agentes responsáveis pelo controlo fronteiriço devem utilizar uniformes e materiais adequados às exigências climáticas e estarem identificados como GF;
- (iii) a VF deve ser avaliada segundo dois parâmetros chave: (i) o conhecimento situacional, que mede a capacidade de deteção de passagens ou atividades ilegais nas fronteiras durante um determinado período, servindo para identificar os requisitos de nível tático (tempos e áreas de monitorização, taxa de deteção, métodos de identificação e perfil dos alvos) e ainda a quantidade e direção das patrulhas disposta ao longo da fronteira; (ii) capacidade de reação, para mensurar o tempo gasto pelas unidades para procurar, deter ou investigar os responsáveis pelas eventuais atividades ilegais nas fronteiras, sendo aferida pela densidade e equipamento das patrulhas, pela prontidão das equipas de intervenção e pela disponibilidade de embarcações, aeronaves, etc. Neste nível é exigido que a fronteira esteja permanentemente vigiada (24/7) com recurso ao patrulhamento e a equipamentos de vigilância, qua a informação seja centralizada e partilhada com os responsáveis pela análise de risco que deverão tentar descobrir padrões e anomalias, que servirão para orientar o esforço do serviço;
- (iv) as comunicações entre os diversos meios empregues na VF deverão ser funcionais e encriptadas (e.g.: recurso a rádios TETRA ou outros similares);
- (v) as atividades na fronteira devem ser apoiadas por equipamentos que viabilizem o acesso às bases de dados e por outros meios que permitam a fiscalização de documentos (e.g.: luzes UV e lupas);
- (vi) o sistema de vigilância costeiro deve ser apoiado por uma malha de Postos costeiros que assegurem a rápida reação aos incidentes com base em patrulhas terrestres, marítimas ou aéreas. O sistema de vigilância deve ser integrado, permanentemente monitorizado por um número adequado de centros de vigilância, devendo permitir a produção de um quadro de situação marítimo que englobe a informação de todas as autoridades relevantes. A informação a integrar no sistema é a disponibilizada pelos radares, câmaras e sensores, pelas embarcações e aeronaves de patrulhamento, devendo também integrar os sinais do Automatic Identification System (AIS), do Community Vessel Traffic Management System (VTMS), do Vessel Monitoring System for fisheries (VMS), do Virtual Regional Maritime Traffic Centre (V-RMTC) e do SafeSeaNet (SSN);
- (vii) todas as embarcações que entrem em águas territoriais devem ser detetadas e identificadas, fazendo com que os seus elementos identificativos sejam confrontados com as listas de embarcações suspeitas. Caso necessários as embarcações devem ser intercetadas e fiscalizadas no mar;
- (viii) deverão ser promovidas medidas para prevenir a entrada não autorizada de embarcações nos portos, marinas e ancoradouros;
- (ix) os produtos de análise de risco elaborados por elementos treinados, sustentados nos relatórios desenvolvidos pela Frontex e nas informações recolhidas pelos operacionais no terreno, de forma a produzir informações práticas e indicadores de risco para uso das patrulhas.



Apêndice D — Súmula dos resultados da Avaliação Schengen a Portugal

Após a avaliação que decorreu em 2017, de acordo com ao artigo 15.º do Regulamento (UE) n.º 1053/2013 do Conselho, de 7 de outubro (2013), o Conselho emitiu um documento onde constam boas práticas identificadas e várias recomendações dirigidas a Portugal para suprir as deficiências detetadas na avaliação (Conselho da União Europeia, 2018). Serão aqui anotadas aquelas que visam a GNR.

Como boa prática o documento destaca a cooperação entre a GNR e a *Guardia Civil* espanhola, que num memorando de cooperação estabeleceram a realização de patrulhamento conjunto tanto em terra como no mar, e o intercâmbio de pessoal operacional, bem como o acordo que visa a ligação do SIVICC português com o SIVE espanhol, e a partilha do quadro situacional marítimo.

No que respeita a recomendações o documento refere o seguinte:

- (i) Continuar a desenvolver a ENGIF, definindo objetivos estratégicos claros e prioritários, com base numa análise de risco abrangente que esteja em linha com o mais recente desenvolvimento no quadro estratégico da UE;
- (ii) Incluir na ENGIF planos de RH de longo prazo;
- (iii) Complementar a estratégia, estabelecendo um processo claro de monitorização e atualização, bem como um calendário concreto para a implementação;
- (iv) Desenvolver ainda mais a ENGIF e o plano de ação, inserindo o orçamento alocado necessário para a sua implementação da estratégia e conectando-a ao programa nacional aos fundos europeus;
- (v) Criar um QSN que abranja o controlo da fronteira, a VF e o retorno;
- (vi) Reforçar o QSN das fronteiras marítimas mantido pela GNR no CNC/Eurosur, integrando informação relevante dos sistemas de vigilância em uso pela Marinha e pela AMN/PM;
- (vii) Analisar em que medida os currículos nacionais do SEF e da GNR estão alinhados com o CCC da UE;
- (viii) Garantir formação em matérias e procedimentos Schengen aos militares da GNR;
- (ix) Continuar a desenvolver a cooperação interagências estabelecendo estruturas de cooperação permanentes e sistematizadas, formalizando a cooperação entre as autoridades competentes a todos os níveis através de acordos escritos que garantam uma cooperação operacional eficiente e unificada;
- (x) Continuar a desenvolver o sistema nacional de controlo de qualidade para avaliar regularmente todos os componentes e elementos do sistema nacional de GIF, avaliando regularmente as organizações e funções relevantes, recorrendo a peritos devidamente treinados e familiarizados com os requisitos e metodologia de avaliação Schengen, tendo em consideração os resultados destas avaliações para efeitos de planeamento;
- (xi) Desenvolver uma capacidade para suporte ao processo de AV da Frontex e fazer uso dessa informação para desenvolver o sistema nacional de controlo da qualidade;
- (xii) Estabelecer um procedimento claro de cooperação e coordenação relativo ao intercâmbio de informações entre o SIVICC e o Centro de Operações Marítimas (COMAR) da Marinha e a ANM/PM para melhorar o conhecimento situacional e a capacidade de reação;
- (xiii) Assegurar a utilização de um sistema de comunicações seguro (e.g.: Tetra) entre todas as autoridades que contribuem para a VF marítima;
- (xiv) Continuar a desenvolver o SIVICC nas RAM e RAA, de forma a estabelecer um QSN completo;
- (xv) Estabelecer um plano de ação para a modernização da frota marítima da GNR, com vista a garantir a manutenção de uma capacidade de reação precisa e adequada em termos de vigilância das fronteiras marítimas;
- (xvi) Melhorar o QSN e o conhecimento situacional no CNC/Eurosur, integrando diferentes sistemas de vigilância marítima e adicionando todos os recursos nacionais utilizados para a VF no QSN.



Apêndice E — Súmula dos resultados das Avaliações da Vulnerabilidade de Portugal

O processo de AV já vai no seu terceiro ano, tendo sido produzidos até à data dois relatórios referentes aos anos de 2017 e 2018. Dado o carácter reservado destes documentos o presente estudo assume uma classificação de segurança equivalente.

Desde já importa mencionar que em ambos os relatórios foi considerado pelos avaliadores que o nível de ameaça às fronteiras marítimas de Portugal é baixo e que os recursos disponíveis são capazes de manter um nível suficiente de capacidade de vigilância ao longo das FE de Portugal (Frontex, 2017; Frontex, 2018b).

Assim, relativamente à AV de 2017, no que à GNR diz respeito, foram identificadas as seguintes vulnerabilidades (Frontex, 2017):

- (i) Falta ou indisponibilidade de dados ao nível nacional, o que aponta uma vulnerabilidade na capacidade de gerir, planear e coordenar medidas de forma adequada;
- (ii) Apesar de Portugal contribuir ativamente para as Operações Conjuntas da Frontex, o número de meios de patrulhamento disponíveis (80% das viaturas e a maioria das embarcações) está envelhecido e o seu tempo de vida útil é constantemente prolongado, considerando-se que existe uma vulnerabilidade quanto à confiabilidade e disponibilidade de meios terrestres e marítimos;
- (iii) O orçamento para o SEF e GNR é considerado suficiente para manter o nível de operacionalidade do ano anterior, porém a verba para manutenção e modernização dos meios técnicos é reduzida, havendo uma vulnerabilidade quanto à disponibilidade e à plena capacidade operacional dos meios destinados à VF;
- (iv) A falta ou indisponibilidade de alguns dados a nível nacional (e.g.: dos meios de vigilância aéreos), o que indica uma vulnerabilidade na ausência de uma visão geral e centralizada das atividades de controlo fronteiriço.

Em 2018 o relatório produzido pela Frontex apresenta um maior número de vulnerabilidades. Este aumento não expressa um agravamento face ao ano anterior, mas reflete um segundo ciclo avaliativo mais refinado tanto pela Frontex como pelos EM, suportado numa nova Unidade de AV na estrutura da Frontex, que conferiu capacidades ampliadas de avaliação, que incluíram ligação à Unidade de Análise de Risco e o recurso a múltiplas fontes de informação como foi o caso dos questionários e relatórios da AS (Frontex, 2018b).

Assim, no que concerne à GNR, o relatório de 2018 indica que está em curso o processo de desenvolvimento do CVCF, alinhado com o Quadro de Qualificações Setoriais (*SQF*)⁶ e CCC para GF. O relatório refere também que o número total de efetivos se encontra conforme o planeado no

⁶ Os padrões educacionais empregues pela Frontex baseiam-se no *SQF* para GF, que segue os princípios de Bolonha/Copenhaga e o Quadro Europeu de Qualificações para Aprendizagem ao Longo da Vida (*EQF*) (Frontex, 2019).



ano anterior, mas que regista um decréscimo de 2%. Por fim o relatório identifica as seguintes vulnerabilidades:

- (i) Mantém a vulnerabilidade identificada em 2017 relativa à operacionalidade dos veículos terrestres, acrescentando que foram reportados pelas autoridades nove processos aquisitivos para viaturas de patrulhamento;
- (ii) A VF marítima está baseada nos recursos da GNR, da Marinha e da AMN/PM, cujas patrulhas são apoiadas pela FAP, porém não existe uma divisão clara quanto ao envolvimento destas forças nas atividades de VF e noutros compromissos assumidos, encontrando-se a sua interoperabilidade limitada. Além disso, a maioria das atividades de vigilância nos arquipélagos é desenvolvida pela Marinha e pela FAP, que possuem sistemas de vigilância próprios que não se encontram ligados com o SIVICC, pelo que o QSN está fragmentado. Desta forma considera-se que existe uma vulnerabilidade na capacidade de vigilância nos territórios insulares, particularmente nos Açores;
- (iii) Os analistas da GNR utilizam um modelo de análise de informação baseado no modelo da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e esperam ter um analista formado no CIRAM durante 2018. Considera-se que o número de analistas do SEF e da GNR é reduzido, havendo uma vulnerabilidade na capacidade de análise a nível nacional em termos de RH e de formação nestas matérias;
- (iv) Foi refinada a vulnerabilidade relativa à falta de dados a nível nacional, particularmente da Marinha e da FAP, passando a ser entendida como uma vulnerabilidade pela ausência de uma visão geral do pessoal e orçamento disponíveis para as atividades gerais de controlo fronteiriço.



Apêndice F — Súmula do Plano de Ação

Enquanto se alinhavava a ENGIF foi também delineado um Plano de Ação (PA) composto por 37 medidas, das quais 19 envolvem direta ou indiretamente a GNR (Grupo Interministerial para o Plano de Gestão Integrada de Fronteiras, 2017), designadamente:

- (i) criar uma comissão interministerial de monitorização das boas práticas Schengen e planos GIF (GNR integra);
- (ii) reforçar a implementação do CCC na formação de GF (GNR implementa o seu);
- (iii) desenvolver um plano de contingência para a imigração irregular pela fronteira marítima (GNR colabora);
- (iv) elaborar e implementar um plano de contingência para as fronteiras, durante as visitas de altas entidades ou eventos (GNR colabora);
- (v) elaborar um protocolo de troca de informação relativa a tripulações (GNR participa);
- (vi) organizar ações de formação, conjuntas e específicas, para sensibilização sobre as capacidades, em matéria de controlos transfronteiriços, de cada uma das entidades (GNR promove e colabora);
- (vii) atualizar as competências e atribuições do CNCM7 (GNR participa);
- (viii) estabelecer protocolo para a coordenação na vigilância marítima da fronteira (GNR participa);
- (ix) regular a partilha de informação no âmbito do CNC/Eurosur, de forma a alimentar o QSN (GNR promove, partilha e integra);
- (x) elaborar e implementar o plano de capacidade de reação nacional (GNR colabora);
- (xi) expansão do SIVICC para a região autónoma da Madeira (GNR promove);
- (xii) implementar a ligação SIVICC-SIVE (GNR promove);
- (xiii) promover a utilização de Veículos Aéreos não Tripulados (UAV) na vigilância aérea da fronteira (GNR participa);
- (xiv) implementar o modelo de AV da Frontex (GNR implementa o seu);
- (xv) formalizar um protocolo entre autoridades envolvidas no combate à criminalidade transfronteiriça que inclua: troca de informação, análise de risco, troca de experiências, formação e investigação (GNR participa);
- (xvi) elaborar e aprovar o CNC/Eurosur *Handbook* (GNR elabora e aprova);
- (xvii) aumentar o número de exercícios conjuntos na fronteira marítima (GNR promove e apoia);
- (xviii) regulamentar a plataforma Latitude 32 (GNR participa);

⁷ Criado pelo Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro (2007)



- (xix) implementar ações de formação relativamente a indicadores de risco (GNR implementa).

O PA foi, entretanto, ajustado, de forma a integrar também recomendações trazidas pelo relatório da Avaliação Schengen. De relevante, para o seu complemento ressaltou uma medida relativa à melhoria da capacidade de intervenção através da manutenção e renovação da frota de embarcações de patrulhamento marítimo.

A GNR, tendo em consideração o PA e as metas nele estabelecidas, tem vindo a desenvolver as enunciadas medidas, no sentido de mitigar as lacunas identificadas, promovendo ações concretas dentro da sua esfera de competências e influenciando a tutela, na medida do possível, para promoção das restantes (UCC, 2018). De relevo neste âmbito destacam-se:

- (i) a indigitação do SEF como entidade coordenadora do seguimento da AS a Portugal (Despacho n.º 5593/2018, 2018);
- (ii) os avanços ao nível do CNC/Eurosur com a aprovação pelo Comandante-Geral da GNR do Handbook, bem como as operações nas fronteiras marítimas desenvolvidas em coordenação com outras entidades, como a AT e que envolveram também a PJ e os EFS da Frontex, as operações de vigilância aérea da FE utilizando UAV, em coordenação com a AAN/FAP, AMN/PM, Marinha e EFS;
- (iii) os desenvolvimentos registados no âmbito da criação do CVCF, em linha com o SQF e CCC para GF que apesar de ainda não ter sido implementado se encontra em progresso;
- (iv) o modelo de AV da Frontex também se encontra em plena implementação com melhorias de ano para ano;
- (v) a ligação SIVICC-SIVE está concluída e funcional e a ampliação do SIVICC para o arquipélago da Madeira já está em curso, mas ainda com muitas limitações no que respeita à plena implementação e à integração da informação no QSN. A inclusão do arquipélago dos Açores ainda demorará alguns anos a concretizar;
- (vi) os protocolos a estabelecer, apesar de alguns avanços num ou noutro, têm encontrado algumas resistências, não estando ainda finalizados;
- (vii) pouco ou nada avançado está a atualização das competências e atribuições do CNCM, que deverão ser alinhadas com o Regulamento Eurosur (2013).



Apêndice G — Guião de Entrevista

1. Versão Portuguesa

A presente entrevista insere-se no âmbito do Trabalho de Investigação Individual integrado no Curso de Estado-Maior Conjunto 2018/2019, a decorrer no Instituto Universitário Militar, subordinado ao tema: “A Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras: o papel da GNR na redução de vulnerabilidades”.

Depois de delimitado, o objetivo central deste trabalho é o seguinte: “propor medidas passíveis de promoção pela GNR, que contribuam para reduzir as vulnerabilidades identificadas no âmbito das avaliações à fronteira externa de Portugal”.

Para esta delimitação, foi considerado o disposto no artigo 40.º da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, que aprova a Orgânica da Guarda Nacional Republicana (GNR), atribuindo à Unidade de Controlo Costeiro (UCC) competências específicas de vigilância, patrulhamento e interceção terrestre ou marítima em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas, bem como a gestão e operação do Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo (SIVICC), distribuído ao longo da orla marítima. Foi ainda tida em consideração a Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2017, de 17 de julho, que aprova a Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras, particularmente o que respeita à competência da UCC para alojar e operar o Centro Nacional de Coordenação (CNC) do Sistema Europeu de Vigilância de Fronteiras (Eurosur).

A delimitação do objetivo teve ainda em consideração as recomendações constantes do relatório da Avaliação Schengen à Gestão Integrada de Fronteiras (GIF) e fronteiras externas de Portugal, pela equipa de peritos selecionados pela Comissão Europeia, em 2017, e as duas últimas Avaliações da Vulnerabilidade levadas a efeito pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (FRONTEX), em 2017 e 2018.

GUIÃO

Tendo em consideração os relatórios das avaliações a Portugal em termos de GIF, vigilância e Análise de Risco, e considerando o seu conhecimento em termos da Estratégia Nacional de GIF:

1. Considera que é essencial ter uma formação individualizada para a vigilância das fronteiras e outra para o controlo da fronteira, ou é possível ter uma base de formação comum para os Guardas de Fronteira e uma especialização para cada função do controlo fronteiriço?
2. Ainda sobre a formação, relativamente à implementação de uma estrutura de Análise de Risco baseada no modelo CIRAM 2.0, como vê a possibilidade de implementar essa estrutura quando se está dependente dos poucos cursos de formação disponibilizados pela Frontex?
3. Uma das recomendações feitas a Portugal diz respeito aos meios de patrulhamento terrestres e marítimos e ao seu tempo de vida. Considerando os problemas financeiros conhecidos do país, o que considera preferível: comprar novos meios ou atualizar os disponíveis com um razoável programa de manutenção?
4. O *Baseline Assessment* de 2017 menciona uma redução dos recursos humanos de vigilância (menos 2% do que no ano anterior). Por outro lado, a Frontex está em expansão e exigirá dos Estados-Membro mais recursos humanos nos próximos anos. Embora ainda não seja mencionado como uma vulnerabilidade, quando pensa que essa redução de recursos humanos pode se tornar crítica?
5. O **sistema nacional de vigilância** (SIVICC) é considerado bom e existe mesmo uma boa prática que lhe está associada (ligação entre os sistemas português e espanhol). No entanto, ainda não cobre todas as águas territoriais, uma vez que não opera nas regiões dos Açores e da Madeira. Considera que isso deveria ser uma prioridade? Por que motivo se deve investir nisso?
6. O Centro Nacional Coordenador (CNC) EUROSUR é operado pela GNR e está diretamente ligado ao SIVICC. Uma das vulnerabilidades e recomendações dos relatórios prende-se com a **partilha de informações entre as autoridades nacionais**, o que resulta na falta de um Quadro de Situação Operacional comum. O que considera que deve ser feito, para forçar as autoridades a cooperarem entre si?
7. Ainda sobre o **EUROSUR**, prevendo a sua possível evolução de acordo com o futuro Regulamento Frontex, considera possível separar o sistema europeu do sistema nacional? Porquê?
8. Uma vez que o espaço Schengen assenta no apoio mútuo e que algumas das medidas acima mencionadas dependem da disponibilidade de **financiamento**, que iniciativas conhece, que estejam a ser desenvolvidas pela União Europeia, e que se relacionem com o apoio aos Estados-Membro para a realização do controlo nas fronteiras?
9. Em termos de vigilância de fronteira, considerando os principais tópicos mencionados nas respostas anteriores, quais considera ser as três principais prioridades?
10. Finalmente, considerando a proposta de interligação do Mecanismo de Avaliação de Schengen e da Avaliação da Vulnerabilidade, quais serão, na sua opinião, os principais benefícios dessa fusão para a GIF, e como poderá essa fusão influenciar as Estratégias Nacionais dos Estados-Membro no futuro (financeiramente, por exemplo)?



2. Versão Inglesa

The present interview is part of the Individual Investigation Work integrated into the Joint Staff Course 2018/2019, held at the Military University Institute, under the theme: *"The National Integrated Border Management Strategy: the role of GNR in reducing vulnerabilities"*.

Once delimited the theme, the main objective of this work is: *"to propose measures that can be promoted by GNR, which contribute to reducing the national vulnerabilities identified in the scope of the assessments made to the external border of Portugal"*.

For this delimitation were considered, the provisions of Article 40 of the Law Nr. 63/2007, of November 6, approving the National Republican Guard's (GNR) organization, assigning to the Coastal Control Unit (UCC) specific competencies in surveillance, patrolling and interception by land or sea along the entire coast and territorial sea of the continent and the Autonomous Regions (Madeira and Azores), as well as the management and operation of the Integrated Command and Control Surveillance System (SIVICC), distributed along the sea line. Account was also taken of Council of Ministers Resolution Nr. 104/2017 of 17 July, approving the National Integrated Border Management Strategy, particularly regarding the UCC's competence to host and operate the National Coordination (NCC) of the European Border Surveillance System (Eurosir).

The delimitation of the objective also took into account the recommendations contained in the report of the Schengen Evaluation on Integrated Border Management (IBM) and external borders of Portugal, by the team of experts selected by the European Commission in 2017, and the last two vulnerability assessments made by the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) in 2017 and 2018.

SCREENPLAY

Regarding the Portuguese reports in terms of IBM, surveillance and risk analysis, and considering your knowledge and experience in the European Union's IBM strategy and in the evaluation of its Member States:

1. Do you consider essential to have individualized training for border surveillance and for border checks, or is it possible to have common training base for Border Guards and specialization for each function?
2. Still about the training, regarding the implementation of a Risk Analysis structure based on CIRAM 2.0, how do you see the possibility of implementing such a structure depending on the few training courses made available by Frontex?
3. One of the recommendations to Portugal concerns the land and maritime assets and their lifespan. Considering the known financial problems of the country, what do you think it's preferable: buy new assets or update the ones available with a reasonable maintenance program?
4. The Baseline Assessment of 2017 mentions a reduction of the surveillance of human resources (less 2% than the previous year). On the other hand, Frontex is expanding and will demand from the Member States for more human resources during the upcoming years. Although it still not mentioned as a vulnerability, when do you think this reduction of human resources could become critical?
5. The national surveillance system is considered good and there is even a best practice related to it (the connection between the Portuguese and the Spanish systems). However, it still doesn't cover the entire territorial waters, as it doesn't operate in Azores and Madeira regions. Do you think this should be a priority? And why should a country with financial problems invest in that?
6. NCC EUROSUR is operated by GNR (surveillance authority) and is in straight connection with the national surveillance system. One of the vulnerabilities and recommendations from the reports is related to the information sharing between national authorities, which results in the lack of an available Common Operational Picture. What do you think it should be done in Portugal, in order to force the authorities to cooperate with each other?
7. Still about EUROSUR, and foreseen its possible evolution according to the future Frontex Regulation, do you see its possible to have the European system separated from the national system? Why?
8. As Schengen area is based in the mutual support and as some of the measures mentioned above depending on the availability of funding, how is the European Union preparing to support the Member States to accomplish their border control?
9. In terms of surveillance and considering the main topics mentioned in the previous answers, which do you consider to be the three major priorities?
10. Finally, considering the proposed connection of the Schengen Evaluation Mechanism and the Vulnerability Assessment, what in your opinion will be the major benefits from this fusion to the IBM, and how can this fusion influence the Member States' National Strategies in the future (financially for instance)?

In advance, we appreciate your availability and collaboration.

Paulo Jorge Gonçalves Gomes, GNR Major, (Auditor of the Joint Staff Course)



Apêndice H — Painel de Entrevistados

Quadro 3 – Painel de entrevistados

Código	Identificação	Função/Departamento	Data	Tipo
E1	Coronel Maia Pires	Comandante da UCC/GNR	18.04.2019	Presencial
E2	Dr. Ricardo Carrilho	Secretário-Geral Adjunto da SGMAI Coordenador da Avaliação Schengen a Portugal de 2017 e Coordenador da gestão dos fundos comunitários	30.04.2019	Presencial
E3	Inspetora-coordenadora Rute Esteves	Gabinete Técnico de Fronteiras/SEF	02.05.2019	Presencial
E4	Tenente-general Pires da Silva	Comandante Operacional GNR	07.05.2019	E-mail
E5	Dra. Eleonora Vergeer	<i>Border management and Schengen/DG-Home Leading Expert of IBM and External Borders evaluation's visit to Portugal (2017)</i>	08.05.2019	E-mail
E6	Dra. Andreea Niculiu	<i>Border management and Schengen/DG-HOME</i>	08.05.2019	E-mail



Apêndice I — Análise de Entrevistas

Quadro 4 – Codificação de dimensões e de Indicadores

Código da Dimensão	Dimensão	Código do Indicador	Indicador
A	Vigilância de Fronteiras	1	Formação e treino
		2	Análise de Risco
		3	Recursos humanos e materiais
		4	SIVICC
		5	Quadro de Situação Nacional;
		6	CNC Eurosur
		7	Financiamento
		8	Prioridades
B	Espaço Schengen	9	Avaliação

Quadro 5 – Análise das entrevistas

N.º Questão	Questão	Código do Segmento	Segmento	E1	E2	E3	E4	E5	E6	%
1	Considera que é essencial ter uma formação individualizada para a vigilância das fronteiras e outra para o controlo da fronteira, ou é possível ter uma base de formação comum para os Guardas de Fronteira e uma especialização para cada função do controlo fronteiriço?	A.1.1.1	Conjunta na parte comum	X	X		X	X	X	83%
		A.1.1.2	Conjunta na parte específica			X				17%
2	Ainda sobre a formação, relativamente à implementação de uma estrutura de Análise de Risco baseada no modelo CIRAM 2.0, como vê a possibilidade de implementar essa estrutura quando se está dependente dos poucos cursos de formação disponibilizados pela Frontex?	A.1.2.1	Numa lógica de formação de formadores	X	X	X		X	X	83%
		A.1.2.2	Formação pela Frontex				X			17%
		A.2.2.1	AR é importante e deve ser implementada	X	X	X	X	X	X	100%
		A.2.2.2	AR deve ser partilhada	X	X			X	X	67%



A Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras e o papel da GNR na redução de vulnerabilidades

N.º Questão	Questão	Código do Segmento	Segmento	E1	E2	E3	E4	E5	E6	%		
3	Uma das recomendações feitas a Portugal diz respeito aos meios de patrulhamento terrestres e marítimos e ao seu tempo de vida. Considerando os problemas financeiros conhecidos do país, o que considera preferível: comprar novos meios ou atualizar os disponíveis com um razoável programa de manutenção?	A.3.3.1	Comprar meios novos		X		X	X		50%		
		A.3.3.2	Atualizar os disponíveis com um razoável plano de manutenção								0%	
		A.3.3.3	Um misto entre aquisição e manutenção	X							17%	
		A.3.3.4	Plano Estratégico com base nas necessidades e na avaliação custo benefício		X					X	33%	
		A.3.3.5	Através de programas de financiamento (novos equipamentos)		X				X		33%	
		A.3.3.6	Não responde				X				17%	
4	O <i>Baseline Assessment</i> de 2017 menciona uma redução dos recursos humanos de vigilância (menos 2% do que no ano anterior). Por outro lado, a Frontex está em expansão e exigirá dos Estados-Membro mais recursos humanos nos próximos anos. Embora ainda não seja mencionado como uma vulnerabilidade, quando pensa que essa redução de recursos humanos pode se tornar crítica?	A.3.4.1	Será uma vulnerabilidade a médio/longo prazo ou caso se alterem os fatores que influenciam a FE	X	X	X			X	67%		
		A.3.4.2	Baixo nível de ameaça da FE de Portugal			X	X		X		50%	
		A.3.4.3	Dificuldade de fornecimento de RH para a RRR missões da Frontex		X						17%	
		A.3.4.4	Necessário um Plano Estratégico de RH		X					X	33%	
		A.3.4.5	Não responde						X		17%	
5	O sistema nacional de vigilância (SIVICC) é considerado bom e existe mesmo uma boa prática que lhe está associada (ligação entre os sistemas português e espanhol). No entanto, ainda não cobre todas as águas territoriais, uma vez que não opera nas regiões dos Açores e da Madeira. Considera que isso deveria ser uma prioridade? Porque motivo se deve investir nisso?	A.4.5.1	Todos os troços de fronteira devem estar cobertos por um sistema de vigilância	X	X	X	X	X	X	100%		
		A.4.5.2	É necessário priorizar: 1º Madeira; 2º Açores	X	X	X	X				67%	
		A.4.5.3	Expansão já está em curso	X	X							33%
		A.4.5.4	Não é uma prioridade						X			17%
6	O Centro Nacional Coordenador (CNC) EUROSUR é operado pela GNR e está diretamente ligado ao SIVICC. Uma das vulnerabilidades e recomendações dos relatórios prende-se com a partilha de informações entre as autoridades nacionais , o que resulta na falta de um Quadro de Situação Operacional comum. O que considera que deve ser feito, para forçar as autoridades a cooperarem entre si?	A.5.6.1	Devemos continuar a apostar na diplomacia institucional e no estabelecimento de protocolos	X		X	X			50%		
		A.5.6.2	Deveria haver uma alteração legal que impusesse às entidades a partilha de informação		X						17%	
		A.5.6.3	Partilha de informação deve ser centralizada ao nível político					X	X		33%	
		A.5.6.4	Autoridade responsável deve sensibilizar e promover o Eurosur entre os parceiros	X		X	X			X	67%	



A Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras e o papel da GNR na redução de vulnerabilidades

N.º Questão	Questão	Código do Segmento	Segmento	E1	E2	E3	E4	E5	E6	%
7	Ainda sobre o EUROSUR , prevendo a sua possível evolução de acordo com o futuro Regulamento Frontex, considera possível separar o sistema europeu do sistema nacional? Porquê?	A.6.7.1	Um pressupõe o outro	X	X	X	X		X	83%
		A.6.7.2	Estão cada vez mais interligados		X		X		X	50%
		A.6.7.3	Não é relevante a localização do CNC			X				17%
		A.6.7.4	Não responde					X		17%
8	Uma vez que o espaço Schengen assenta no apoio mútuo e que algumas das medidas acima mencionadas dependem da disponibilidade de financiamento , que iniciativas conhece, que estejam a ser desenvolvidas pela União Europeia, e que se relacionem com o apoio aos Estados-Membro para a realização do controlo nas fronteiras?	A.7.8.1	Conhecimento do programa de financiamento atual (FSI) para as fronteiras	X	X	X	X	X	X	100 %
		A.7.8.2	Conhecimento do futuro quadro de financiamento no âmbito das fronteiras		X	X		X	X	67%
		A.7.8.3	Processos de avaliação como instrumentos de atribuição de fundos					X		17%
9	Em termos de vigilância de fronteira, considerando os principais tópicos mencionados nas respostas anteriores, quais considera ser as três principais prioridades?	A.8.9.1	Recursos humanos	X			X			33%
		A.8.9.2	Formação e Treino	X	X					33%
		A.8.9.3	Meios e Equipamentos	X	X		X			50%
		A.8.9.4	Partilha de informação		X		X			33%
		A.8.9.5	Operações conjuntas			X				17%
		A.8.9.6	Avaliação			X				17%
		A.8.9.7	Análise de Risco			X			X	33%
		A.8.9.8	Planeamento Estratégico						X	17%
		A.8.9.9	SIVICC						X	17%
		A.8.9.10	Não responde					X		17%
10	Finalmente, considerando a proposta de interligação do Mecanismo de Avaliação de Schengen e da Avaliação da Vulnerabilidade, quais serão, na sua opinião, os principais benefícios dessa fusão para a GIF, e como poderá essa fusão influenciar as Estratégias Nacionais dos Estados-Membro no futuro (financeiramente, por exemplo)?	B.9.10.1	Maior conhecimento do que se passa nos EM ao nível da GIF e das FE	X			X	X	X	67%
		A.9.10.2	Não haverá sobreposição e haverá complementaridade			X	X	X	X	67%
		A.9.10.3	Existirão sobreposições		X					17%
		A.9.10.4	Funcionará contra a integração europeia e o ELSJ ao tornar o processo demasiado burocrático e genérico, em vez de ter em conta a singularidade de cada EM		X					17%
		A.9.10.5	Influenciará a atribuição de financiamento europeu aos EM		X	X		X	X	67%
		A.9.10.6	Avaliações mais focadas nas vulnerabilidades já conhecidas	X			X			33%



Apêndice J — Excertos das entrevistas

Quadro 6 – Excertos das entrevistas

Entrevistado	Excerto de resposta ⁸	Segmento
Questão n.º 1	Considera que é essencial ter uma formação individualizada para a vigilância das fronteiras e outra para o controlo da fronteira, ou é possível ter uma base de formação comum para os Guardas de Fronteira e uma especialização para cada função do controlo fronteiriço?	
E1	"(...) seria a solução ideal, a formação comum, depois com a especialização."	A.1.1.1
E2	"(...) parece-me fazer todo o sentido que toda a formação que possa ser ministrada possa beneficiar (...) dessa dinamização de sinergias e dinamização de ponto em comum, sem prejuízo da especialização tem que haver nas áreas próprias de cada um dos organismos (...) a criação de sinergias pode permitir suprir lacunas (...) deve ser assim que deve ser encarado num contexto de um modelo de GIF e do próprio Espaço Schengen (...)"	A.1.1.1
E3	"Common Core Curriculum é uma base de formação para todos os Guardas de Fronteira (...) importante que haja uma troca de formação a um nível mais especializado, uma troca de conhecimento e que pode passar, exatamente, por formação conjunta"	A.1.1.2
E4	"(...) deverá existir uma formação base comum para os Guardas de Fronteira e uma especialização para cada função do controlo fronteiriço."	A.1.1.1
E5	"(...) é de valor acrescentado que os guardas de fronteira tenham uma compreensão geral das responsabilidades de cada um."	A.1.1.1
E6	"(...) deve ser disponibilizada uma formação horizontal básica comum a ambas as componentes a todo o pessoal envolvido no controlo fronteiriço (...) treino harmonizado para ambas as componentes do controlo fronteiriço pode ser instrumental (...)"	A.1.1.1
Questão n.º 2	Ainda sobre a formação, relativamente à implementação de uma estrutura de Análise de Risco baseada no modelo CIRAM 2.0, como vê a possibilidade de implementar essa estrutura quando se está dependente dos poucos cursos de formação disponibilizados pela Frontex?	
E1	"Recentemente tivemos uma formação não certificada que foi disponibilizada à Guarda pelo SEF (...) A análise de informações é um trabalho que todos conhecemos como sendo absolutamente indispensável e fundamental, mas que requer muita experiência (...)"	A.1.2.1 A.2.2.1 A.2.2.2
E2	"(...) formação ministrada pela Frontex é ministrada numa lógica de Formação de Formadores (...) replicar informação no contexto da sua própria estrutura ou do seu próprio país (...) faz pouco sentido (...) que a Frontex ministre cursos de formação e que estejam vários elementos das várias forças (...) o outcome que nós pretendemos alcançar é uma maior eficiência e eficácia do trabalho desenvolvido (...) Quanto mais transversal for a partilha de informação, quer na sua obtenção e produção/análise, quer na sua disseminação e utilização – dimensão operacional – maior será a vantagem para as autoridades competentes (...) assegurar uma produção de conhecimento que seja disseminada e que seja efetivamente utilizada numa lógica mais transversal."	A.1.2.1 A.2.2.1 A.2.2.2
E3	"(...) o modelo CIRAM 2.0 pode e está a ser replicado a nível nacional pelos formadores Frontex"	A.1.2.1 A.2.2.1
E4	"(...) existem 2 tipos de formação promovidos pela Frontex (...) um mês (...) centralizado ao nível da Frontex (...) formação intensiva, com duração de uma semana ministrado no EM a seu pedido ou por recomendação da Frontex (...) GNR, tem um militar certificado com o curso da Frontex (...) mais cinco que receberam formação ministrada pelos peritos da Frontex em Portugal (...) implementação da análise de risco é uma obrigação da Frontex desde 2004 (...) Existe um Plano de Ação para implementação desta capacidade visando a implementação de uma ferramenta de compilação de informações (...)"	A.1.2.2 A.2.2.1
E5	"Através do conceito de formação de formadores (...) capazes de fornecer formação no seu país, também para outras autoridades de GF."	A.1.2.1 A.2.2.1 A.2.2.2
E6	"(...) o CIRAM 2.0 deve fazer parte da formação horizontal (...) usando o conceito de formação de formadores (...) para implementar o CIRAM a nível nacional (...)"	A.1.2.1 A.2.2.1 A.2.2.2

⁸ As respostas às entrevistas 5 e 6 foram traduzidas pelo autor.



A Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras e o papel da GNR na redução de vulnerabilidades

Questão n.º	Uma das recomendações feitas a Portugal diz respeito aos meios de patrulhamento terrestres e marítimos e ao seu tempo de vida. Considerando os problemas financeiros conhecidos do país, o que considera preferível: comprar novos meios ou atualizar os disponíveis com um razoável programa de manutenção?	
E1	"Este é um problema sério, é um problema grave (...) temos que fazer aqui um misto das duas (...) devemos continuar a apostar na manutenção destes meios, mas em simultâneo e em paralelo devemos começar a mudar a frota (...)"	A.3.3.3
E2	"(...) precisávamos de ter uma avaliação de custo-benefício relativamente às duas opções (...) investimento que tem sido feito para efeitos de patrulhamento, tem sido quase exclusivamente feito com base em financiamento comunitário (...) muitos dos meios que têm sido adquiridos, não é tanto um problema da durabilidade, perdão, não é tanto um problema da aquisição mas um problema de, uma vez que a sua reconversão ou a sua manutenção dificilmente é algo cofinanciamento por via dos projetos de financiamento comunitário (...) para a Guarda acaba por ser mais vantagem comprar novo do que manter (...)"	A.3.3.1 A.3.3.4 A.3.3.5
E3	"(...) não possuímos conhecimentos técnicos para responder (...)"	A.3.3.6
E4	"(...) o número de abates de viaturas é bastante reduzido, tendo em consideração a passagem limite do seu tempo de vida (...) são submetidos a inspeções periódicas e considerados aptos para o serviço (...) a solução deverá passar pela aquisição de novos meios, uma vez que um razoável programa de manutenção não anula os prazos estipulados pelos fabricantes."	A.3.3.1
E5	"Novos meios de vigilância também podem ser financiados pelo Fundo de Segurança Interna (...) a Portugal decidir se os meios atuais ainda podem ser úteis para a vigilância das fronteiras após a manutenção ou não."	A.3.3.1 A.3.3.5
E6	"A PT deve estabelecer um plano estratégico sólido para investimentos e equipamentos com base na avaliação das necessidades (...) avaliação das necessidades deve apoiar a tomada de decisões (...) o orçamento nacional deve ser complementado pelo recurso ao financiamento da UE."	A.3.3.4
Questão n.º	O Baseline Assessment de 2017 menciona uma redução dos recursos humanos de vigilância (menos 2% do que no ano anterior). Por outro lado, a Frontex está em expansão e exigirá dos Estados-Membro mais recursos humanos nos próximos anos. Embora ainda não seja mencionado como uma vulnerabilidade, quando pensa que essa redução de recursos humanos pode se tornar crítica?	
E1	"A faixa etária da Unidade é relativamente elevada e há um conjunto significativo de militares que transitam para a reserva e que depois não são recompletados (...) tem a ver também com as orientações da tutela (...) onde é que nós vamos buscar recursos para dar o nosso contributo a esta força? Esse é um problema que não se põe no imediato, mas que se coloca no médio prazo. É um problema complicado (...)"	A.3.4.1
E2	"(...) carece de fazer uma análise mais fina do ponto de vista dos recursos que são necessários para o desempenho das funções. (...) a partir do momento em que há pontos de passagem autorizados que estão desprovidos de qualquer efetivo do Estado, aproximamo-nos de uma situação de vulnerabilidade. (...) a tendência será (...) Portugal vir a empenhar-se cada vez mais naquilo que são os compromissos internacionais assumidos (...) em particular, no concerne à evolução daquilo que será a futura, ou a nova recém aprovada GF (...) se nós neste momento temos uma situação que de alguma maneira merece reflexão, do ponto de vista de efetivo ajustamento das capacidades às necessidades, a tendência não será certamente para melhorar (...) essa criticidade na ausência dos recursos vai aumentar."	A.3.4.1 A.3.4.3 A.3.4.4
E3	"Os RH devem ser ajustados às necessidades de cada Estado. No entanto são crescentes as solicitações de RH e não só, os técnicos também, para apoio a outros EM (...) uma redução pouco significativa, num contexto de ameaça reduzido (...) quando falamos do nosso país, poderá não ter um impacto significativo, desde que não seja reiterada."	A.3.4.1 A.3.4.2
E4	"A metodologia de avaliação das vulnerabilidades (CVAM) pressupõe a adequação das capacidades do EM ao nível de ameaças. (...) Portugal mantém o nível de ameaça baixo."	A.3.4.2
E5	Não Respondeu (NR).	A.3.4.5
E6	"PT deve estabelecer um plano estratégico de recursos humanos para refletir a situação operacional, os riscos e ameaças nas fronteiras, os recursos financeiros, os desafios derivados da nova legislação (...) embora atualmente um elemento não constitua uma vulnerabilidade, ela poderá emergir caso os fatores externos ou internos afetem esse elemento (...) soluções devem ser encontradas em cooperação com todos os EM, a Agência e as instituições da UE."	A.3.4.1 A.3.4.2 A.3.4.4



A Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras e o papel da GNR na redução de vulnerabilidades

Questão n.º 5		
O sistema nacional de vigilância (SIVICC) é considerado bom e existe mesmo uma boa prática que lhe está associada (ligação entre os sistemas portugueses e espanhol). No entanto, ainda não cobre todas as águas territoriais, uma vez que não opera nas regiões dos Açores e da Madeira. Considera que isso deveria ser uma prioridade? Por que motivo se deve investir nisso?		
E1	" (...) a integridade do TN pressupõe que esteja tudo coberto (...) Foi coberto o TN, foi estabelecida a ligação a norte e sul com Espanha, estamos a estender à Madeira, isto é prioritário (...) a extensão ao território dos Açores pode acontecer sem tanta urgência. (...) as coisas estão bem priorizadas e estamos a dar o passo certo."	A.4.5.1 A.4.5.2 A.4.5.3
E2	"A SGMAI abriu um aviso de vários milhões de euros para fazer justamente a extensão do SIVICC à Madeira e aos Açores e aprovamos uma candidatura da GNR que neste momento já está em execução (...) faz todo o sentido, do ponto de vista do modelo de GIF que a totalidade do território nacional, seja ele continental ou insular, tenha os mesmos meios do ponto de vista da vigilância e do patrulhamento."	A.4.5.1 A.4.5.2 A.4.5.3
E3	"(...) Tratando-se de uma fronteira externa do espaço Schengen, o rigor da vigilância de fronteira nesses territórios não deverá ser menosprezado (...) mesmo que priorizando os troços de fronteira de maior risco."	A.4.5.1 A.4.5.2
E4	"(...) é intento institucional alargar o sistema às regiões autónomas, mediante a captação de cofinanciamento. O projeto de extensão (...) terá duas fases: a primeira que já se encontra a decorrer (...) com a implementação do sistema na RAM, e a segunda, em fase posterior (...) na RAA."	A.4.5.1 A.4.5.2
E5	"O sistema de VF marítimas deve abranger as fronteiras marítimas, proporcionar uma consciência da situação (...) Seria benéfico ter todo o território de Portugal, incluindo os Açores e a Madeira (...) algo que poderia ser financiado pelo FSI. Dado o risco relacionado com a migração ilegal nos Açores e na Madeira, não diria que ter o sistema em vigor seria uma prioridade atualmente."	A.4.5.1 A.4.5.4
E6	"As funcionalidades do sistema de vigilância das fronteiras devem ser estabelecidas tendo em conta o resultado de uma avaliação dos principais fatores, cuja AR desempenha um papel central (...) dá a relevância da análise para a criação do sistema de vigilância de fronteiras. Se o QSN puder ser estabelecido eficientemente sem expandir o sistema (...) não serão necessários mais investimentos. Para aquelas ilhas distantes que não são afetadas por ameaças diretas externas, a gestão de informações para fins de controlo de fronteiras é essencial."	A.4.5.1
Questão n.º 6		
O Centro Nacional Coordenador (CNC) EUROSUR é operado pela GNR e está diretamente ligado ao SIVICC. Uma das vulnerabilidades e recomendações dos relatórios prende-se com a partilha de informações entre as autoridades nacionais, o que resulta na falta de um Quadro de Situação Operacional comum. O que considera que deve ser feito, para forçar as autoridades a cooperarem entre si?		
E1	"Temos tido reuniões, estamos a articular um protocolo (...) vejo com alguma expectativa positiva que passe a haver disponibilização de informação e partilha de informação (...) Há problemas técnicos que têm de ser resolvidos, também ligados às questões de segurança da rede (...)"	A.5.6.1 A.5.6.4
E2	"(...) se eu preciso de ter uma AR que me permita saber quais é que são as ameaças com as quais (...) poderei vir a confrontar-me (...) ter também a capacidade de todos os meios que eu possa utilizar para responder a essas ameaças (...) a única forma de resolver esta situação é por via de legislação contundente que vai muito mais além do que os mecanismos legais que têm sido até agora instituídos e que obrigue, efetivamente, a partilha e cooperação."	A.5.6.2
E3	"(...) processo, neste momento, está a ser devidamente conduzido, nomeadamente através de um protocolo que envolve todas as autoridades, que está a ser trabalhado e é importante que (...) tenha, obviamente, uma validação (...) política (...) Tem havido alguma dificuldade ao nível da partilha das informações por parte das Forças Armadas, porque eles trabalham muito num ambiente militar e têm alguma dificuldade em dividir a questão do empenhamento de meios, quando está afeto para fins militares (...), ou este meio está a ser usado para fins de segurança (...)"	A.5.6.1 A.5.6.4
E4	"(...) cooperação entre os Centros de coordenação responsáveis pela vigilância de fronteira externa e pela Busca e Salvamento, SIVICC e COMAR é essencial (...) está em curso a preparação de um protocolo para partilha de informação muito mais abrangente que promove a cooperação entre todas as entidades envolvidas no controlo e na vigilância de fronteiras."	A.5.6.1 A.5.6.4
E5	"(...) é uma questão sensível da esfera política. (...) Uma maneira de tentar criar a disposição poderia ser apontar para o nível nacional/político o valor acrescentado da troca de informações entre as autoridades nacionais de gestão de fronteiras."	A.5.6.3
E6	"Os documentos formais de cooperação para efeitos do Eurosur (...) devem ser formalizados a nível nacional para assegurar o intercâmbio regular, sistemático e eficiente de informações. O compromisso político de todas as partes interessadas é essencial. Além disso, a autoridade responsável deve sensibilizar e promover o sistema Eurosur entre as outras autoridades nacionais para obter o seu envolvimento no processo."	A.5.6.3 A.5.6.4



A Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras e o papel da GNR na redução de vulnerabilidades

Questão n.º 7 Ainda sobre o EUROSUR, prevendo a sua possível evolução de acordo com o futuro Regulamento Frontex, considera possível separar o sistema europeu do sistema nacional? Porquê?		
E1	"Não, aliás, um pressupõe o outro, cada vez mais"	A.6.7.1
E2	"No que concerne ao Eurosur e ao CNC, a verdade é que ele tem, no fundo, sido muito associado ao SIVICC, ele no fundo tira partido do SIVICC, mas não se limita ao SIVICC, é muito mais transversal do que isso e sê-lo-á ainda mais agora no contexto da Frontex 3.0 (...) será cada vez mais difícil fazer uma efetiva divisão ou separação entre o que é o sistema nacional e o sistema europeu. (...) interessa-me pouco se eu estou a usar as bases de dados e os sistemas nacionais ou eu estou a usar as bases de dados e os sistemas europeus, interessa-me mais o resultado que eu consigo alcançar com esta sinergia de conhecimentos (...)"	A.6.7.1 A.6.7.2
E3	"(...) Eurosur, vai ser mais do que um sistema de vigilância com este novo regulamento (...) claro que o sistema nacional, como sistema de vigilância nacional tem que fazer parte do sistema europeu (...) no que à vigilância concerne (...) independentemente de onde esteja o CNC, o sistema de vigilância nacional tem que alimentar o sistema europeu (...)"	A.6.7.1 A.6.7.3
E4	"(...) todas as componentes estão cada vez mais interligadas, demonstrados pela evolução legislativa que atribui ao EUROSUR um carácter mais operacional e atribui aos CNC as funções de apoio à coordenação, ao planeamento e implementação das atividades de controlo fronteiriço."	A.6.7.1 A.6.7.2
E5	NR.	A.6.7.4
E6	"(...) Deve ser parte integrante da implementação eficiente da gestão integrada das fronteiras nacionais e não separada do sistema nacional (...) A implementação eficiente do Eurosur implica ser conectado e harmonizado com o sistema nacional no qual as duas componentes do controlo fronteiriço são refletidas (...)"	A.6.7.1 A.6.7.2
Questão n.º 8 Uma vez que o espaço Schengen assenta no apoio mútuo e que algumas das medidas acima mencionadas dependem da disponibilidade de financiamento, que iniciativas conhece, que estejam a ser desenvolvidas pela União Europeia, e que se relacionem com o apoio aos Estados-Membro para a realização do controlo nas fronteiras?		
E1	"Poderá haver, mas não tenho conhecimento disso (...) continua a haver não é financiamento direto, mas é participação em desenvolvimento de novas ferramentas tecnológicas (...)"	A.7.8.1
E2	"(...) única que verdadeiramente é conhecida é o FSI, fronteiras e vistos (...) funcionam numa lógica de gestão partilhada com os EM (...) Estes dois fundos, no atual quadro financeiro e no novo quadro financeiro, introduziram pela primeira vez uma componente muito importante que é o apoio operacional"	A.7.8.1 A.7.8.2
E3	"Programa de fundo de fronteiras que irá ser implementado em 2021-2027"	A.7.8.1 A.7.8.2
E4	"No âmbito da vigilância e controlo de fronteiras, através dos fundos de segurança interna (...)"	A.7.8.1
E5	"(...) temos o FSI – fronteiras e também o MAS, Estratégia Europeia de GIF, bem como as avaliações de vulnerabilidade são ferramentas para apoiar os Estados-Membros (...)"	A.7.8.1 A.7.8.2 A.7.8.3
E6	"Será criado um fundo especial da UE para GIF, como uma continuação do atual FSI no novo quadro financeiro plurianual."	A.7.8.1 A.7.8.2
Questão n.º 9 Em termos de vigilância de fronteira, considerando os principais tópicos mencionados nas respostas anteriores, quais considera ser as três principais prioridades?		
E1	"(...) a prioridade tem de ser, primeiro os RH, a formação, que é absolutamente indispensável e depois é os meios."	A.8.9.1 A.8.9.2 A.8.9.3
E2	"(...) a principal prioridade é a partilha (...) A segunda (...) é a dimensão de formação e capacitação (...) A terceira é a dimensão dos meios (...)"	A.8.9.2 A.8.9.3 A.8.9.4



A Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras e o papel da GNR na redução de vulnerabilidades

E3	"(...) as operações conjuntas de vigilância (...) avaliar o resultado disso (...) uma AR partilhada ou conjunta (...)"	A.8.9.5 A.8.9.6 A.8.9.7
E4	"Recursos Humanos (...) Aquisição de meios (...) Partilha de informação (...)"	A.8.9.1 A.8.9.3 A.8.9.4
E5	NR.	A.8.9.10
E6	"(...) abordagem e planeamento estratégicos, gestão da informação e análise de risco, criação de um sistema de vigilância nacional (...)"	A.8.9.7 A.8.9.8 A.8.9.9
Questão n.º 10	Finalmente, considerando a proposta de interligação do Mecanismo de Avaliação de Schengen e da Avaliação da Vulnerabilidade, quais serão, na sua opinião, os principais benefícios dessa fusão para a GIF, e como poderá essa fusão influenciar as Estratégias Nacionais dos Estados-Membro no futuro (financeiramente, por exemplo)?	
E1	"O big brother será muito maior. Começam a conhecer muito mais aquilo que se passa e a nossa realidade, até a encontrar respostas desviadas (...)"	B.9.10.1 A.9.10.6
E2	"Se estivermos a falar de dois mecanismos completamente distintos (...) faz sentido a sua manutenção, agora são cada vez mais as zonas porosas (...) tanto no contexto da AV, como no contexto do MAS, estamos muito para além dos tais requisitos mínimos, sendo a tendência agravar esta realidade (...) em termos absolutos, uma ASou uma AV baseiam-se em termos absolutos e não em termos relativos, (...) Estamos a chegar a patamares máximos, o que faz com que, provavelmente, a breve trecho, comecem a ser cada vez mais recorrentes as situações em que os EM são unilateralmente obrigados a reintroduzir mecanismos de controlo de fronteira (...) o que é depois posto em causa? Dois valores fundamentais da integração europeia. O valor da solidariedade e outro valor que é o ELSJ e daquilo que são as vantagens, para o cidadão, da construção europeia"	A.9.10.3 A.9.10.4 A.9.10.5
E3	"(...) realidade incontornável no próximo programa (...) embora se complementem têm uma natureza diferente e, de um modo geral, não se sobrepõem (...) Tudo está a mudar neste momento (...) Há uma série de coisas novas que vão aí surgiu, nomeadamente com o novo regulamento (...) temos que esperar um bocadinho para ver como é que é."	A.9.10.2 A.9.10.5
E4	"A AV consiste num diagnóstico mais rápido e um acompanhamento atempado, assumindo assim um carácter mais preventivo (...) não cumprimento pode em última análise penalizar o EM ao nível de atribuição de fundos europeus. A fusão destes dois mecanismos vem contribuir para uma melhor gestão integrada das fronteiras, uma vez que se complementam entre si. (...) permitirá à UE ter um conhecimento mais abrangente da GIF nos EM, prevendo-se que as futuras avaliações incidam sobre as vulnerabilidades identificadas e as recomendações efetuadas a cada EM."	B.9.10.1 A.9.10.2 A.9.10.6
E5	"financiamento ao abrigo do FSI e fundos futuros relacionados com a implementação da GIF, será dada prioridade à implementação das recomendações decorrentes das avaliações de Schengen e da AV. Estes dois mecanismos de controlo de qualidade e as suas sinergias são importantes para uma gestão integrada das fronteiras eficiente e eficaz."	B.9.10.1 A.9.10.2 A.9.10.5
E6	"(...) não estamos a falar de uma fusão, mas de encontrar sinergias e complementaridades entre os dois mecanismos que são diferentes em escopo e procedimentos (...) as sinergias entre estes dois processos asseguram uma imagem clara da implementação do acervo da UE pelos EM, mostram as vulnerabilidades nas fronteiras da UE, apoiam a atribuição de fundos e a análise de risco, melhoram as capacidades de reação e o tempo de resposta, constituem um sistema de early-warning (...) são uma poderosa ferramenta de gestão para a tomada de decisões."	B.9.10.1 A.9.10.2 A.9.10.5