

**POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA  
NAS REGIÕES DE FRONTEIRA  
DA UNIÃO EUROPEIA**





**Ministério da Justiça e Cidadania  
Secretaria Nacional de Segurança Pública**

**POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NAS REGIÕES  
DE FRONTEIRA DA UNIÃO EUROPEIA**

Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON)

**Organização:**

Alex Jorge das Neves, Gustavo de Souza Rocha e José Camilo da Silva

**MJ  
Brasília – DF  
2016**

**Presidente da República Interino**

Michel Temer

**Ministro da Justiça e Cidadania**

Alexandre de Moraes

**Secretário Executivo**

José Levi Mello do Amaral Júnior

**Secretária Nacional de Segurança Pública**

Regina Maria Filomena De Luca

**Diretor do Departamento de Políticas, Programas e Projetos**

Rodrigo Oliveira de Faria

**Diretor do Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública**

Rogério Bernardes Carneiro

**Diretor-adjunto do Departamento de Políticas, Programas e Projetos**

Anael Aymore Jacob

**Coordenador-Geral de Planejamento Estratégico em Segurança Pública, Programas e Projetos Especiais**

Alex Jorge das Neves

**Coordenador-Geral de Pesquisa e Análise da Informação**

Gustavo Camilo Baptista

**Diretora Nacional do Projeto Segurança Cidadã PNUD BRA/04/029**

Beatriz Cruz da Silva

**Coordenadora Nacional do Projeto Segurança Cidadã PNUD BRA/04/029**

Ângela Cristina Rodrigues



**Ministério da Justiça e Cidadania  
Secretaria Nacional de Segurança Pública**

## **POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NAS REGIÕES DE FRONTEIRA DA UNIÃO EUROPEIA**

Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON)

**Organização:**

Alex Jorge das Neves, Gustavo de Souza Rocha e José Camilo da Silva

**MJ  
Brasília – DF  
2016**

2016@ Secretaria Nacional de Segurança Pública

Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução total ou parcial desta obra, desde que seja citada a fonte e não seja para a venda ou qualquer fim comercial. As pesquisas apresentadas refletem as opiniões dos seus autores e não do Ministério da Justiça e Cidadania.

Esplanada dos Ministérios, Bloco "T", Palácio da Justiça Raymundo Faoro, Edifício Sede, 5º andar, sala 500, Brasília, DF, CEP 70.064-900.

**Disponível em** <http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/senasp>

**ISBN: 978-85-5506-042-7**

## **Políticas de Segurança Pública nas Regiões de Fronteira da União Europeia**

**Ministério da Justiça e Cidadania – Secretaria Nacional de Segurança Pública**

### **Organização:**

Alex Jorge das Neves, Gustavo de Souza Rocha e José Camilo da Silva

### **Equipe Responsável**

### **Direção Geral**

Anael Aymoré Jacob, Cátia Simone Gonçalves Emanuelli e Cristina Gross Villanova

### **Coordenação**

Alex Jorge das Neves e Gustavo de Souza Rocha

### **Equipe da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras**

Alex Jorge das Neves, Cléverson Luis Muller, Daniel Garcia, Daniel Pedroso de Lima, Edivaldo Fortunato Pereira, Gileno Euzébio da Silva, Gustavo de Souza Rocha, Hernany Bueno de Araújo, José Camilo da Silva, Maurício Kennyatta Barros da Costa, Patrícia Moellmann, Rodolfo Farah Vicente Filho.

### **Consultora contratada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**

Any Correia Freitas

### **Diagramação**

Daniel Dalton

363.I

P769s

Políticas de segurança pública nas regiões de fronteira da União Europeia : Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON) / organização, Alex Jorge das Neves, Gustavo de Souza Rocha, José Camilo da Silva. – Brasília : Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016.

313 p. : il.

ISBN : 978-85-5506-042-7

I. Segurança pública - política. 2. Fronteiras - controle - Países da União Europeia. 3. Criminalidade - Países da União Europeia. 4. Tráfico de pessoas. I. Neves, Alex Jorge das. II. Rocha, Gustavo de Souza. III. Silva, José Camilo da. IV. Brasil. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública.

CDD



# Sumário

## INTRODUÇÃO

<b>Limitações da pesquisa</b> .....	19
-------------------------------------	----

## CAPÍTULO I

<b>Perspectivas gerais das fronteiras da União Europeia</b> .....	20
---	----

<b>I. As Fronteiras da União Europeia</b> .....	24
---	----

1.1. Caracterização Geográfica das Regiões de Fronteira .....	28
---	----

1.2. As Fronteiras Terrestres da União Europeia.....	29
--	----

1.2.1. As Fronteiras Marítimas da União Europeia .....	32
--	----

1.2.2. As Regiões Geográficas Específicas nas Fronteiras da União Europeia.....	34
---	----

<b>2. Indicadores Demográficos e Socioeconômicos</b> .....	39
--	----

2.1. Regiões de Fronteira .....	39
---------------------------------	----

2.2. Regiões de Montanha.....	41
-------------------------------	----

2.3. As Regiões Insulares.....	42
--------------------------------	----

2.4. Regiões ultraperiférica.....	43
-----------------------------------	----

<b>3. Indicadores de Violência e Criminalidade</b> .....	50
--	----

3.1. Indicadores Segurança Pública na União Europeia .....	50
--	----

3.1.1. Crimes registados pelas polícias nacionais na UE.....	51
--	----

3.1.1.1. Evolução de crimes específicos .....	55
---	----

3.1.1.2. Número de Policiais e População Carcerária .....	63
---	----

3.2. Indicadores de Segurança nas Fronteiras da União Europeia.....	66
---	----

3.2.1. Fluxo de Passageiros e Controle das Diferentes Fronteiras Europeias.....	66
---	----

3.2.1.1. Fronteiras Aéreas.....	68
---------------------------------	----

3.2.1.2. Fronteiras Terrestres.....	73
-------------------------------------	----

3.2.2. Controle de Fronteira e Recusas de Entrada .....	74
---	----

3.2.3. Cooperação nas Fronteiras: os Acordos de Tráfego Fronteiriço .....	76
---	----

3.2.4. Fraude e Falsificação de Documentos nas Fronteiras .....	77
---	----

3.2.5. As Principais Rotas de Imigração Ilegal .....	79
--	----

3.2.5.1. Entradas Clandestinas .....	85
3.2.5.2. Estadia Ilegal na União Europeia.....	85
<b>3.3. Cooperação Transfronteiriça e Criminalidade nas Fronteiras da União Europeia .....</b>	<b>88</b>
3.3.1. Contrabando de Drogas Ilícitas .....	88
3.3.2. Tráfico de Seres Humanos.....	91
3.3.3. Contrabando de Armas e Tráfico de veículos roubados.....	94
3.3.4. Contrabando de Impostos Especiais de Consumo Tabaco.....	96
3.3.5. Contrabando de Derivados de Petróleo.....	97
3.3.6. Facilitadores de Imigração Ilegal .....	98

## **CAPÍTULO 2**

### **Perspectivas específicas das políticas de segurança nas fronteiras da União Europeia, um olhar nas realidades da França e Espanha.....**

#### **I. A Europeização da Segurança e Controle de Fronteiras .....**

1.1. A Emergência de Diferentes Programas, Planos e Mecanismos na Área da Segurança e Controle de Fronteiras.....

1.2. A Imigração Clandestina: O Grande Desafio das Fronteiras Europeias.....

#### **2. França.....**

2.1. Breve Caracterização das Fronteiras Francesas .....

2.1.1. As Fronteiras Terrestres Francesas .....

2.1.2. As Fronteiras Marítimas Francesas.....

2.1.3. A França ‘Ultramarina’ .....

2.2. Organização Institucional em Matéria de Segurança e Controle das Fronteiras.....

2.3. Segurança Pública e Controle de Fronteiras na Prática: Quem faz o quê?.....

2.4. Situação e Principais Desafios da Segurança Pública e Controle de Fronteiras.....

2.4.1. A ‘Revolução’ Schengen? Teoria e Prática do Controle de um Espaço Sem Fronteiras .....

2.4.2. A Imigração Irregular: Desafios e Tensões Crescentes nas Fronteiras Francesas .....

2.4.3. Fraude e Falsificação de Documentos .....

2.5. Ações, Planos, Programas e outras Medidas Implementadas pela França.....

2.5.1. Programas e Ações de Reforço do Controle das Fronteiras e Repressão à Imigração Clandestina ....

2.5.2. Intensificação do monitoramento das fronteiras marítimas externas .....

2.5.3. Medidas tomadas na luta contra a fraude documental .....	130
2.5.4. Programas e Acordos Bilaterais de Cooperação Policial nas Regiões Fronteiriças .....	131
<b>3. Espanha</b> .....	<b>134</b>
3.1. Breve Caracterização das Fronteiras Espanholas.....	134
3.1.1. As Fronteiras Terrestres Espanholas .....	134
3.1.2. As Fronteiras Marítimas Espanholas .....	137
3.2. Organização Institucional em Matéria de Segurança e Controle das Fronteiras.....	138
3.3. Segurança Pública e Controle de Fronteiras na Prática: Quem faz o quê? .....	141
3.4. A Situação e Principais Desafios da Segurança Pública e Controle de Fronteiras.....	143
3.4.1. Redes Transnacionais de Tráfico e Crime Organizado.....	144
3.4.2. A Luta contra a Imigração Ilegal nas “Portas da Europa” .....	146
3.5. Ações, Planos, Programas e outras Medidas Implementadas pela Espanha.....	150
3.5.1. Programas e Ações para o Reforço do Controle das Fronteiras .....	151
3.5.1.1. A ‘Blindagem’ das Fronteiras Espanholas: O Programa SIVE .....	151
3.5.1.2. Outros Planos e Programas de Vigilância das Fronteiras Espanholas .....	154
3.5.1.3. Programas e Ações Europeus de Segurança e Controle de Fronteiras .....	156
3.5.2. Programas, Acordos e Cooperação com Países Não-Europeus .....	159
<b>4. Segurança Pública e Controle de Fronteiras na França e na Espanha: ‘Boas Práticas’ e Reflexões Finais</b> .....	<b>166</b>

## **CAPÍTULO 3**

<b>Perspectivas específicas das fronteiras europeias, um olhar nas realidades da Itália, Alemanha e Reino Unido</b> .....	<b>172</b>
A posição sui generis do Reino Unido na União Europeia .....	174
<b>I. Itália</b> .....	<b>177</b>
1.1. Breve Caracterização das Fronteiras Italianas.....	177
1.1.1. As Fronteiras Terrestres Italianas.....	177
1.1.2. As Fronteiras Marítimas Italianas .....	179
1.2. Organização Institucional em Matéria de Segurança e Controle das Fronteiras.....	179
1.3. Segurança Pública e Controle de Fronteiras na Prática: Quem faz o quê? .....	184
1.4. A Situação e Principais Desafios da Segurança Pública e Controle de Fronteiras.....	188

1.4.1. O Controle da Imigração Irregular: o Grande Desafio Italiano .....	189
1.4.2. Terrorismo e Crime Organizado Transnacional .....	191
<b>1.5. Ações, Planos, Programas e outras Medidas Implementadas pela Itália.....</b>	<b>192</b>
1.5.1. Programas e Ações na Área do Combate à Imigração Ilegal por Via Marítima.....	196
1.5.2. Acordos de Cooperação Internacional na área da Segurança e Controle de Fronteira .....	198
<b>2. Alemanha.....</b>	<b>202</b>
2.1. Breve Caracterização das Fronteiras Alemãs.....	202
2.1.1. As Fronteiras Terrestres Alemãs.....	203
2.1.1.1. As Fronteiras Marítimas Alemãs .....	205
2.2. Organização Institucional em Matéria de Segurança e Controle das Fronteiras.....	206
2.3. Segurança Pública e Controle de Fronteiras na Prática: Quem faz o quê?.....	208
2.4. Situação e Principais Desafios da Segurança Pública e Controle de Fronteiras.....	211
2.5. Ações, Planos, Programas e outras Medidas Implementadas pela Alemanha.....	212
2.5.1. A Cooperação Transfronteiriça no Âmbito do Tratado de Prüm .....	215
2.5.2. Cooperação Policial Bilateral e Multilateral.....	216
2.5.3. A Cooperação Policial no Controle das Fronteiras Orientais da UE.....	217
<b>3. Reino Unido .....</b>	<b>218</b>
3.1. Breve Caracterização das Fronteiras do Reino Unido.....	218
3.1.1. Fronteiras Terrestres do Reino Unido.....	220
3.1.2. Fronteiras Marítimas do Reino Unido .....	222
3.1.3. Territórios Ultramarinos do Reino Unido.....	223
3.2. Organização Institucional em Matéria de Segurança e Controle das Fronteiras.....	226
3.3. Segurança Pública e Controle de Fronteiras na Prática: Quem faz o quê?.....	230
3.3.1. A União Européia no Sistema de Controle e Segurança das Fronteiras do Reino Unido .....	232
3.4. A Situação e Principais Desafios da Segurança Pública e Controle de Fronteiras.....	233
3.5. Ações, Planos, Programas e outras Medidas Implementadas pelo Reino Unido.....	236
3.5.1. Programas de “Exportação das Fronteiras” .....	237
3.5.2. Novas Tecnologias no Controle e Defesa das Fronteiras .....	239
3.5.3. O Gerenciamento de Identidades como Instrumento de Controle de Fronteiras .....	242
3.5.4. A Segurança como Foco dos Programas de Controle de Fronteira.....	243
<b>4. Ensinamentos e Sinergias para o Brasil.....</b>	<b>244</b>

## CAPÍTULO 4

### A União Europeia como ator supranacional de indução, gestão e controle de fronteiras.....248

#### I. A União Europeia como ator na Segurança e Controle de Fronteiras .....250

I.1. Os Principais Desafios nas Fronteiras da União Europeia.....250

I.2. O Plano Estratégico Europeu em Segurança e Controle de Fronteiras: o Programa de Estocolmo .....253

I.3. A Gestão Integrada das Fronteiras (“Integrated Border Management”).....255

I.4. Principais Planos, Programas e Ações na Área da Segurança e Controle de Fronteiras .....256

#### 2. FRONTEX .....260

2.1. Origens e Principais Competências de Frontex .....261

2.1.1. As Competências de Frontex dentro da Estratégia de ‘Gestão Integrada das Fronteiras’ .....265

2.2. As Operações Frontex de Vigilância e Controle nas Fronteiras .....266

2.2.1. As Operações Hera.....269

2.2.2. Operação Nautilus .....271

2.2.3. Operação Poseidon .....271

2.2.4. As operações RABIT .....272

2.2.5. Operação Hermes .....273

2.2.6. Operações Conjuntas de Retorno.....274

2.2.7. EUROSUR.....274

2.2.8. Operação Hammer .....275

2.2.9. A cooperação com outros Atores Institucionais e Estados.....277

#### 3. EUROPOL .....280

3.1. Origens e Principais competências da Europol.....280

3.2. As Investigações Conjuntas .....281

3.3. Restrições e Dependência .....282

3.4. O Sistema de Informação da Europol.....282

3.5. Cooperação com outras Agências da UE e com Países Terceiros .....283

3.6. Operações e Programas Europol .....284

#### 4. EUROJUST .....286

4.1. Origens e Principais Competências da Eurojust .....	286
4.2. Competências Específicas e a Relação de Eurojust com os Estados-membros .....	287
4.3. As Relações com outros Atores Institucionais e Estados.....	288
4.4. Eurojust como agência de ‘inteligência’ .....	289
<b>5. Outras Agências da UE e suas Ações na Segurança e Controle de Fronteiras.....</b>	<b>290</b>
5.1. O Organismo Europeu de Luta Antifraude .....	290
5.2. A Academia Europeia de Polícia .....	293
5.3. O Comitê Permanente para a Cooperação Operacional de Segurança Interna .....	296
<b>6. Ensinamentos e Sinergias para o Brasil .....</b>	<b>297</b>
6.1. Os Desafios Europeus de Controle de Fronteiras: que lições para o Brasil?.....	297
6.2. Novas Tecnologias e Ampliação da Cooperação: Focos das Políticas de Segurança e Controle de Fronteira da UE .....	300
6.3. Os Princípios-chave do Controle e Segurança Eficaz das Fronteiras .....	302
6.4. Tendências Futuras .....	304
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>306</b>



## Referência de Mapas, Tabelas e Figuras

### MAPAS

MAPA 1 - A União Europeia e o Espaço Schengen.....	23
MAPA 2 - Fronteiras Terrestres da União.....	31
MAPA 3 - Fronteiras Marítimas da União Europeia.....	33
MAPA 4 - Regiões Insulares.....	34
MAPA 5 - Regiões Costeiras.....	35
MAPA 6 - Região de Montanhas.....	36
MAPA 7 - Regiões Ultraperiférica da União Europeia.....	38
MAPA 8 - Densidade Demográfica.....	45
MAPA 9 - Desemprego.....	46
MAPA 10 - Desemprego de Jovens (- 25 anos).....	47
MAPA 11 - Salário Horário Bruto.....	48
MAPA 12 - PIB por Habitante.....	49
MAPA 13 - Pontos Fronteiriços de Passagem Aérea da União Europeia.....	71
MAPA 14 - Fronteiras Terrestres Francesas (Continente Europeu).....	112
MAPA 15 - As Zonas de Fronteira Marítima Francesa.....	113
MAPA 16 - Os Territórios Ultramarinos Franceses (Geral).....	115
MAPA 17 - Os Territórios Ultramarinos Franceses (Detalhe).....	115
MAPA 18 - Principais rotas da Imigração irregular (França).....	125
MAPA 19 - Fronteiras Terrestres Espanholas (Continente Europeu).....	135
MAPA 20 - Mapa dos Territórios Fora do Continente Europeu (Espanha).....	136
MAPA 21 - Zonas Costeiras Espanholas (Mar Territorial).....	137
MAPA 22 - Principais Rotas de Imigração Ilegal (África- Ilhas Canárias).....	148
MAPA 23 - Zonas de Fronteira Monitoradas pelo Programa SIVE.....	153
MAPA 24 - Zonas da Costa Espanhola Monitoradas por Radar (Diferentes Fases).....	153
MAPA 25 - Composição do Espaço Schengen.....	175
MAPA 26 - Mapa da Itália (Fronteiras Externas).....	178
MAPA 27 - Ilha de Lampedusa (Itália).....	190
MAPA 28 - Mapa da Alemanha (Fronteiras Externas).....	204
MAPA 29 - Fronteiras Marítimas da Alemanha e Águas Territoriais.....	205
MAPA 30 - Mapa do Reino Unido (Fronteiras Externas).....	221
MAPA 31 - Território Ultramarino do Reino Unido.....	225

### TABELA

TABELA 1 - Tipos de Regiões e Parcela da População da UE.....	26
TABELA 2 - Distribuição das regiões da UE-27 em categorias de territórios.....	27
TABELA 3 - Fronteiras da União Europeia e Lista de Países EU e Terceiros.....	30
TABELA 4 - Demografia e Produção nas Regiões de Fronteiras.....	44
TABELA 5 - Mercado de Trabalho nas Regiões de Fronteiras.....	44
TABELA 6 - Acessibilidade e Transportes nas Regiões de Fronteira.....	45
TABELA 7 - Crimes registrados pela polícia na Europa (2005-2012).....	54
TABELA 8 - Taxas de Homicídio (2004-2010).....	56
TABELA 9 - Tráfico de Drogas (2004-2010).....	58
TABELA 10 - Crimes Violentos (2004-2010).....	59
TABELA 11 - Roubo (2004-2010).....	60
TABELA 12 - Assaltos Domésticos (2004-2010).....	61
TABELA 13 - Roubos de Veículos (2004-2010).....	62
TABELA 14 - Número de Policiais.....	63
TABELA 15 - População Carcerária na União Europeia.....	65
TABELA 16 - Principais Aeroportos de Chegada de Passageiros não-UE.....	69
TABELA 17 - Principais Aeroportos de Partida de Passageiros não-UE.....	69
TABELA 18 - Quadro Descritivo das Fronteiras Terrestres Italianas.....	177
TABELA 19 - Fronteiras Marítimas da Itália (Composição por País).....	179

TABELA 20 - Principais Instituições de Segurança e Controle de Fronteiras (Itália).....	182
TABELA 21 - Quadro Descritivo das Fronteiras Terrestres Alemãs.....	203
TABELA 22 - Fronteiras Marítimas da Alemanha (Composição por País).....	205
TABELA 23 - Principais Instituições de Segurança e Controle de Fronteiras (Alemanha).....	206
TABELA 24 - Quadro Descritivo das Fronteiras Terrestres do Reino Unido.....	220
TABELA 25 - Fronteiras do Reino Unido (Lista de Países e Tipos de Fronteira).....	220
TABELA 26 - Fronteiras Marítimas do Reino Unido.....	223
TABELA 27 - Composição dos Territórios Ultramarinos.....	224
TABELA 28 - Principais Instituições Segurança e Controle de Fronteiras (Reino Unido).....	228

## FIGURAS

FIGURA 1 - Evolução de diferentes crimes UE27*, 2007 - 2010 (2007 = 100).....	52
FIGURA 2 - Evolução dos crimes registados, 2005-2010 EU27.....	53
FIGURA 3 - Taxas de homicídios por 100 000 habitantes, média anual.....	55
FIGURA 4 - Principais Pontos de Controle de Fronteira Aérea e Terrestre.....	72
FIGURA 5 - Número de Entradas Recusadas nas Fronteiras.....	74
FIGURA 6 - Principais Nacionalidades (Recusas de Entrada) 2012-2013.....	75
FIGURA 7 - ATFL, Fronteiras Orientais da União Europeia, 2014.....	77
FIGURA 8 - Números de Fraudes Detectadas nas Diferentes Fronteiras.....	78
FIGURA 9 - Número de Entradas Ilegais nas Fronteiras da EU (terra, ar e mar).....	80
FIGURA 10 - Principais Rotas de Imigração Ilegal e Nacionalidades.....	81
FIGURA 11 - Principais Rotas de Imigração Ilegal e Nacionalidades (Rotas do Mediterrâneo).....	82
FIGURA 12 - N° de Imigrantes Ilegais Interceptados nas Fronteiras, por nacionalidade (2008-2012).....	83
FIGURA 13 - Detecções de Permanência ilegal em 2013.....	86
FIGURA 14 - Evolução do Tráfico de Seres Humanos na UE por categoria (2008-2010).....	92
FIGURA 15 - Evolução do Tráfico de Seres Humanos na UE (2008-2010).....	93
FIGURA 16 - Principais Países de Origem das Vítimas de TSH (2010).....	94
FIGURA 17 - Principais Rotas de Tráfico de Veículos Roubados.....	96
FIGURA 18 - Quadro Descritivo das Fronteiras Terrestres Francesas.....	113
FIGURA 19 - Pontos de Controle de Fronteira sob Controle da PAF.....	117
FIGURA 20 - Pontos de Controle de Fronteira sob controle da DGDDI.....	119
FIGURA 21 - Principais Instituições - Segurança e Controle de Fronteiras (França).....	121
FIGURA 22 - Quadro Descritivo das Fronteiras Terrestres Espanholas.....	135
FIGURA 23 - Principais Instituições - Segurança e Controle de Fronteiras (Espanha).....	138
FIGURA 24 - Apreensões dos Principais Tipos de Droga na Europa (2011).....	145
FIGURA 25 - População Estrangeira na Espanha (1999-2009).....	146
FIGURA 26 - Tipos de Embarcação Utilizadas por Imigrantes no Mediterrâneo.....	147
FIGURA 27 - “Fundo Duplo” de Veículo na Fronteira Hispano-Marroquina (Ceuta).....	149
FIGURA 28 - Imigrantes Irregulares Interceptados por via marítima (Espanha, incl. Canária e Baleares).....	154
FIGURA 29 - Imigrantes Irregulares por via marítima (Ceuta e Meilla).....	154
FIGURA 30 - Zonas de Atuação de Frontex nas Operações HERA.....	158
FIGURA 31 - Pontos de Passagem de Fronteira (Itália).....	183
FIGURA 32 - Área Monitorada pelo CDSM.....	211
FIGURA 33 - Países Membros do Tratado de Prüm.....	215
FIGURA 34 - Águas territoriais do Reino Unido.....	222
FIGURA 35 - Rede de Oficiais de Ligação do Reino Unido (2008).....	238
FIGURA 36 - Estrutura e Relações das Diferentes Agências e Instituições da EU.....	260
FIGURA 37 - Países Membros de Frontex.....	261
FIGURA 38 - Centros de Treinamento da Rede Frontex.....	264
FIGURA 39 - As Operações conjuntas Marítimas de Frontex.....	269
FIGURA 40 - As Operações Hera II.....	270
FIGURA 41 - Representação Gráfica das Operações RABIT.....	273
FIGURA 42 - Operações Conjuntas Aéreas Frontex (2010).....	277
FIGURA 43 - Cooperação Internacional de FRONTEx.....	279



# Introdução

O Brasil se localiza na porção centro-oriental do continente sul-americano e banhado a leste pelo oceano Atlântico, possui 24.253 km de fronteiras, sendo 7.367 km marítimas e 16.886 km da foz do rio Oiapoque, ao norte, na divisa do Amapá com a Guiana Francesa, até o arroio Chuí, ao sul, no limite do Rio Grande do Sul com o Uruguai. À exceção de Chile e Equador, o Brasil faz fronteira com todos os países da América do Sul. Ao norte estão Guiana Francesa, Suriname, Guiana e Venezuela; a noroeste, Colômbia; oeste, Peru e Bolívia; a sudoeste, Paraguai e Argentina; e ao sul, o Uruguai. A linha de fronteira brasileira é tão extensa, que é quase equivalente à metade da circunferência do planeta terra na linha do equador, e, em linha reta, corresponde a distância entre Brasília e Pequim na China.

A Faixa de Fronteira interna do Brasil com países vizinhos foi estabelecida em 150 (cento e cinquenta) quilômetros de largura (Lei 6.634, de 2/5/1979), paralela à linha divisória terrestre do território nacional, sendo modificada por diversas constituições, abrangendo 10 (dez) países, 11 (onze) estados federados e 588 (quinhentos e oitenta e oito) municípios, dos quais 120 (cento e vinte) estão situados na linha de fronteira e destes, 29 (vinte e nove) são cidades-gêmeas, sendo que os demais se encontram dentro da faixa de fronteira, ou seja, localizados até 150 (cento e cinquenta) quilômetros dos limites fronteiriços.

Um dos grandes desafios do Brasil é tratar de forma adequada nossas regiões fronteiriças, impondo aos órgãos de segurança pública a responsabilidade de prevenir e reprimir, de forma integrada, articulada e coordenada a violência e a criminalidade nos três grandes arcos da faixa de fronteira (Norte – AP, PA, AM, RR e AC; Central – RO, MT e MS; Sul – PR, SC e RS) e suas dezessete sub-regiões, sem prejudicar o desejável fluxo lícito de pessoas e riquezas, dentro das respectivas esferas de atribuições de cada Instituição.

Visando aperfeiçoar a gestão integrada das instituições envolvidas com a segurança pública nas regiões fronteiriças, o governo federal instituiu pelo Decreto nº 7.496 de 08 de junho de 2011 e alterado pelo Decreto nº 7.638 de 08 de dezembro de 2011 o Plano Estratégico de Fronteiras-PEF, que engloba ações integradas entre o Ministério da Justiça, Ministério da Defesa e Ministério da Fazenda. As três pastas são responsáveis respectivamente, pela Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), Estratégia Nacional de Defesa e Controle da Aduana no Brasil, todas elas com inúmeras ações nas regiões de fronteira do país.

Nesse intuito, a ENAFRON, coordenada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), se destaca como um programa que concentra diversos projetos e ações visando ao fortalecimento das instituições estaduais e municipais de segurança pública e daquelas que têm atribuição indireta na prevenção do crime, e no fomento às políticas públicas de segurança, possibilitando o aumento da efetividade das ações contra organizações e condutas criminosas em geral.

Para que seja possível a condução e aperfeiçoamento contínuo dessa política, faz-se necessário a busca contínua por diagnósticos precisos, além do conhecimento e troca de experiências em âmbito regional, nacional e internacional.

No âmbito do programa ENAFRON, um dos eixos norteadores é exatamente o “diagnóstico”, sendo que para cumprir essa direção estratégica, a SENASP realizou uma parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (NECVU<sup>1</sup> e RETIS<sup>2</sup>), em parceria com inúmeras universidades federais e dezenas de pesquisadores, para elaborar a maior pesquisa

---

1 Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana, referência nacional e internacional sobre temáticas referentes a segurança pública.

2 Grupo de Pesquisa do Departamento de Geografia, referência nacional e internacional sobre temáticas referentes às fronteiras brasileiras.

sobre segurança pública nas regiões de fronteira já realizada no Brasil, visando mapear de forma detalhada a estrutura social, demográfica, econômica e sobre segurança pública nessas localidades, denominada “Segurança Pública nas Regiões de Fronteiras”.

Além dessa importantíssima pesquisa, a SENASP buscou consolidar outros estudos, aprofundando o conhecimento sobre o assunto, tanto no Brasil como em outros países e regiões do mundo. Utilizando a parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), através do Projeto de Cooperação Técnica: Segurança Cidadã (BRA 04/029), que tem buscado promover novos padrões de gestão e planejamento, bem como importantes ações de prevenção à criminalidade e à violência no Brasil. Além disso, por meio de iniciativas que visem ao desenvolvimento humano sustentável e à segurança cidadã, tem-se contribuído para a consolidação de novo modelo de gestão em segurança pública no contexto regional da América Latina e Caribe.

Sendo assim, várias consultorias foram contratadas no contexto da ENAFRON/PNUD para esse fim, como por exemplo, o mapeamento das políticas de segurança pública em algumas regiões fronteiriças emblemáticas na América do Sul, América do Norte, Europa e Ásia, além de mapeamento de programas brasileiros para às regiões de fronteira que possuam convergência com a segurança pública; mapeamento das principais práticas de policiamento especializados em vias terrestres e aquáticas no Brasil e sistematização dos avanços e desafios do próprio Programa ENAFRON.

Todos esses diagnósticos têm o objetivo de propiciar aos poderes constituídos, aos governos, aos gestores e profissionais envolvidos com a segurança pública a maior gama possível de informações qualificadas sobre nossas próprias fronteiras e um mapeamento inicial das principais práticas exitosas no mundo, para que resguardadas as nossas particularidades, possam inspirar o aprimoramento das políticas públicas para essas regiões tão importantes do Brasil, que correspondem a cerca de 27% do território nacional.

Importante destacar que a pesquisa em questão: “Políticas de Segurança Pública nas Regiões de Fronteira da União Europeia”, busca fazer um mapeamento e análise sobre os planos, programas, projetos e ações existentes no âmbito das instituições de segurança pública da União Europeia para, por meio de estudos de casos e métodos comparativos, apontar pontos positivos, negativos, avanços e desafios das políticas da União Europeia, enquanto organismo regional e supranacional, e também de alguns casos específicos de alguns de seus países membros (França, Espanha, Reino Unido, Alemanha e Itália).

A pesquisa em questão ressalta, ainda, as interfaces e as partes que se relacionem com o Plano Estratégico de Fronteiras e a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras em termos de problemas transnacionais e soluções encontradas, para que se estabeleça aprendizado e trocas de experiências por meio de análises comparativas.

Dessa maneira, a pesquisa em questão tem o condão de subsidiar as decisões estratégicas, com vistas ao aprimoramento das políticas, ações e projetos nacionais, estaduais e locais, com o fim de fortalecer a segurança pública nas fronteiras brasileiras.

## LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Importante destacar que esta pesquisa está sujeita a uma série de limitações (materiais, humanas e mesmo cronológicas) que, sem diminuir a pertinência de nossas análises, ou a relevância deste estudo em sua totalidade, devem ser claramente explicitadas de modo a delinear claramente o alcance teórico e, sobretudo, empírico deste estudo.

A primeira e, talvez, mais importante limitação decorre do fato de haver relativamente poucos dados acessíveis por meio da chamada ‘pesquisa aberta’ (‘open search’)<sup>3</sup> não só sobre as áreas de fronteira (tanto interna, como externa) da União Europeia-UE, como também sobre as interações entre atores e unidades no plano intra-estatal e/ou regional.

Como será explicitado ao longo deste trabalho, a despeito de a UE possuir um sistema bastante desenvolvido de coleta e análise de dados para os diferentes temas de importância política e legal (normalmente, tratados e administrados pela agência “Eurostat”), os poucos dados existentes sobre as questões que nos interessam (i.e. demografia, indicadores socioeconômico e de segurança em regiões de fronteira) são não só relativamente desatualizados, mas igualmente pouco detalhados quando se deseja analisar os planos regionais e/ou infra-nacionais (províncias e municípios).

Como essa pesquisa foi realizada essencialmente à distância, o acesso a eventuais documentos internos (de instituições europeias e/ou nacionais) que possam conter os dados e indicadores mais completos e atualizados tornou-se mais difícil.

A dificuldade de se obter dados é ainda maior quando se trata de governos e/ou instituições regionais e locais, que em geral possuem menos recursos e tendem a não ter informações bem estruturadas e/ou disponibilizáveis sobre temas como segurança e controle de fronteiras.

Nesta pesquisa foi utilizada essencialmente as fontes e dados oficiais disponibilizadas pela União Europeia (através da Eurostat, da Europol, mas também da Comissão Europeia) e não os eventualmente produzidos por Estados-membros, e/ou suas regiões e municípios.

Tal escolha justifica-se em primeiro lugar pelo grande número de países membros da UE, bem como os associados ao Espaço Schengen. Tal número torna-se ainda maior quando se leva em consideração as regiões e municípios que localizam-se nas diferentes fronteiras da UE. Seria, assim, extremamente difícil coletar dados individualmente (para todos os países, regiões e municípios).

A outra razão para privilegiar os dados fornecidos pelas instituições da UE (e não dos Estados-membros, regiões e/ou municípios) é metodológica, pois evita-se desta forma a fragmentação de fontes o que tornaria difícil a comparação dos indicadores disponíveis.

---

<sup>3</sup> Todas as pesquisas realizadas no quadro desta consultoria serão feitas com base em recursos livremente acessíveis na internet aberta e em formato gratuito. Não são, assim, acessadas as chamadas fontes ‘fechadas’, tais como as bases de dados de revistas e jornais acadêmicos cuja utilização requer o pagamento de assinaturas (como JSTOR), ou ainda de jornais e revistas com o mesmo tipo de requisito.

# Capítulo I



**PERSPECTIVAS GERAIS  
DAS FRONTEIRAS DA  
UNIÃO EUROPÉIA**

Inicialmente será oferecido ao leitor uma perspectiva geral da situação das fronteiras da União Europeia (“UE” ou “União”), apresentando suas principais características geográficas, indicadores sociais e econômicos, bem como de segurança pública.

O trabalho traçará, num primeiro momento, os contornos do vasto território que constitui as fronteiras da UE. Como se verá, a delimitação do espaço geográfico da União Europeia e, em particular, das suas zonas de fronteira, é mais complexo do que pode parecer à primeira vista.

Isto ocorre porque, apesar das regiões que constituem fronteira externa da UE serem bem delimitadas, e cada vez mais securitizadas – ou “fortificadas”, para usar uma expressão corrente na literatura (Bellamy, 2004) –, as fronteiras internas da União já não tem o mesmo peso e função (político, jurídico ou administrativo) que possuíam antes da formação do bloco europeu em 1957 (com a instituição do Tratado de Roma), e sobretudo da criação, em 1985, do chamado “Espaço Schengen”.

O acordo assinado na cidade de Schengen, em Luxemburgo, pelos então cinco membros da futura UE (Bélgica, França, Alemanha, Luxemburgo e Holanda) deu luz a um espaço comum, dentro do qual as fronteiras internas foram abolidas.

Este espaço sem fronteiras foi progressiva e plenamente integrado ao chamado “acervo comunitário” em 1999, passando a constituir o cerne e uma das principais características da UE. O Espaço Schengen ganhou ainda mais importância ao longo dos diferentes processos de institucionalização da União.

De acordo com o artigo 3.º, n.º 2, do Tratado de Lisboa, como é chamado o atual ‘Tratado Fundamental da União Europeia’ (TFUE), União deve assegurar aos seus cidadãos:

“um **espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas**, em que seja assegurada a **livre circulação de pessoas**, em conjugação com medidas adequadas em matéria de **controles na fronteira externa, de asilo e imigração**, bem como de **prevenção da criminalidade e combate** a este fenômeno” (*grifo nosso*).

O TFUE reafirma, ainda, em seu artigo 67, a necessidade de desenvolver uma *política comum* de controle das fronteiras *externas* da UE, capaz de garantir a segurança e proteger os cidadãos europeus, assegurando-lhes ao mesmo tempo a possibilidade de livre circulação dentro do espaço Schengen, sem controle de qualquer natureza.

Com os sucessivos processos de “alargamento” (ampliações<sup>1</sup>) da União, assim como as do espaço Schengen<sup>2</sup>, os Estados-membros têm reforçado constantemente sua cooperação em matéria de controle de fronteiras (incluindo políticas de imigração e asilo), bem como segurança.<sup>3</sup>

1 O processo de expansão da UE, agora com 28 membros, é igualmente referido no jargão europeu como “alargamento” (da palavra inglesa “enlargement”).

2 O espaço Schengen possui atualmente 26 membros, incluindo todos os membros da UE (com exceção da Irlanda, Reino Unido, Bulgária, Chipre, Croácia e Romênia), e quatro outros países associados (Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça).

3 Como ressaltamos, um dos maiores desafios da UE encontra-se justamente na busca permanente de um equilíbrio entre a garantia de um controle eficaz de suas fronteiras externas (cada vez mais postas à prova pelos fluxos e redes transnacionais) e a criação e promoção, dentro dos seus confins, de um espaço comum de justiça, segurança e liberdade para todos os cidadãos, membros ou não da comunidade dos Estados europeus.

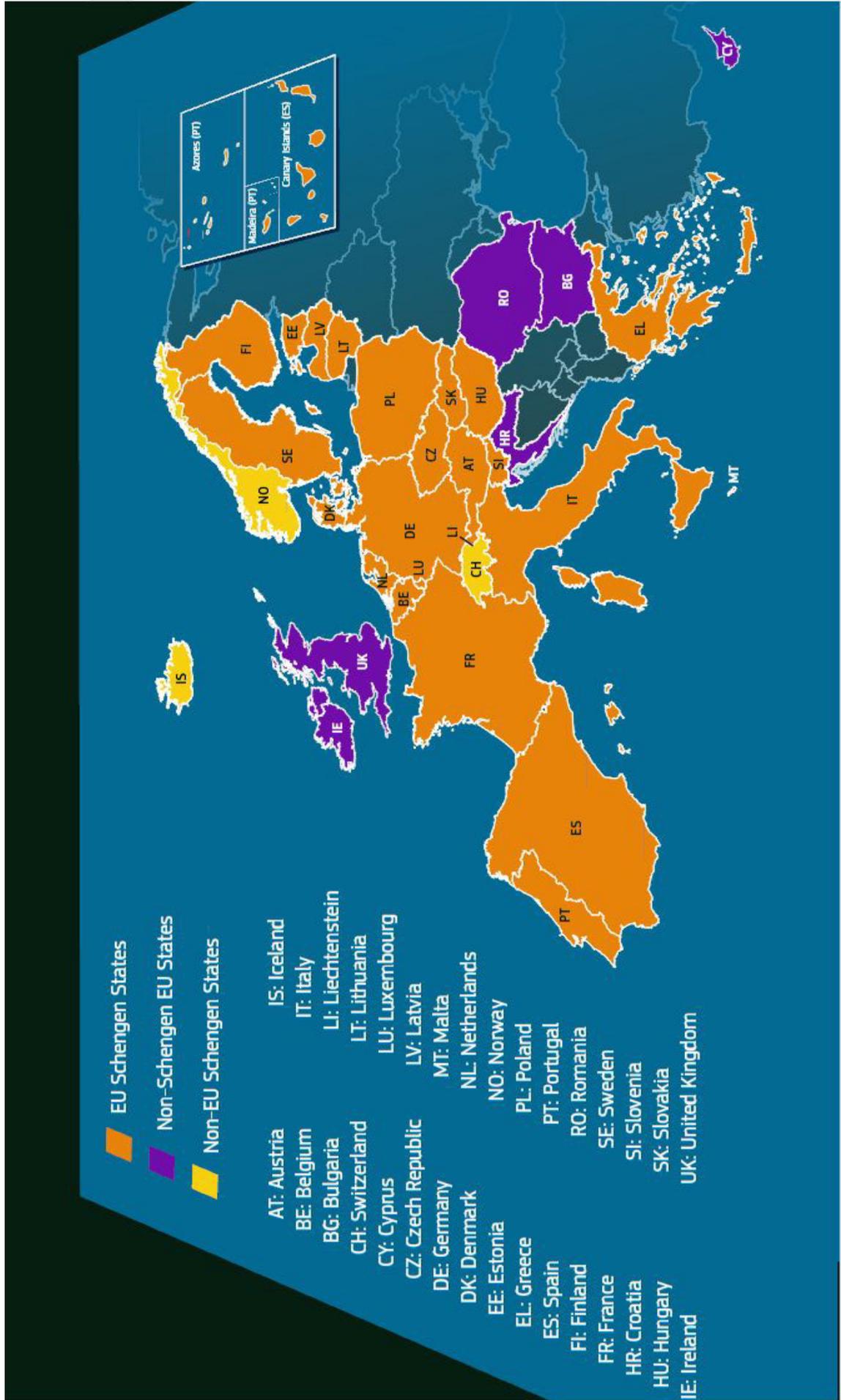
A abolição de fronteiras *internas* dentro do espaço europeu não só fez com que os mecanismos de controle, fiscalização e vigilância desaparecessem gradualmente, mas tornou igualmente menos relevantes as políticas de quantificação e caracterização destes fluxos. De fato, como se verá, existem poucos instrumentos (e, portanto, dados) destinados a detalhar os fluxos e características gerais das zonas de fronteira *intra-europeias*.

Por essas razões, essa primeira fase do trabalho *terá como principal objeto as fronteiras externas da União*, dando menor relevo aos contornos e características das fronteiras existentes dentro do espaço comum europeu.

Após a delimitação de suas características geográficas, incluindo as diferentes zonas e regiões de fronteira externa da UE, apresentaremos os principais *indicadores demográficos e socioeconômicos* destas regiões. Em seguida, examinaremos os principais indicadores de segurança pública na União Europeia, dando especial atenção aos dados de crime e criminalidade nas diferentes regiões das suas fronteiras externas.

Durante a análise, será discutido os principais avanços e desafios de segurança pública nas regiões de fronteira, salientando, sempre que possível, as diferentes interações entre os Estados-membros e/ou instituições da União Europeia com os chamados ‘países terceiros’ (i.e. Estados que não são membros da União) na manutenção da segurança pública e/ou prevenção de crimes.

**MAPA I**  
A União Europeia e o Espaço Schengen<sup>4</sup>.



<sup>4</sup> Fonte: European Commission, 2013.

# I. AS FRONTEIRAS DA UNIÃO EUROPEIA

A União Europeia possui atualmente 28 países membros<sup>5</sup> e 36 fronteiras nacionais. Desde a criação do Espaço de Schengen, as fronteiras internas da União não mais um obstáculo para os cidadãos europeus, uma vez que dentro deste espaço comum, as pessoas, bens e serviços podem circular livremente (vide “Introdução”).

Assim, as fronteiras da União que nos interessam particularmente neste capítulo são aquelas localizadas na faixa externa de seu território, em outras palavras, as que delimitam o espaço comum formado pelos membros da comunidade e o separa dos demais Estados e regiões que dele não fazem parte.

No total, a UE possui cerca de 14.000 Km de fronteiras externas. A mais extensa localiza-se na parte leste do continente, com cerca de 4.695 Km .

Contudo, ao contrário da maioria dos Estados, cujas fronteiras nacionais tendem a ser (relativamente) perenes e estáveis, as fronteiras da União Europeia são mais fluidas, ou ‘relativamente móveis’. A ‘mobilidade’ relativa das fronteiras externas da UE decorre sobretudo dos diferentes processos de “alargamento” da União, que ao incluir novos Estados à comunidade, remove certos limites, ao mesmo tempo que cria outros.

Esse processo nem sempre é bem-visto ou bem-vindo, sobretudo para muitas regiões e cidades de fronteira que têm uma longa história comum com regiões vizinhas, e que se veem subitamente separadas por limites (e, portanto, mecanismos de controle) mais rígidos.

Este foi o caso, por exemplo, da Lituânia. Uma vez que o país é um membro pleno da União, sua fronteira ‘europeia’ passou a separá-lo de modo mais incisivo da Bielorrússia. Contudo, para os dois países, a noção de fronteira representou durante muitos anos mais uma ‘linha no mapa’ do que uma realidade física ou mental – em particular durante os anos em que ambos eram membros da União soviética.

A “europeização” da Lituânia implicou, assim, a separação radical não só de cidades e aldeias, mas igualmente de famílias e comunidades. Atravessar a fronteira, ato banal e imperceptível até alguns anos para muitas pessoas que residiam na zona limítrofe entre a Lituânia e a Bielorrússia, tornou-se um processo longo e caro: a viagem leva agora cerca de um dia, e os interessados devem submeter-se à alfândega, fazer demanda (e pagar) o visto de entrada no Espaço Comum, etc.

A ampliação da fronteira externa da União implica ainda encargos (e custos) importantes para os novos membros, em particular no que se refere à defesa e garantia da segurança pública em sua área.

Assim, com a adesão da Croácia há dois anos, a União Europeia teve um acréscimo de aproximadamente 1.200 Km às suas fronteiras externas. Atualmente, como membro pleno da União, a Croácia tem o dever de proteger estes 1.200 Km de fronteira da UE contra o contrabando, o narcotráfico, a imigração ilegal, entre outros.

As fronteiras da União Europeia não são definidas, contudo, tão somente pelas áreas de fronteira terrestre dos Estados-membros com os chamados ‘Estados terceiros’. Para além

5 São membros plenos da União Europeia: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polónia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Romênia e Suécia.

destas, existem ainda as fronteiras marítimas, de particular importância para a UE tanto de um ponto de vista estratégico como de segurança.

A União Europeia possui aproximadamente 48.000 Km de costa, região que tem chamado cada vez mais atenção na mídia europeia e internacional nos últimos anos por ser um dos pontos de entrada preferencial de imigrantes e refugiados em embarcações superlotadas e, não raro, em péssimo estado.

Mas, a caracterização geográfica das fronteiras da União Europeia não é tão simples quanto pode parecer. De fato, tendo em vista a extensão do seu território, que projeta-se, em alguns casos, para além do continente Europeu – como é o caso das chamadas regiões ultra-periféricas, como se verá – as regiões fronteiriças podem ser subdivididas, ou melhor, qualificadas, de acordo com certas características geográficas.

Atualmente, há um número limitado de estudos sobre as especificidades geográficas das regiões europeias – tanto de fronteira, como as demais. Como a progressão e aprofundamento da integração europeia, as dinâmicas transfronteiriças foram se tornando cada vez mais relevantes, conferindo também maior relevo às especificidades das regiões de fronteiras.

O conceito de “regiões transfronteiriças” tem sido analisado por alguns autores (Perkmann, 2003; Reitel, 2006), mas geralmente de modo parcial (com foco em determinadas questões) e pouco sistemático.

A maioria dos estudos sobre regiões fronteiriças disponíveis tendem a dar ênfase à análise da cooperação e integração (econômica e política) transfronteiriça, realizando avaliações das políticas voltadas para essas áreas. Nossa pesquisa revela que não existe ainda nenhuma análise transversal que busque, por exemplo, sistematizar os dados (demográficos, geográficos e socioeconômicos) ou ainda os impactos administrativos e de regulação em questões de segurança pública nas regiões de fronteiras.

A tipologia das regiões fronteiriças europeias proposta por Topaloglou et al. (2005) oferece uma primeira base de análise, ao passo que outros estudos sobre os efeitos da integração europeia nos fornecem os fundamentos teóricos para um exame do impacto econômico e social do alargamento da União nas regiões de fronteiras (Niebuhr et al 2002). Estes estudos dão ainda relevo aos desafios práticos que os novos membros se veem obrigados a enfrentar.

Em outubro de 2008, a Comissão Europeia adotou o chamado “Livro Verde”<sup>6</sup> sobre a Coesão Territorial, com vistas a aprofundar a compreensão deste conceito, bem como de suas implicações para a política e cooperação regional.

Para lançar o debate, o “Livro Verde” apresentou uma série de temas considerados relevantes para a reflexão sobre a coesão territorial na UE, tais como a cooperação para territórios com características geográficas específicas. No entanto, o número de questões a serem cobertos e a concisão necessária para um documento deste tipo fez com que nenhuma das questões previstas, ou das regiões elencadas pudessem ser examinadas e definidas de modo preciso e sistemático.

Em grande medida para cobrir esta lacuna, Philippe Monfort realizou em 2009 um estudo para a Comissão Europeia (DG Políticas Regionais, ou “REGIO”) que permanece até o momento, a única análise compreensiva das diferentes especificidades e características geográficas das diferentes regiões europeias, incluindo as regiões fronteiriças.

6 O título exato do documento é: “Green Paper on Territorial Cohesion: Turning diversity into strength”.

Este trabalho é, em grande medida, a fonte primordial de muitos dos dados e análises apresentados neste capítulo. Ainda que relativamente desatualizado, o estudo de Monfort (2009), é a fonte oficial mais concisa e precisa das diferentes regiões europeias, em particular as que aqui nos interessam.

Este estudo foi parcialmente complementado por alguns estudos ad hoc realizados pela própria Comissão Europeia (DG Políticas Regionais, DG REGIO), e/ou por projetos académicos financiados pela própria UE.

Além do projeto ‘ESPON’<sup>7</sup>, que procurou identificar as oportunidades de desenvolvimento das diferentes regiões europeias, deve-se igualmente mencionar o projeto “EUROBORDERREGION”,<sup>8</sup> que estuda a totalidade e casos específicos das regiões de fronteira (interna e externa) europeia.

A tabela I abaixo, realizada pela autora com base no trabalho de Monfort (2009) resume o número de regiões incluídos em cada categoria de territórios específicos, bem como a parcela da população da UE vive nessas regiões.

A categoria das regiões fronteiriças (incluindo as fronteiras internas e externas) é de longe a maior, acolhendo cerca de 39,5% da população da UE. O outro maior grupo é o das regiões montanhosas que abriga cerca de 8% da população da UE. As categorias restantes representam uma fração mais pequena da população da União, sendo o último grupo o das chamadas “regiões de baixa densidade populacional” ou SPR (“Sparsely Populated Regions”<sup>9</sup>), com aproximadamente 0,6% da população europeia.

**Tabela I**  
Tipos de Regiões e Parcela da População da UE<sup>10</sup>

Regiões	Número de regiões	Porcentagem da População (UE 27)
<b>Fronteira</b>	547	39,5%
Interna	488	35,3%
Externa	124	9,1%
Marítima	194	16%
<b>Montanha</b>	168	8%
<b>Insulares</b>	56	3%
<b>Ultraperiférica</b>	13	0,9%
<b>SPRs</b>	18	0,6%
<b>Total*</b>	<b>642</b>	<b>44,3%</b>

\* Número de regiões incluídos em pelo menos uma categoria

7 ESPON, Applied Research Project 2013/1/12, European Perspective on Specific Types of Territories: <http://www.espon.eu/main>

8 EUROBORDERREGION, EU External Borders and the Immediate Neighbours. Analysing Regional Development Options through Policies and Practices of Cross-Border Copoperation, projeto financiado pelo “Seventh Framework Programme of The European Union”, FP7.

9 O parágrafo 30 (b) das orientações relativas a assistência regional para o período de 2007-13 define as regiões de baixa densidade populacional como áreas compostas essencialmente de regiões com uma densidade populacional inferior a 8 habitantes por km<sup>2</sup>, ou 12,5 habitantes por km<sup>2</sup> em função da área da região considerada. Ver Comissão Europeia, 2008.

10 Fonte: Monfort, 2009.

Note-se que um certo número de regiões estão, de fato, incluídas *simultaneamente* em diferentes categorias. É por esta razão que, na tabela acima, os números das subcategorias das regiões de fronteiras não representam a soma exata do número de regiões fronteiriças.

Existe, de fato, uma superposição entre as regiões de fronteira que são igualmente qualificadas como outras regiões específicas. Assim, boa parte das regiões montanhosas e de baixa densidade populacional constituem também regiões fronteiriças.

Da mesma forma, muitas das regiões insulares são igualmente regiões montanhosas, e mais da metade de sua população vive em uma região de fronteira. No caso das chamadas “regiões ultraperiférica”, 6 das 7 regiões desta categoria constituem também uma região de fronteira (externa) da União Europeia.

Tal fato implica ainda que cada categoria de região (de fronteira, insulares, montanhosas, etc.) enfrentam não só os desafios que lhe são específicos, mas igualmente àqueles relacionados ao das outras categorias das quais fazem parte.

Assim, para além dos desafios ligados ao fato de serem territórios insulares, algumas destas regiões também enfrentam as dificuldades associadas ao fato de serem regiões montanhosas, enquanto outros têm de lidar com as dificuldades específicas de regiões de fronteiras.

A tabela a seguir ilustra a distribuição das diferentes regiões e as diferentes categorias as quais fazem parte.

**Tabela 2**  
Distribuição das regiões da UE-27 em categorias de territórios<sup>11</sup>

Regiões	Número	Fronteira	Montanha	Ilhas	Esparsam. Povoadas	Ultraperiférica
<b>Fronteira</b>	547	100%	15%	7%	2%	1%
<b>Montanha</b>	168	50%	100%	11%	1%	4%
<b>Insulares</b>	56	71%	34%	100%	2%	21%
<b>Esparsamente Povoadas</b>	18	67%	11%	6%	100%	6%
<b>Ultraperiférica</b>	13	54%	46%	92%	8%	100%

Como pode-se perceber, cerca de 85% das regiões insulares, de montanhas, esparsamente povoadas e ultraperiférica são também regiões fronteiriças (internas e externas).

Quando se analisam cada uma destas categorias, os números são ainda mais impactantes. Assim, cerca de 50% das regiões de fronteira são igualmente regiões de montanha, assim como 54% das regiões ultraperiférica. Este percentual eleva-se a 71% no caso das regiões insulares e 67% das regiões esparsamente povoadas.

<sup>11</sup> Fonte: Monfort, 2009.

Com base nos dados expostos, seria possível afirmar que as *regiões de fronteira da UE encontram-se em áreas costeiras e/ou insulares, que são em geral montanhosas e de baixa densidade populacional*.<sup>12</sup>

## I.1. CARACTERIZAÇÃO GEOGRÁFICA DAS REGIÕES DE FRONTEIRA

Nesta seção, faremos uma apresentação dos diferentes tipos de regiões de fronteira da União Europeia, detalhando igualmente alguns tipos de territórios específicos que, como explicitado acima, também caracterizam tais regiões.

Em regra, as regiões fronteiriças são qualificadas como regiões nas quais uma grande proporção do território nacional é demarcado por uma fronteira internacional. No entanto, a fim de também contribuir para a caracterização de programas de desenvolvimento regional, muitos estudos e documentos oficiais da União Europeia adotam uma definição mais ampla, abrangendo superfícies que beneficiam do apoio da comunidade europeia de diversas formas (como o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional).

Tal é o caso das regiões de fronteira terrestres internas, algumas das regiões de fronteiras externas, as fronteiras marítimas separadas por uma distância máxima de 150 Km de regiões que compartilham fronteiras com países do Espaço Europeu de Livre Comércio. Regiões incluídas na chamada Parceria de Vizinhança Europeia (PEV) e do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA) também entram nesta categoria.

As características destas regiões variam consideravelmente de acordo com o tipo de fronteira considerado. Para efeitos de análise, este trabalho distingue quatro tipos de regiões de fronteira:

- Regiões de fronteira interna
- Regiões de fronteira externa, subdivididas em:
  - Regiões de fronteira terrestre
  - Regiões de fronteira marítima

---

<sup>12</sup> Os diferentes mapas no fim desta seção ilustram (geograficamente) a superposição acima descrita.

## 1.2. AS FRONTEIRAS TERRESTRES DA UNIÃO EUROPEIA

A União Europeia cobre menos de metade do território do continente Europeu e seus 28 Estados-membros possuem fronteiras terrestres (externas) com outras 19 nações.

Como dito anteriormente, as fronteiras terrestres da União Europeia são não somente extensas e geograficamente diversas, mas relativamente dinâmicas, tendo em vista os diferentes processos de “alargamento” da União.

Atualmente, a maior extensão de fronteira entre a União e países terceiros é a que a separa da Noruega, com 2.348 Km, seguida da fronteira com a Rússia, que mede 2.257 Km.

As outras principais fronteiras terrestres são as com a Ucrânia, com 1.257 Km, que está dividida em duas partes, devido a presença da Moldávia com a qual a UE partilha uma longa fronteira de 450 Km, e a Bielorrússia, que se estende em 1050 Km.

As outras principais fronteiras (em termos de extensão) são aqueles que demarcam a UE e o Brasil (730,4 Km), Suriname (510 Km) e com a Turquia (446 Km).

Na região dos Balcãs Ocidentais, pode-se igualmente destacar a fronteira da UE com a Albânia (999 km), assim como a da Macedónia e Sérvia (respectivamente, 394 km e 945 km de fronteira com a UE).

Finalmente, dois países dos Balcãs Ocidentais não têm fronteiras comuns com a UE, mas eles ainda são cercados por ela: é o Montenegro e o Kosovo (este último sem acesso a mar, não é reconhecida internacionalmente).

A UE possui uma fronteira com o Marrocos, de cerca de 16 Km, delimitadas pelos enclaves de Ceuta, Melilla, bem como alguns outros pequenos territórios espanhóis que situam-se em território marroquino.

Deve-se ainda ressaltar as fronteiras externas que se encontram por vezes dentro do próprio espaço comum Europeu, como é o caso de Kaliningrado e do Principado do Mônaco. O enclave russo de Kaliningrado possui uma fronteira de 437 Km com a União Europeia – incluídos nos 2257 Km de comprimento da fronteira Russa com a UE acima mencionados.

O Principado de Mônaco, por sua vez, possui uma fronteira terrestres com a União de 4,4 km (mas pode chegar a 190 km quando consideramos suas águas territoriais).

A Suíça possui uma fronteira bastante extensa com a UE, cuja extensão chega a 1.811 Km. Liechtenstein, um pequeno estado de fronteira da Suíça, sem litoral e sem acesso ao mar, possuem uma fronteira de 34,9 km com a União.

Andorra é um outro exemplo de Estado que possui sua fronteira externa no interior do Espaço Comum Europeu. Andorra é um pequeno Estado sem litoral (e sem acesso ao mar) localizado na região dos Pireneus. Sua fronteira com a UE é de 120,3 km de extensão.

Na península italiana, dois pequenos “Estados interiores” também possuem fronteiras com a UE: a Santa Sé, ou Estado do Vaticano, cuja fronteira com a UE tem 3.2 km de extensão; e San Marino, cuja fronteira prolonga-se por 39 km.

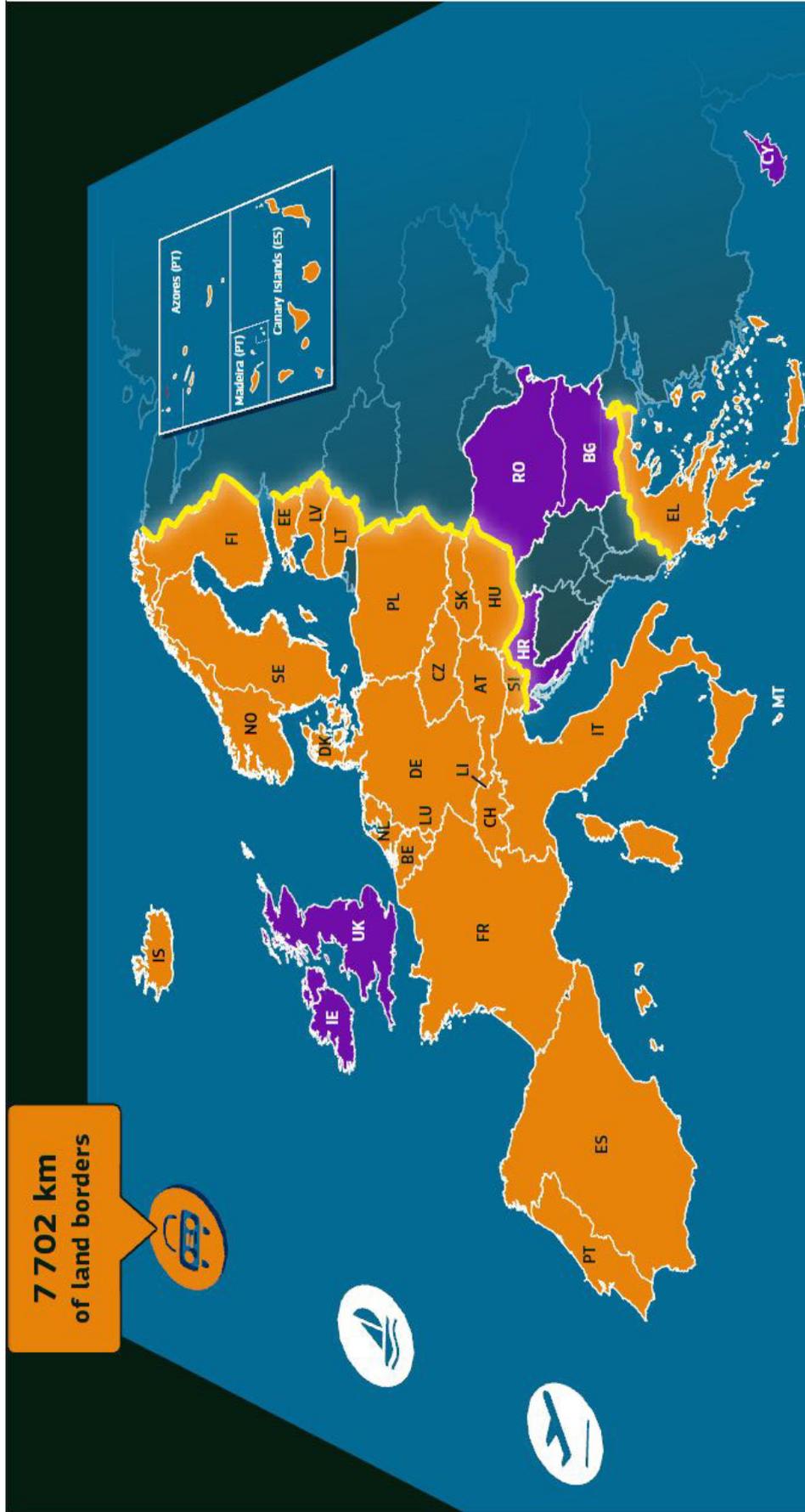
Por fim, vale notar a existência de uma fronteira de fato entre Chipre e a República Turca do Norte de Chipre, que não é contudo reconhecida internacionalmente.

**Tabela 3**  
Fronteiras da União Europeia e Lista de Países EU e Terceiros

<b>País Terceiro</b>	<b>Extensão da Fronteira (Km)</b>	<b>País membro da UE</b>
<i>Akrotiri e Dhekelia</i>	152	Chipre
<i>Albânia</i>	282	Grécia
<i>Andorra</i>	125	Espanha e França
<i>Bielorrússia</i>	1 050	Letônia, Lituânia e Polónia
<i>Brasil</i>	730,4	Guiana Francesa (França)
<i>Liechtenstein</i>	35	Áustria
<i>Macedonia</i>	394	Bulgária e Grécia
<i>Marrocos</i>	16	Ceuta e Melilla (Espanha)
<i>Moldávia</i>	450	Romênia
<i>Montenegro</i>	25	Croácia
<i>Bósnia e Herzegovina</i>	932	Croácia
<i>Mônaco</i>	6	França
<i>Noruega</i>	2 348	Finlândia e Suécia
<i>Rússia</i>	2 257	Estônia, Finlândia, Letônia, Lituânia e Polónia
<i>San Marino</i>	39	Itália
<i>Saint-Martin (França)</i>	10	São Martinho (Países Baixos)
<i>Sérvia</i>	1 162	Bulgária, Hungria, Croácia e Roménia
<i>Suíça</i>	1 811	Áustria, França e Itália
<i>Suriname</i>	510	França
<i>Turquia</i>	446	Bulgária e Grécia
<i>Ucrânia</i>	1 257	Hungria, Polónia, Roménia e Eslováquia
<i>Vaticano</i>	3,2	Itália
<b>Total</b>	<b>13 983</b>	

## MAPA 2

### Fronteiras Terrestres da União<sup>13</sup>



<sup>13</sup> A extensão de fronteira indicada na imagem refere-se tão somente às fronteiras externas localizadas no continente Europeu. Fonte: European Commission, 2013.

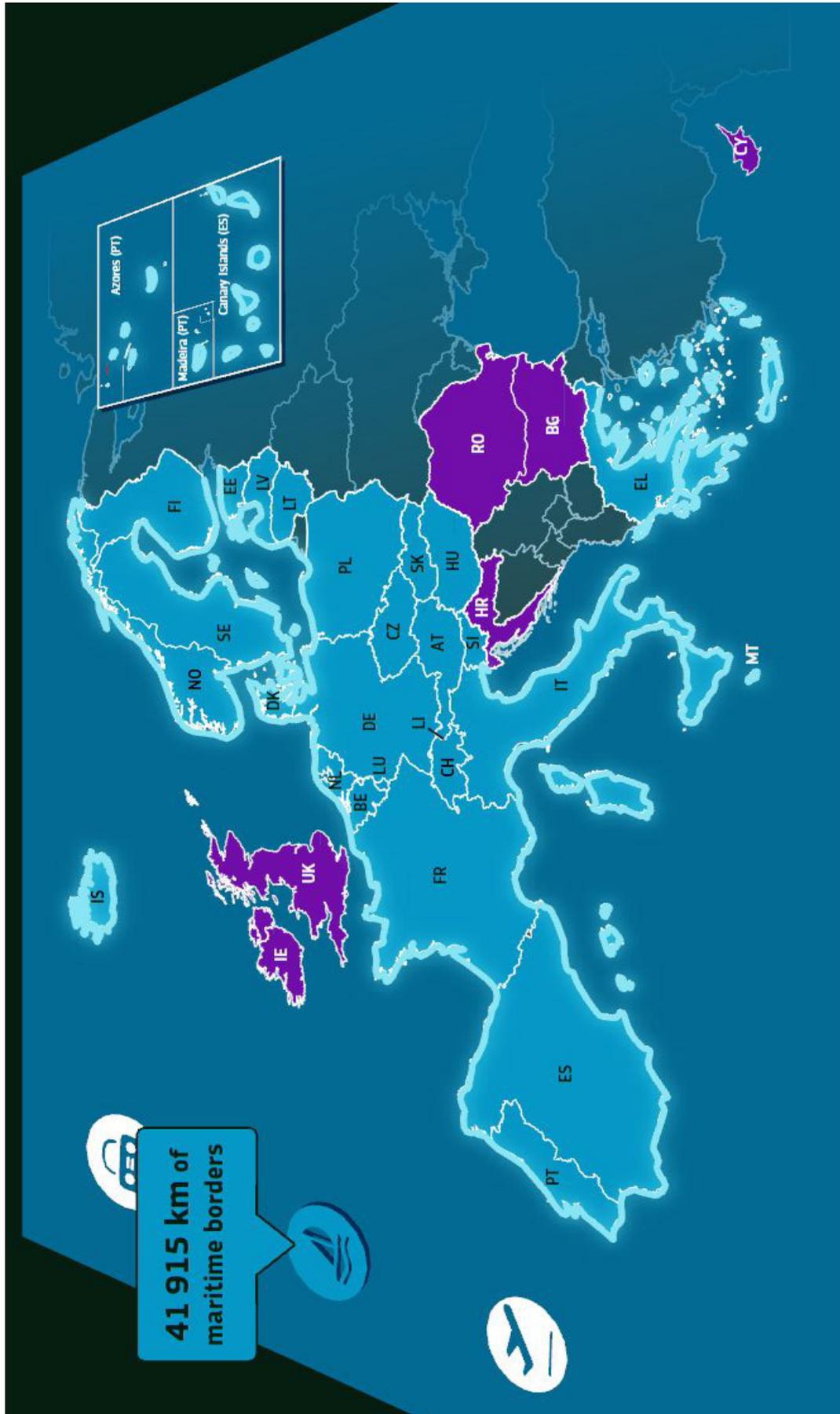
## 1.2.1. AS FRONTEIRAS MARÍTIMAS DA UNIÃO EUROPEIA

A União Europeia possui quase 42.000 km de fronteiras marítimas, localizadas em diversos continentes (vide mapa a seguir).

As regiões de fronteira marítima da União Europeia são elencadas abaixo (em negrito, os diferentes países não-membros que a integram):

- A fronteira marítima entre a **Argélia** e Itália;
- Entre **Antígua e Barbuda** e Guadalupe (França);
- Entre **Barbados** e Martinica (França);
- Entre **Comores** e Mayotte (França);
- Entre **Dominica**, Guadalupe e Martinica (França);
- Entre o **Egito**, Grécia e Chipre;
- Entre as **Ilhas do Canal**, na França e no Reino Unido;
- Entre as **Ilhas Faroé** e o Reino Unido;
- Entre a **Ilha de Man** e o Reino Unido;
- Entre **Israel** e Chipre;
- Entre o **Líbano** e Chipre;
- Entre a **Líbia** e a Grécia, Itália e Malta;
- Entre as **Ilhas Maurício** e a Reunião (França);
- Entre **Montenegro** e Itália;
- Entre **Santa Lúcia** e Martinica;
- Entre a **Síria** e Chipre;
- Entre a **Tunísia**, Itália e Malta;
- Entre a **Venezuela**, Guadalupe e Martinica

**MAPA 3**  
Fronteiras Marítimas da União Europeia



Fonte: European Commission, 2013.

## 1.2.2. AS REGIÕES GEOGRÁFICAS ESPECÍFICAS NAS FRONTEIRAS DA UNIÃO EUROPEIA

Como ressaltamos anteriormente, as fronteiras terrestres e marítimas (externas e internas) da UE são igualmente marcadas por certas características geográficas e demográficas que as qualificam.

Uma destas regiões específicas são as chamadas regiões insulares, compostas pelas diferentes ilhas que integram o território nacional dos Estados-membros da União, como ilustra o mapa abaixo.

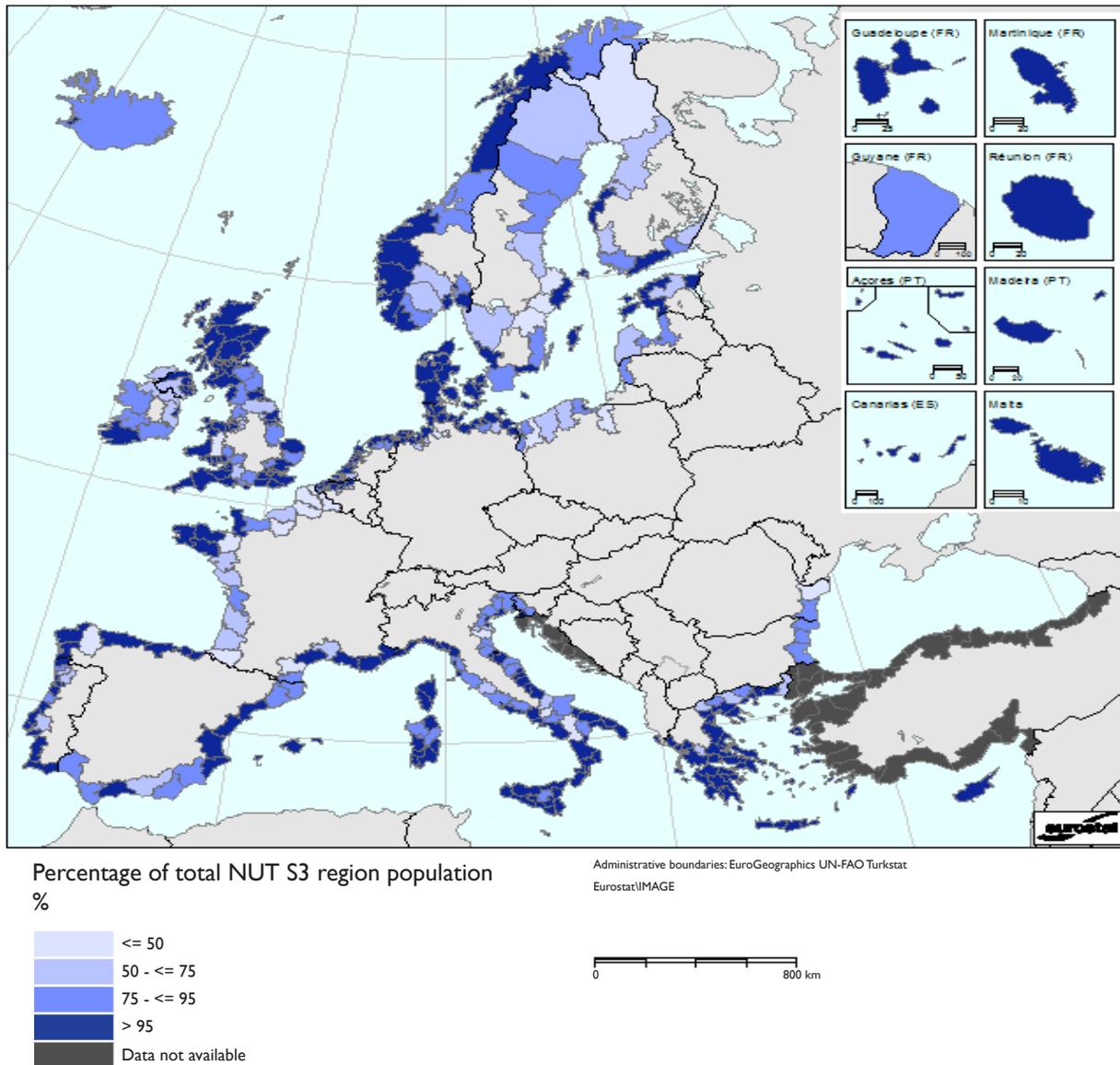
A outra, são as chamadas ‘regiões costeiras’ que por suas características, são em alguns aspectos semelhante às regiões fronteiriças, na medida em que delimitam, de facto, os limites do espaço europeu (ver mapa abaixo).

Estima-se que a costa da União Europeia possua cerca de 66.000 km de extensão, que fazem fronteira com o Oceano Atlântico, Mar Mediterrâneo, Mar Negro e Mar Báltico.

**MAPA 4**  
Regiões Insulares



**MAPA 5**  
Regiões Costeiras



Based on NUTS 2010 and population grid 2006  
Source: Eurostat

Fonte: Eurostat, *Regional Yearbook 2013*

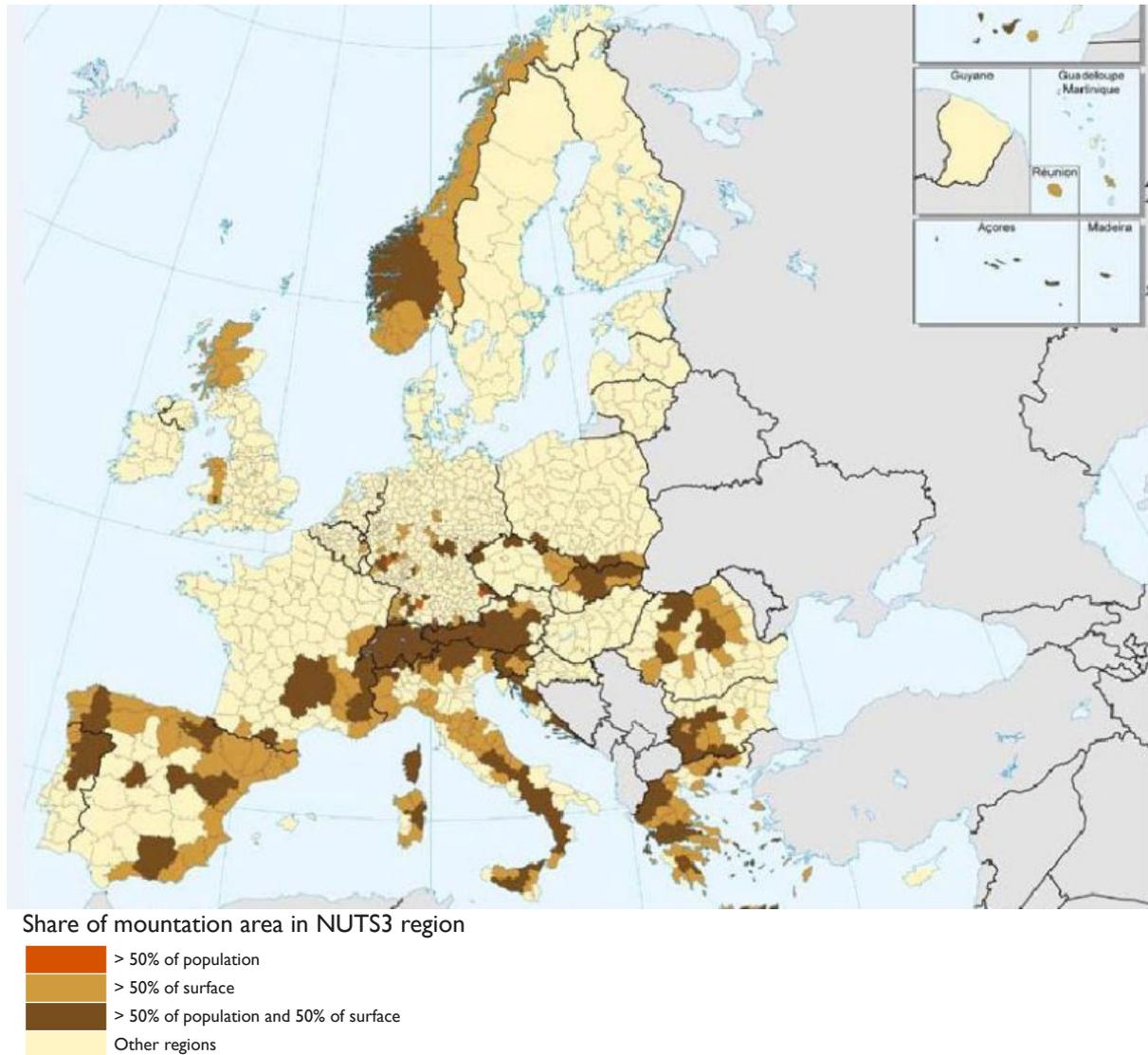
Como ressaltamos anteriormente, aproximadamente 50% das regiões de fronteira da UE são igualmente *regiões de montanha*.

Como fica claramente ilustrado no mapa abaixo, as regiões de montanha muitas vezes funcionam como fronteiras ‘naturais’ entre os Estados-membros e não-membros da UE. Elas delimitam ainda muitas das fronteiras *internas* entre Estados e regiões da própria comunidade europeia.

Dentro da tipologia da UE, as regiões montanhosas são definidas como “regiões NUTS 3” com pelo menos 50% de sua população vivendo em zonas de montanha topográficos.

A definição das zonas de montanha topográficos é em grande parte baseado no estudo encomendado pela DG REGIO em 2004 em zonas de montanha da Europa. Esta definição inclui critérios de altitude, inclinação e alcance altitude local.

**MAPA 6**  
Região de Montanhas



Fonte: Eurostat, *Regional Yearbook 2013*

Por fim, deve-se mencionar as chamadas “regiões ultraperiférica” da UE. Sua característica comum é ser distante do continente europeu. Todas as regiões ultraperiférica são ilhas, exceto a Guiana Francesa.

Ainda que distantes, estes territórios muitas vezes funcionam como “postos avançados” da Europa em outros continentes – e por isso merecem particular atenção quando se examina a questão das fronteiras externas da União Europeia e o modo como esta é administrada e controlada pelos diferentes Estados-membros.

Em outras palavras, enquanto a distância para o continente europeu pode ser a principal característica compartilhada das regiões ultraperiférica, este não é necessariamente o seu desafio de mais central, mas sim, para além das questões de desenvolvimento econômico,

igualmente a de controle das fronteiras externas da União.

Pode-se, a este respeito, argumentar que as regiões ultraperiférica devem ser estudadas dentro de seu contexto geográfico específico (i.e. arco do Caribe para a Martinica e Guadalupe, a bacia amazônica para a Guiana Francesa), em vez do contexto geográfico europeu continental.

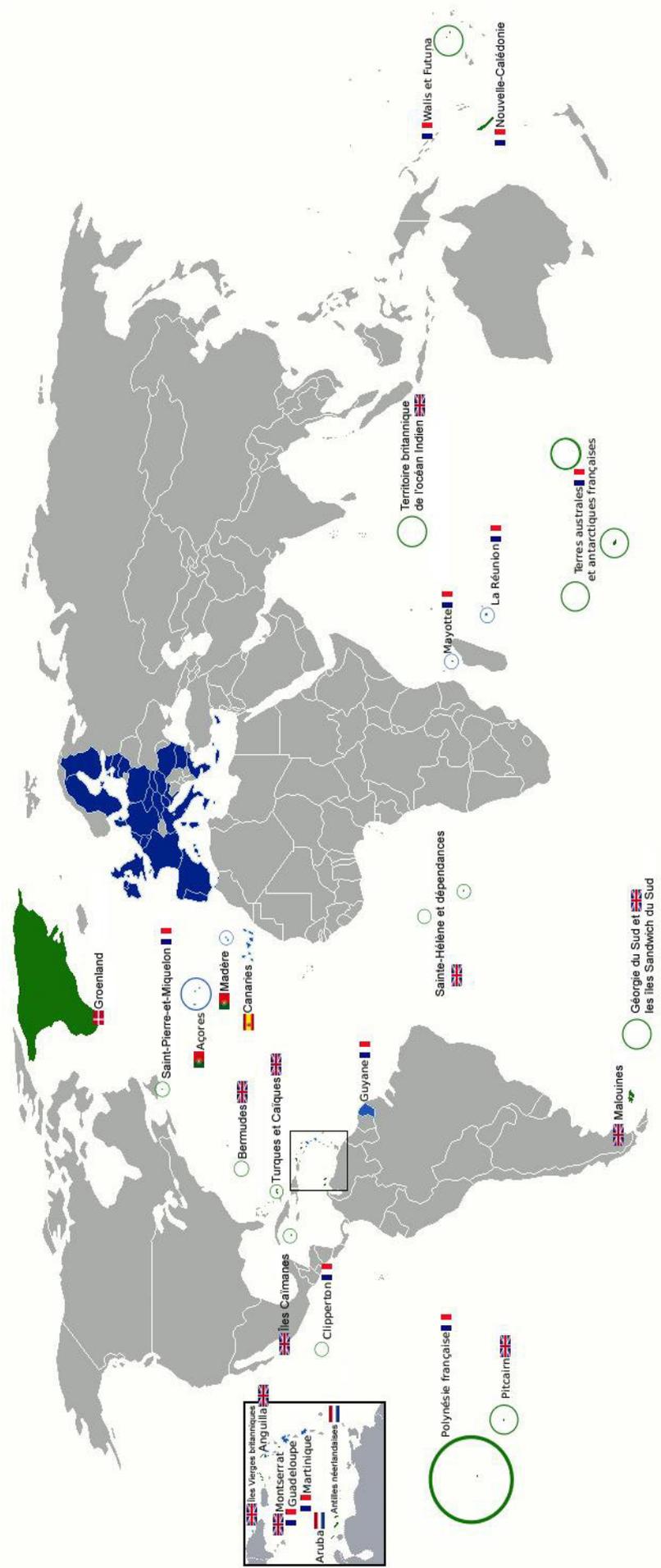
Vários Estados-Membros possuem também territórios ultramarinos e dependências, que passam a integrar igualmente o território e, portanto, as fronteiras da UE. São alguns exemplos (ver Mapa a seguir):

- As Ilhas Canárias, Ceuta e Melilla (Espanha)
- Açores e Madeira (Portugal)
- Gibraltar e bases soberanas britânicas em Chipre (Reino Unido)
- A Ilha da Reunião, a Guiana Francesa, Martinica, Guadalupe, Saint-Martin e Saint-Barthélemy (França)

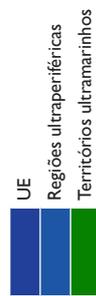
Há ainda, em outros casos, os territórios associados aos Estados-membros mas que *não fazem parte da UE*, como é o caso da Groenlândia, das Ilhas Faroé, a maioria dos territórios associados ao Reino Unido, Aruba, das Antilhas Holandesas, Mayotte, a Polinésia Francesa, Wallis e Futuna, ou a Nova Caledônia.

## MAPA 7

### Regiões Ultraperiférica da União Europeia<sup>14</sup>



Mapa da União Europeia no mundo



<sup>14</sup> Fonte: Alix Girard, 2006: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Reg%C3%B5es\\_ultraperif%C3%A9ricas\\_da\\_Uni%C3%A3o\\_Europeia#mediaviewer/Ficheiro:Map-Europe-Outermost-regions.PNG](http://pt.wikipedia.org/wiki/Reg%C3%B5es_ultraperif%C3%A9ricas_da_Uni%C3%A3o_Europeia#mediaviewer/Ficheiro:Map-Europe-Outermost-regions.PNG)

## 2. INDICADORES DEMOGRÁFICOS E SOCIOECONÔMICOS

Esta seção examina os indicadores demográficos e socioeconômicos das regiões de fronteira da União Europeia, bem como os de algumas regiões geográficas específicas – que, como analisado, constituem igualmente regiões de fronteira.<sup>15</sup>

A análise baseia-se em uma grande variedade de indicadores, incluindo os mais utilizados na análise regional e abrangendo aspectos como a demografia, o desempenho econômico e os resultados do mercado de trabalho. Ela também se apoia em variáveis como medidas de acessibilidade e de proximidade que são mais de natureza territorial. Diferentes índices são utilizados para avaliar a extensão da disparidade dentro dos vários tipos de territórios considerados (em sua grande maioria fornecidos por Eurostat).

O âmbito e alcance da análise está limitada pela disponibilidade de certos dados, bem como sua comparabilidade, como mencionado acima. Esta é a razão pela qual alguns aspectos como, por exemplo, a estrutura etária da população, não pôde ser incluído, apesar de seu possível interesse.

De fato, como ressaltamos anteriormente, não há estudos sistemáticos comparando o desenvolvimento econômico, a competitividade, a demografia, bem como outros indicadores socioeconômicos das regiões de fronteira na União Europeia – e menos ainda estudos que as comparem às regiões e/ou países não pertencentes a UE.<sup>16</sup>

Além disso, a maioria dos dados regionais são publicados com um atraso de dois a três anos. O posicionamento de uma dada região, especialmente aquelas que estão no meio de um processo de reestruturação econômica, pode ser substancialmente diferente quando são utilizados dados mais recentes. Em outras palavras, dependendo da escolha dos indicadores, a classificação (de uma região, Estado ou cidade) pode divergir substancialmente.

A questão do desenvolvimento econômico regional é bastante significativa para a Europa como um todo e ainda mais para as regiões de fronteira, bem como muitas das regiões de localização ultraperiférica. Na verdade, existe uma grande desigualdade nesse sentido: enquanto algumas regiões de fronteira são igualmente verdadeiros ‘motores’ do crescimento e economia nacional, com grande densidade populacional, outras regiões de fronteira sofrem com a baixa produtividade, atividade econômica e alto desemprego (ver em particular os mapas ao fim dessa seção).

### 2.1. REGIÕES DE FRONTEIRA

Em 2006, mais de 195 milhões de pessoas viviam em regiões fronteiriças da UE-27, o que representava cerca de 39,5% de sua população. As regiões fronteiriças *internas* são a categoria

<sup>15</sup> Toda esta seção está baseada nos dados oferecidos por Monfort (2009), exceto quando há menção contrária.

<sup>16</sup> Os estudos mais completos e recentes sobre o tema foram realizados dentro do quadro do projeto “EUBORDERREGIONS” financiado pela União Europeia (Grozea-Helmenstein e Berrer, 2013) mas não abordam diretamente as questões que aqui nos interessam.

mais importante em termos de população, abrigando cerca de 35% da população da UE. Estas são seguidas do grupo das regiões fronteiriças terrestres, onde vivem cerca de 27% da população da UE.

Entre 2000 e 2006, a população nas regiões de fronteira aumentou em uma taxa média de crescimento anual de 0,26%, que é inferior à média Europeia de 0,37%. O crescimento da população foi, porém, mais elevado nas regiões fronteiriças marítimas.

Em geral, o desempenho econômico das regiões de fronteira é inferior ao da UE como um todo. Em 2006, por exemplo, o PIB per capita nas regiões fronteiriças era de apenas 88,3% da média da UE27.

Esta diferença de desenvolvimento não tende a se reduzir com o tempo, com o PIB relativo por índice cabeça aumentando cerca de 0,1 pontos percentuais entre 2000 e 2006. Este índice esconde, contudo, diferenças importantes entre as várias categorias de regiões fronteiriças.

O desempenho econômico das regiões fronteiriças *marítimas* é de fato mais próximo da média da UE, com um nível de PIB per capita correspondente a 99,2% da média da UE(27).

Este índice é muito maior do que o observado no grupo das regiões fronteiriças *externas* onde o PIB per capita é apenas 64% da média da UE. No entanto, este grupo também parece recuperar, com o tempo, muito mais rápido que os outros, com um aumento do PIB relativo por índice cabeça de 1,1 pontos percentuais entre 2000 e 2006.

No geral, o *desemprego é ligeiramente inferior*, com uma tendência de queda mais forte do que a média da UE. A taxa de desemprego, no entanto, *maior nas regiões das fronteiras externas* do que na UE (8,2% em 2007 contra 7,5% para a UE-27), mas diminui a um ritmo muito mais rápido (-4,7 pontos percentuais entre 2000 e 2007, contra -1,7 percentual pontos para a UE-27).

A distribuição setorial do emprego difere significativamente da média da UE, sendo mais orientada para a agricultura e menos para os serviços. Tal é particularmente o caso nas regiões de fronteiras *externas*, onde, em 2004, o percentual de emprego na agricultura era de 20%, ao passo que o percentual de emprego no setor de serviços era de apenas 54%.

Em geral, as regiões fronteiriças têm menos acesso aos serviços básicos. Este é particularmente o caso das regiões fronteiriças *externas* onde a proximidade a um hospital ou uma universidade é muito mais baixa do que no resto da União Europeia.

Acessibilidade de voo também é menor do que a média da UE, especialmente para as regiões (e em torno) das montanhas dos Cárpatos da Romênia, regiões do Nordeste da Polônia e da Hungria, o sul da Lituânia, as regiões ao longo das fronteiras orientais da Finlândia e da Estônia, bem como as regiões fronteiriças de Portugal, Espanha e greco-búlgara.

A principal característica das regiões fronteiriças é que o nível de desenvolvimento entre as regiões vizinhas localizadas em diferentes lados da fronteira pode variar substancialmente.

Diferenças de desenvolvimento são particularmente importantes para as regiões na fronteira oriental da UE, mas em alguns casos também são observadas lacunas significativas entre as regiões fronteiriças internas. Por exemplo, o nível de PIB per capita é de até mais de três vezes maior nas regiões de fronteira da Lituânia do que nas regiões vizinhas de Belarus (fator 3,13), mas não é quase a mesma diferença entre o Luxemburgo e as regiões vizinhas na Bélgica (fator 2,85).

## 2.2. REGIÕES DE MONTANHA

Em 2006, cerca de 39,5 milhões de pessoas, 8% da população da UE, viviam em regiões montanhosas.

Quanto ao desenvolvimento econômico, as regiões montanhosas estão abaixo da média da UE-27. Em 2006, o nível do PIB per capita nas regiões montanhosas correspondeu a 77% da média da União Europeia. Esta diferença tende a aumentar ligeiramente ao longo do tempo, um aumento de 1,3 pontos percentuais, de 2000 a 2006.

O desemprego é moderadamente mais alto quando comparado à média da UE, mas também é caracterizado por uma queda mais forte ao longo do tempo. Em 2004, o percentual de emprego no sector agrícola manteve-se particularmente elevado, com mais de 14% da força de trabalho empregada no setor.

Esta estrutura do emprego, obviamente, reflete um ambiente com muitas áreas naturais, onde a agricultura de pequena escala e de negócios relacionados ainda representam uma parte considerável da atividade econômica. As regiões montanhosas, com um forte perfil agrícola estão concentradas no sul da Europa (por exemplo, na Bulgária, Espanha, ou o sul da Itália e Polónia).

A indústria ocupa também uma fração maior da população nas regiões de montanha do que a média da UE, com regiões montanhosas do norte da Inglaterra, o Sudetos Checa, na Floresta Negra, na Alemanha, e do País Basco, na Espanha tendo uma proporção relativamente elevada de emprego na indústria. O setor de serviços representa uma parte muito menor do emprego em comparação com a média da UE-27.

Vale notar que altas proporções de emprego no setor de serviços são encontrados tanto em áreas montanhosas economicamente prósperas (por exemplo os Alpes franceses) e em áreas menos desenvolvidas, onde o serviço público é a atividade principal.

As regiões montanhosas são geralmente servida por boas ligações de transportes, o que é crucial para explorar o seu potencial como destinos turísticos populares. No entanto, a natureza do terreno aumenta significativamente os custos de construção e manutenção de infraestrutura de transporte e sua qualidade difere significativamente entre o norte da Europa, Europa central e sul da Europa. Muitas regiões montanhosas têm um acesso equitativo aos serviços básicos, embora, em média, menos do que a UE e não há variação significativa de uma região para a outra.

Por fim, as regiões de montanha mostram grande diversidade em termos de desempenho econômico. Algumas têm um nível extremamente baixo de PIB per capita, como Kardzhali na Bulgária cujo PIB per capita é de apenas 25% da Média da UE-27. Na outra extremidade do espectro, em Heidelberg, na Alemanha, tem um PIB per capita de 78% acima da média da União Europeia. Grandes disparidades também são observados em termos de desemprego taxa, de 21,6% em IIm-Kreis para 2,2% em Belluno.

## 2.3. AS REGIÕES INSULARES

Quase 15 milhões de pessoas (3% da população da UE) viviam em regiões insulares em 2006. Entre 2000 e 2006, a população insular europeia cresceu cerca de 0,85% ao ano, o que é ligeiramente acima da taxa demográfica média da UE de crescimento de 0,37% em relação ao mesmo período.

As regiões insulares são divididas uniformemente entre três grandes áreas geográficas, o Atlântico, o Mar do Norte e o Mediterrâneo. No entanto, a distribuição da população entre as regiões insulares é muito desigual.

Cerca de 95% da população insular da UE concentra-se nas ilhas do Mediterrâneo e cinco ilhas ou grupos de ilhas - Sicília, Sardenha, as Ilhas Baleares, Creta e Córsega - são responsáveis por 85% desta população, liderado pela Sicília, com 5 milhões de pessoas.

As regiões insulares têm, geralmente, um menor nível de PIB per capita do que o resto da União (em 2006, a média do PIB per capita para as regiões insulares foi cerca de 79% da média da UE) ea taxa de desemprego foi maior (com uma média de 11,6% em 2007, em comparação com a média de 7,5% da UE). As regiões insulares no entanto lentamente convergir para a média da UE.

O PIB per capita com o resto da União diminuiu 3,3 pontos percentuais entre 2000 e 2006. A taxa de desemprego caiu 7 pontos percentuais entre 2000 e 2007, muito mais rápido do que a média da UE. Esta tendência positiva é acompanhada por um ligeiro aumento da população em idade de trabalho também.

A distribuição do emprego em todos os setores de atividade econômica segue as tendências gerais europeias, com uma queda do emprego agrícola e um aumento do emprego de serviços. Este último é, contudo, muito maior do que no resto da UE, refletindo a importância da indústria do turismo para as regiões insulares.

O setor de serviços é fundamental para o desenvolvimento das regiões insulares, mas o seu peso na atividade de regiões insulares induz uma estrutura produtiva de quase monoatividade. Isso, combinado com a relativa escassez de recursos essenciais, tais como água potável, energia, matérias-primas, espaço de vida e terra arável, bem como um certo grau de fragilidade ecológica faz com que as economias das regiões insulares seja relativamente vulnerável.

Capacidade de crescimento das regiões insulares é geralmente limitada devido ao pequeno tamanho dos mercados locais e os problemas para alcançar os mercados do continente maiores.

Tal é o caso das ilhas com menos de 5.000 habitantes, que geralmente apresentam taxas negativas de crescimento da população e um menor nível de instalações e infraestrutura. No entanto, as ilhas mais povoadas também enfrentam problemas relacionados com altas densidades populacionais. Por outro lado, as ilhas têm ativos muito fortes para construir em: recursos pesqueiros, fontes de energia renováveis, atividades econômicas ligadas ao turismo, uma forte identidade cultural, patrimônio natural e cultural.

Em média, o acesso aos serviços básicos de regiões insulares é mais difícil do que nas outras regiões. Distâncias para serviços de saúde ou educação são, em geral, maiores quando comparadas à média da UE.

O grupo das regiões insulares é caracterizada pela diversidade importantes: alta concentração de população em algumas ilhas e um número muito grande de pequenas ilhas; população a partir de 50 pessoas e 5 milhões; área de 1 km<sup>2</sup> a mais de 25.000 km<sup>2</sup> (Sicília); distância do continente a partir de 1 km até 430 km (San Pietro e Sardenha).

O desempenho econômico também é extremamente diversificada. Em 2006, a região mais rica ilha era Åland com um PIB per capita correspondente a 147% da média da UE-27, enquanto Medio Campidano na Sardenha tinha um nível de PIB per capita de 54% da média da UE-27. A taxa de desemprego em 2007 foi o menor em Kibris (3,9%) e a maior em La Réunion (25,2%).

## 2.4. REGIÕES ULTRAPERIFÉRICA

O fator mais importante para explicar a situação específica das regiões ultraperiféricas é, obviamente, sua distância a centros econômicos, administrativos e/ou o continente Europeu. As distâncias para a capital de seu estado variam de 1.000 km (Madeira) a 9.400 km (Reunião), enquanto suas distâncias para zonas continentais mais próximas variam de 250 km (Canárias) para 1.700 km (Reunião).

Além de tal afastamento, outras restrições são as condições geo-morfológica (a maioria destas regiões são montanhosas, algumas são arquipélagos), a atividade sísmica e condições climáticas extremas (tempestades). A pequena dimensão dos mercados locais, a dependência da economia em alguns produtos e sua localização em partes menos desenvolvidas do mundo também constituem os principais desafios para as regiões ultraperiférica.

Em 2006, quase 4,3 milhões de pessoas viviam nas regiões ultraperiférica da UE, o que representa 0,9% da população da UE. A estrutura etária da população das regiões ultraperiférica difere significativamente da média das regiões da UE-27. A proporção de jovens é geralmente mais elevada, a maior diferença é observada para a Guiana Francesa, onde 36% da população tem menos de 15 anos contra 16,4% na média da UE (27).

As economias das regiões ultraperiférica são geralmente pouco dinâmicas em comparação com a média da UE. Em 2006, o maior nível de PIB per capita foi encontrado nas ilhas Canárias, mas era de apenas 92,6% da média da UE-27.

A Guiana Francesa teve o menor nível de desenvolvimento, com um PIB per capita correspondente a 49% da média da UE.

No entanto, as taxas de crescimento econômico são relativamente altos, o que indica que estas regiões podem lentamente vir a aproximar-se das regiões mais desenvolvidas da UE. O crescimento é particularmente forte na Guiana Francesa e nas Canárias, com taxas de crescimento médias anuais de 5,6% e 3,4%, respectivamente, entre 2000 e 2005.

O mercado de trabalho continua a ser uma preocupação para todas as regiões ultraperiférica. As taxas de emprego são geralmente baixos e as taxas de desemprego particularmente elevada. Em 2007, a taxa de desemprego era superior a 20% em todas as regiões ultraperiférica francesas, com a Guiana Francesa e Ilha da Reunião de gravação taxas de desemprego mais de

25%, o que é muito superior à taxa média da UE-27 (de 7,5% no mesmo ano).

Exceto para as regiões ultraperiférica portuguesas, a estrutura de emprego é orientada de forma significativa para o setor de serviços, que reflete a importância da indústria do turismo para as regiões ultraperiférica economias das regiões.

Em 2006, a participação dos trabalhadores em o setor de serviços chegou a 84,5% na Reunião. O emprego nos Açores e na Madeira está mais orientado na agricultura e da indústria, o setor de serviços que representa pouco mais de 60% do emprego nestas duas regiões, enquanto a agricultura ainda ocupa mais de 10% dos trabalhadores.

As tabelas a seguir exibem os principais indicadores para as categorias das regiões em vários econômico, social e ambiental dimensões.

**Tabela 4**  
Demografia e Produção nas Regiões de Fronteiras

Região	Demografia			Produção e crescimento	
	População, 1000 hab. (2006)	Varição média anual da pop.,% (2000-06)	Parcela da população da UE,% (2006)	PIB per capita (PPS), índice UE-27 = 100 (2006)	Varição do PIB/ p.p. (2000-06)
<b>Fronteira</b>	195 184	0.26%	39.5%	88.3	.1
Interna	174 297	0.25%	35.3%	91.5	-0.8
Externa	45 060	0.18%	9.1%	64	1.1
Terrestre	133 435	0.12%	27%	83.2	1
Marítima	79 017	0.52%	16%	99.2	- 1.1
<b>Total (UE 27)</b>	<b>493 925</b>	<b>0.37%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100</b>	<b>--</b>

Fonte: Monfort, 2009

**Tabela 5**  
Mercado de Trabalho nas Regiões de Fronteiras

Regiões	Varição anual das taxas de desemprego (2000-2004)	Emprego por setor (% do total), 2004			Taxa de Desemprego
		Agricultura	Indústria	Serviços	
<b>Fronteira</b>	-0.02%	9%	26%	65%	7.4%
Interna	-0.02%	8%	27%	66%	7.3%
Externa	-0.03%	20%	27%	54%	8.2%
Terrestre	-0.03%	10%	27%	63%	7.4%
Marítima	0.03%	5%	23%	72%	7.7%
<b>Total (UE 27)</b>	<b>0.20%</b>	<b>7%</b>	<b>25%</b>	<b>68%</b>	<b>7.5%</b>

Fonte: Monfort, 2009

**Tabela 6**  
Acessibilidade e Transportes nas Regiões de Fronteira

Regiões	Acessibilidade		
	Proximidade a hospitais* (2001)	Proximidade Universidades** (2001)	Voos de Passageiros*** (2007)
<b>Fronteira</b>	15%	11.6%	532
Interna	13.1%	10.1%	586
Externa	24.9%	24.0%	112
Terrestre	14.4%	11.6%	524
Marítima	16.7%	11.5%	571
<b>Total (UE 27)</b>	<b>10.4%</b>	<b>7.4%</b>	<b>720</b>

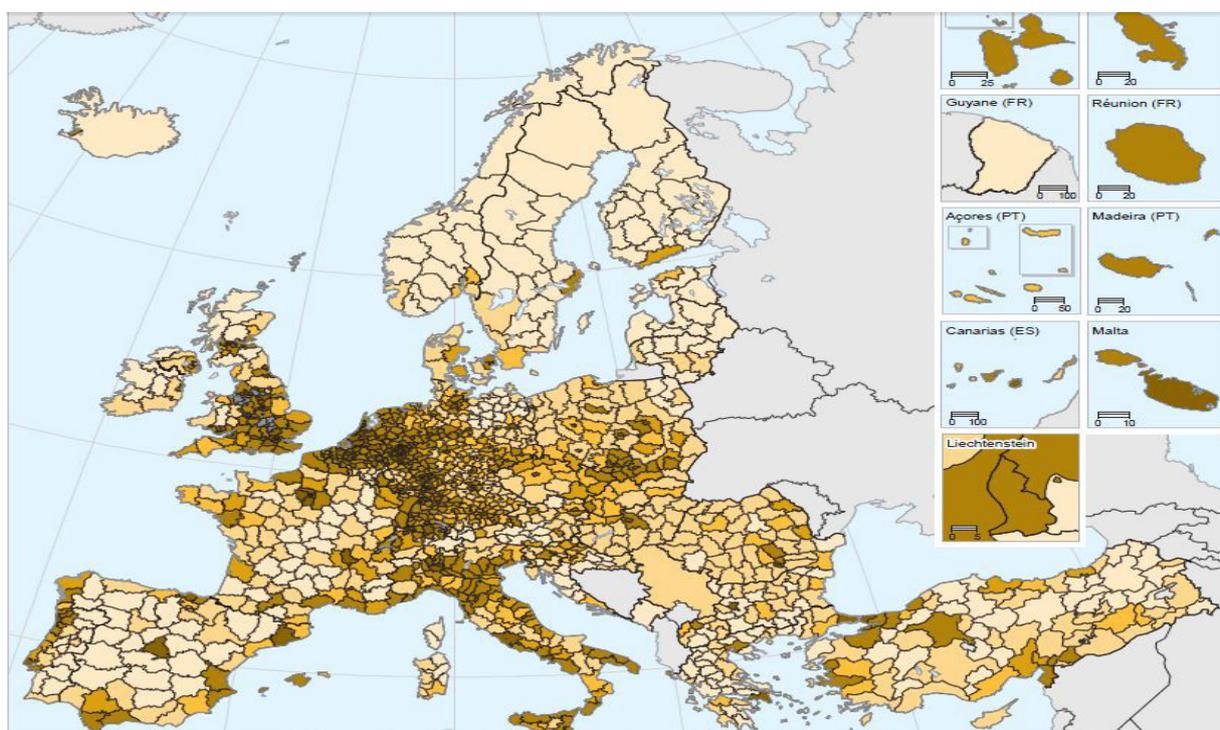
\* % da população vivendo a mais que 30 minutos de um hospital;

\*\* % da população vivendo a mais que 60 minutos de uma universidade;

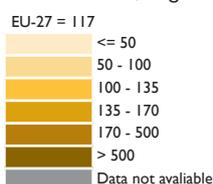
\*\*\* Número diário acumulado de voos de passageiros disponíveis a uma viagem de 90 minutos (por estrada)

## Principais Indicadores Demográficos e Socioeconomicos (Regiões da União Europeia)

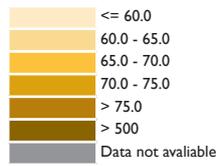
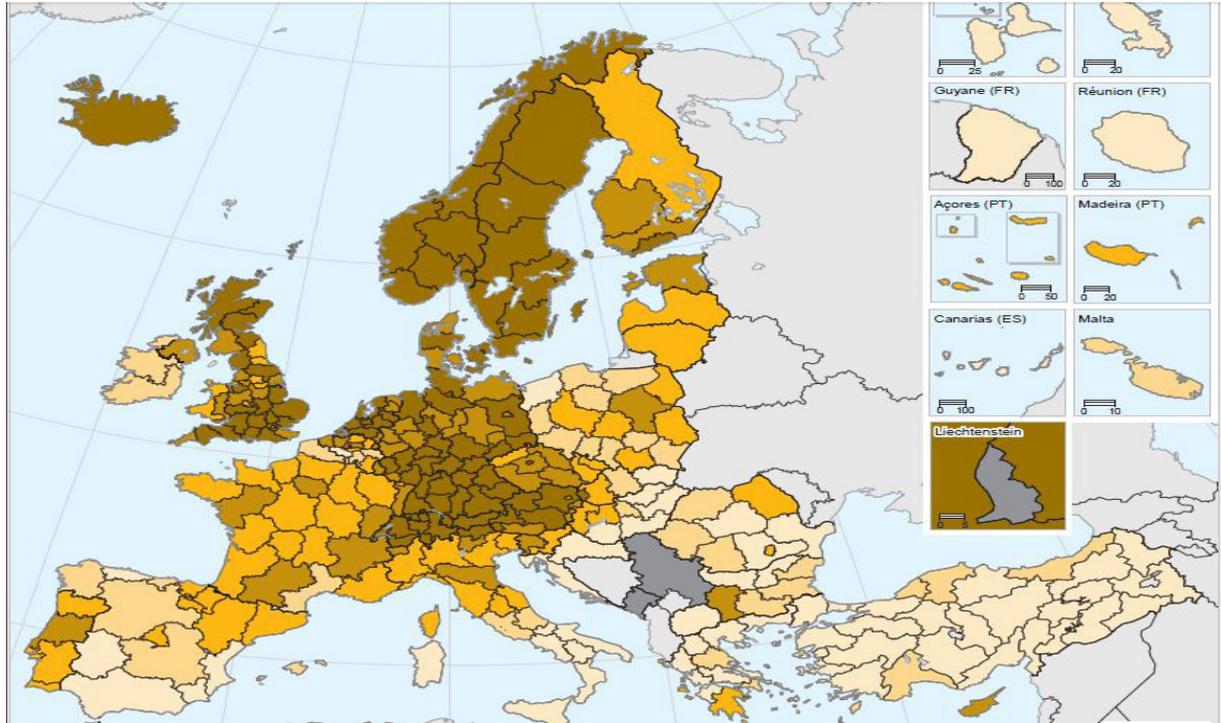
### MAPA 8 Densidade Demográfica



Fonte: Eurostat, *Regional Yearbook 2013*

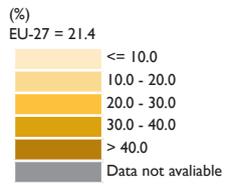
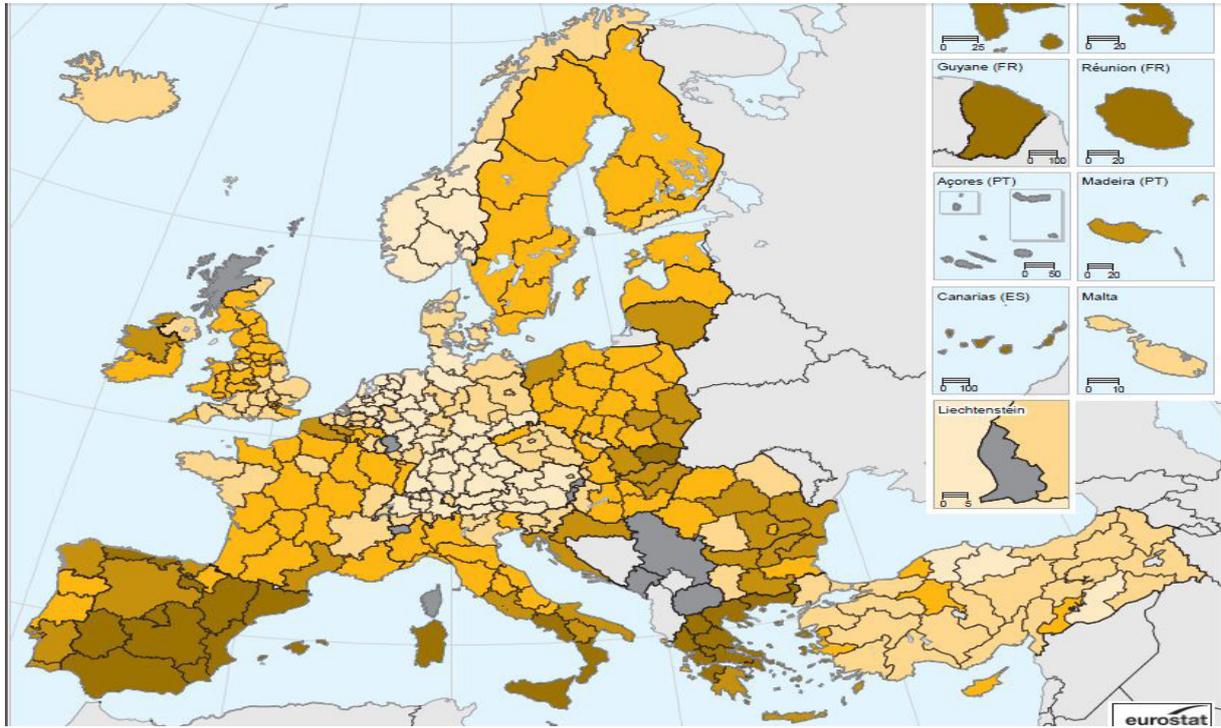


## MAPA 9 Desemprego



Fonte: Eurostat, Regional Yearbook 2013

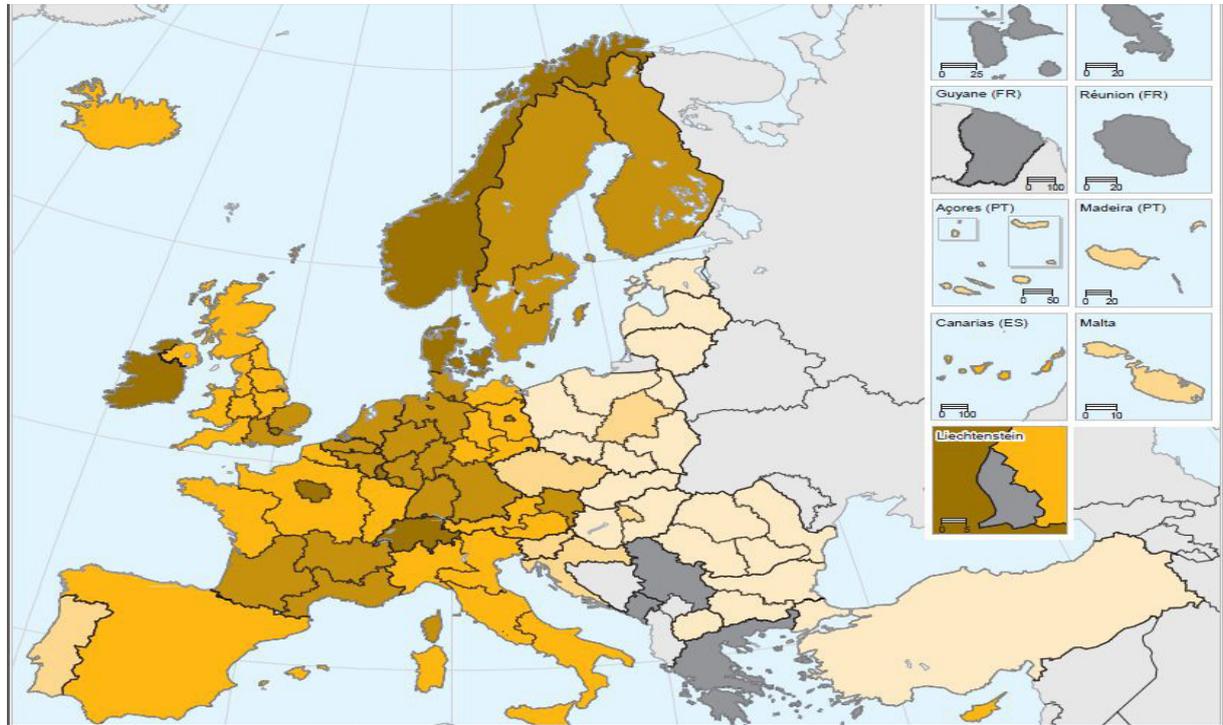
## MAPA 10 Desemprego de Jovens (- 25 anos)



Fonte: Eurostat, Regional Yearbook 2013

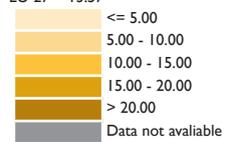
## MAPA II

### Salário Horário Bruto



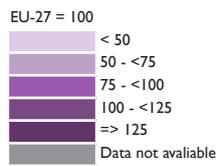
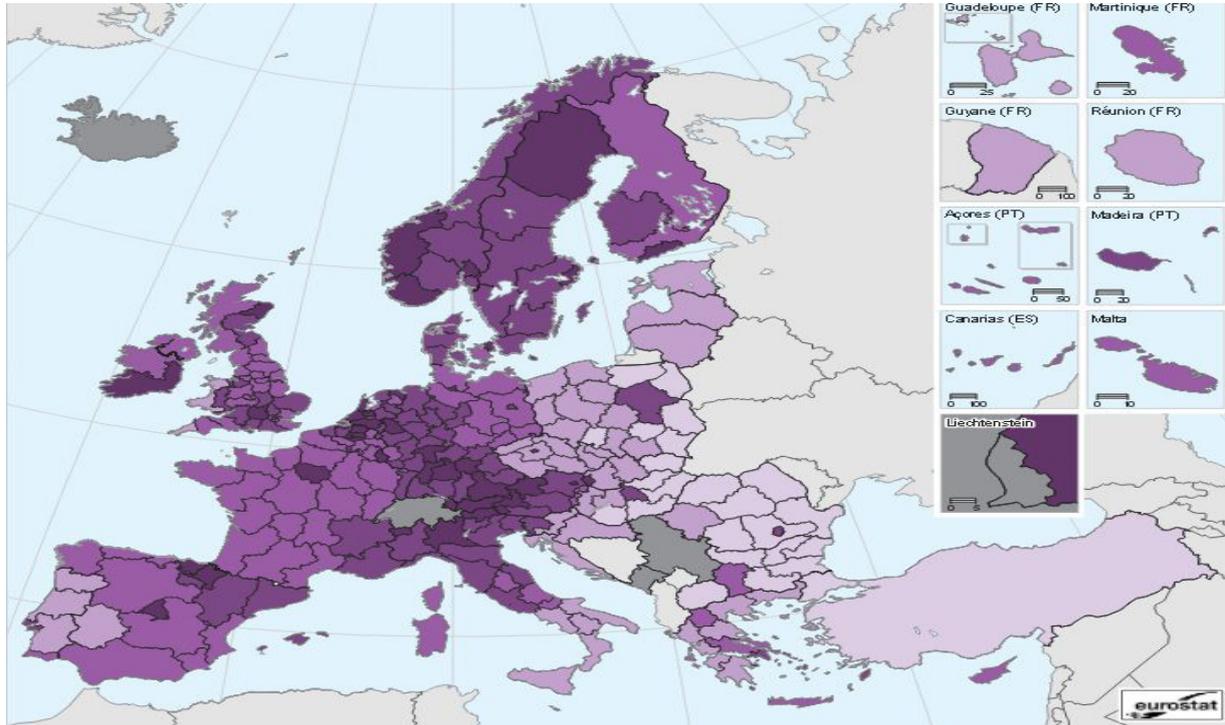
(EUR per hour)

EU-27 = 13.57



Fonte: Eurostat, Regional Yearbook 2013

## MAPA 12 PIB por Habitante



Fonte: Eurostat, Regional Yearbook 2013

### 3. INDICADORES DE VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE

Esta seção divide-se em duas partes. A primeira oferecerá uma visão geral dos principais indicadores sobre de segurança pública na UE de modo mais abrangente. Estes dados referem-se essencialmente aos Estados-membros da União e não estão discriminados por regiões ou cidades de fronteira.

A segunda parte se concentrará em questões de segurança pública, tais como crimes e delitos diversos cometidos *nas fronteiras* da UE. Aqui, os dados disponíveis não referem-se em geral a regiões e/ou municípios específicos, mas a determinados países-membros ou a zonas (geográficas) específicas das fronteiras externas da União Europeia.

#### 3.1. INDICADORES SEGURANÇA PÚBLICA NA UNIÃO EUROPEIA

A seguir apresentamos os dados mais recentes sobre segurança pública na União Europeia. Estes dados são em grande medida retirados do estudo publicado pela agência Eurostat<sup>17</sup> sobre o tema (Clarke, 2013).

Nossa pesquisa revela que não há estudos disponíveis em ‘open source’ mais recentes e completos sobre estas questões. A pesquisa também indica que tampouco existem estudos oficiais (e/ou publicados por agências da UE) analisando questões de segurança pública no plano *regional* e/ou *infra-estatal* (municípios) nas zonas de fronteira.

Na realidade, mesmo as agências da União Europeia, como Eurostat e Europol relatam ter dificuldade na centralização e sistematização dos dados de segurança pública no plano da União, uma vez que a coleta e transmissão destas informações continua a ser de competência dos membros. Contudo, muitos Estados não parecem manter suas estatísticas atualizadas, nem repassam sistematicamente os dados coletados, ao passo que outros países, com menos recursos, não possuem os sistemas fiáveis para coleta de indicadores. Muitas vezes, ainda, os mecanismos e metodologias utilizados divergem consideravelmente, tornando os dados pouco comparáveis.

Tomados em conjunto, os indicadores apresentados a seguir podem oferecer uma *perspectiva* das principais *tendências* em diversas categorias de crime e criminalidade registrados na EU nos período de *2007 a 2010*. Ainda que as regiões e/ou municípios de fronteira não sejam discriminados<sup>18</sup>, estes dados nos permitem ter uma melhor ideia do contexto geral da segurança pública na UE.

17 O título do estudo é “Trends in crime and criminal justice, 2010”.

18 Como ressaltamos anteriormente (ver “Limitações”), não existem bases de dados oficiais sobre questões específicas e/ou indicadores geral (demográficos, socioeconômicos e/ou de segurança pública) para as regiões de fronteira, seja no plano Estatal, regional e/ou municipal. As informações e dados que existem são em geral dispersos, pouco atualizados e sistemáticos.

### 3.1.1. CRIMES REGISTRADOS PELAS POLÍCIAS NACIONAIS NA UE

As estatísticas de criminalidade aqui apresentadas abrangem as infrações registradas pelas polícias nacionais dos Estados-Membros da União Europeia e alguns outros países europeus.

Estes números não representam todos os crimes cometidos (ou mesmo registrados) na Europa, pois muitas vezes os crimes não chegam a ser declarados e/ou registrados pelas autoridades nacionais. Além disso, como ressaltado, certos Estados-membros não informam de forma sistemática os dados sobre criminalidade e segurança pública em seu território. Além disso, mudanças nas taxas de certos crimes podem resultar em mudanças no foco da atividade policial, e assim num aumento (ou diminuição) de certa forma artificial alguns indicadores.

Normalmente, não é possível fazer correlações diretas entre os tipos e níveis de criminalidade entre os diferentes países uma vez que os sistemas jurídico e criminal tendem a ser bastante diferentes no interior da União Europeia. Estas diferenças referem-se a questões como as definições dos crimes, os métodos para relatar, registrar e contar os crimes, entre outros.

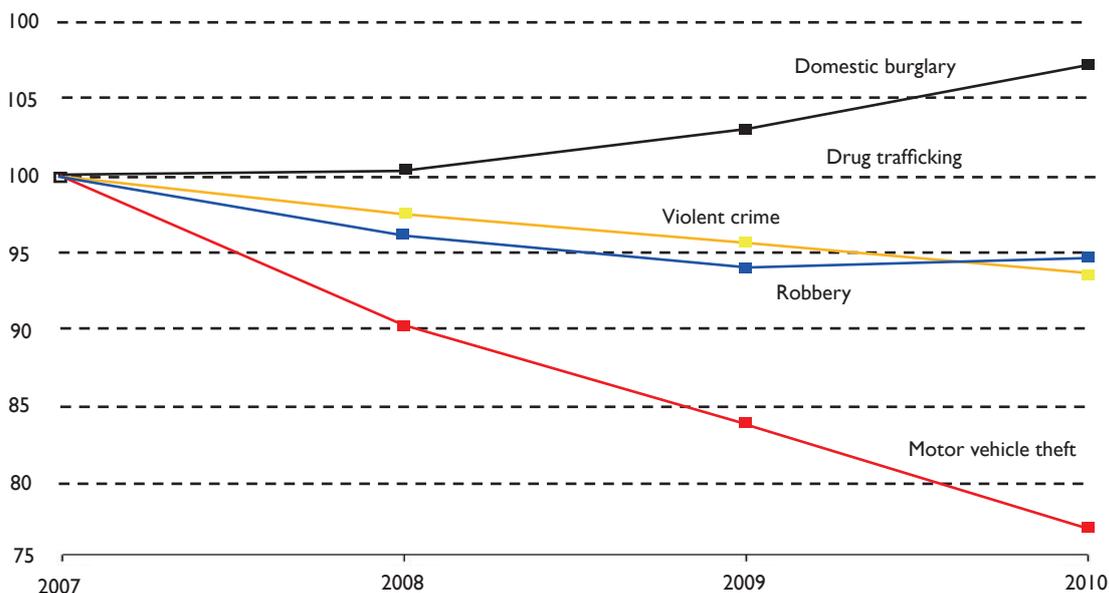
A primeira grande tendência a ser ressaltada é o fato de, no período entre 2007 e 2010, ter havido uma diminuição notável dos índices gerais de criminalidade na União Europeia. Em outras palavras: para a maioria das categorias, os crimes registrados pela polícia na UE tiveram uma queda considerável (vide Figuras a seguir).

Tal tendência geral merece, contudo, alguma qualificação. Assim, enquanto os crimes ligados ao tráfico de drogas, roubo e crimes violentos diminuíram entre 3% e 6% entre 2007 e 2010, o número de roubos de veículos caiu ainda mais rápido no mesmo período (-23%).

Em contraste, os dados referentes aos assaltos domésticos<sup>19</sup> tiveram um aumento importante na União Europeia. Comparado a 2007, foram notificados 7% mais de casos de roubo doméstico do que em 2010.

19 A categoria utilizada por Eurostat é “domestic burglary” que, em inglês, indica o furto (ou roubo) a residências com (ou tentativa de) arrombamento.

**Figura I**  
Evolução de diferentes crimes UE27\*, 2007 - 2010 (2007 = 100)



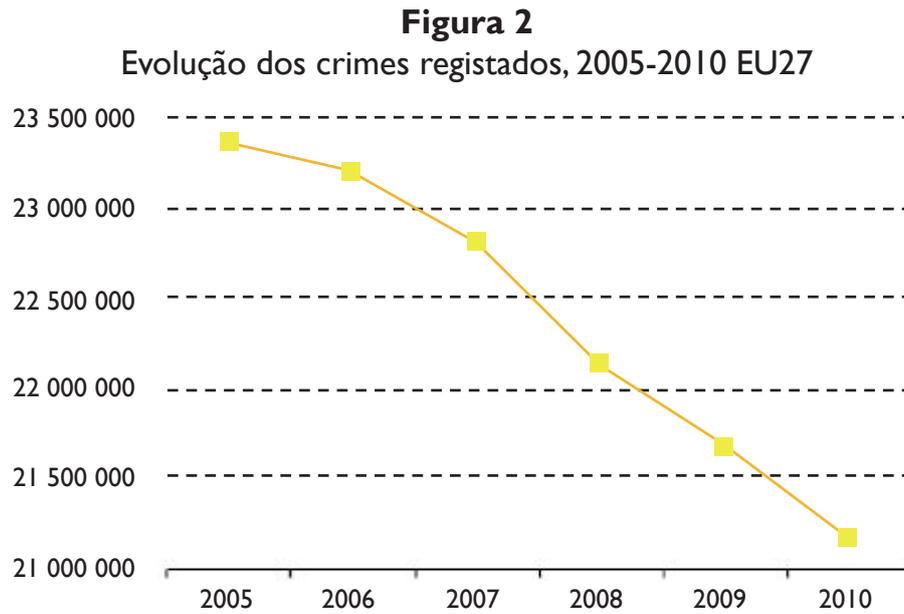
Fonte: Clarke, 2013

\* Devido a inconsistências na série de tempo e indisponibilidade de dados, os números da UE não incluem todos os 27 Estados-Membros. Em particular, estão ausentes de certas categorias:

- Crime violento: Estônia, Espanha, Chipre e Finlândia
- Roubo: Irlanda, Espanha e Finlândia
- Assalto doméstico: Espanha e Finlândia
- Roubo de veículos automóveis: Espanha e Finlândia
- Tráfico de drogas: Espanha, Hungria e Finlândia

O número total de crimes registados<sup>20</sup> na UE têm diminuído constantemente desde 2005 (ver Figura abaixo). Em 2010, os dados apontam uma baixa de 10% com relação a cinco anos antes.

<sup>20</sup> Os números de crimes violentos, crimes contra a propriedade e tráfico de drogas não foram contabilizados nessa soma total e aparecem discriminados na figura I.



Fonte: Clarke, 2013

Ao olhar para os números nacionais detalhados (ver Tabela abaixo), a situação é, no entanto, mais equilibrada: doze Estados-Membros da UE tiveram um aumento no número de crimes registados ao longo deste período de cinco anos. Em contrapartida, este número diminuiu em 13 países da UE, as mudanças mais visíveis foram em Malta (-28%), Grécia (-27%), na Inglaterra e País de Gales (-25%).

**Tabela 7**  
Crimes registrados pela polícia na Europa (2005-2012)

País /Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Bélgica</b>	999396	1022813	1034430	1043628	1067295	1072011	1110972	1073773
<b>Bulgária</b>	137800	136410	134685	126673	138105	147025	128602	120558
<b>República Checa</b>	344060	336446	357391	343799	332829	313387	317177	304528
<b>Dinamarca</b>	432704	425093	445271	476953	491792	471088	466765	440772
<b>Alemanha</b>	6391715	6304223	6284661	6114128	6054330	5933278	5990679	5997040
<b>Estônia</b>	52916	51834	50375	50977	48359	48340	42567	40816
<b>Irlanda</b>	102206	103178	:	:	:	:	:	:
<b>Grécia</b>	455952	463750	423422	417391	386893	333988	194031	194144
<b>Espanha</b>	2230906	2267114	2309859	2396890	2339203	2297484	2285525	2268867
<b>França</b>	3775838	3725588	3589293	3558329	3521256	:	:	:
<b>França (metropolitana)</b>	3775838	3725588	3589293	3558329	3521256	:	:	:
<b>Croácia</b>	79946	81049	75857	74571	73497	73328	75620	72171
<b>Itália</b>	2579124	2771490	2933146	2709888	2629831	2621019	2763012	2818834
<b>Chipre</b>	7212	7917	7556	7341	7104	8393	8480	7973
<b>Latvia</b>	51435	62328	55620	57475	56748	51108	51582	49905
<b>Lituânia</b>	82074	75474	67990	71972	76291	70618	72086	75349
<b>Luxemburgo</b>	25321	25913	28252	28210	32378	30532	35702	37639
<b>Hungria</b>	436522	425941	426914	408407	394034	447186	451371	472236
<b>Malta</b>	18580	16527	15005	13803	11953	13296	14244	15623
<b>Países Baixos</b>	1348285	1311770	1303835	1277775	1254480	1194030	1194055	1139720
<b>Áustria</b>	605272	589495	594240	572695	591597	535745	540007	548027
<b>Polônia</b>	1379962	1287918	1152993	1082057	1129577	1151157	1159554	1119803
<b>Portugal</b>	392714	399563	398575	430486	426040	422587	413702	403200
<b>Romênia</b>	208239	232659	281457	289331	299889	292682	258895	308468
<b>Eslovênia</b>	84379	90354	88197	81917	87465	89489	88722	91430
<b>Eslováquia</b>	123563	115152	110802	104758	104905	95252	92873	90351
<b>Finlândia</b>	432302	416131	435824	440711	441416	431623	458251	425421
<b>Sweden</b>	1241843	1224958	1306324	1377854	1405626	1370399	1416280	1402588
<b>Inglaterra e País de Gales</b>	5555172	5427558	4952277	4702697	4338295	4150916	4023253	3731338
<b>Escócia</b>	417785	419257	385509	377433	338124	323247	314188	273053
<b>Irlanda do Norte (UK)</b>	123194	121144	108468	110094	109139	105040	103389	100389
<b>Islândia</b>	12028	13483	13038	14578	15966	14911	12639	11746
<b>Liechtenstein</b>	1059	1189	1075	1112	1216	1046	1061	1142
<b>Noruega</b>	275684	277016	271712	264199	277121	270656	264247	273541
<b>Suiça</b>	352723	335157	326232	323235	676309	656858	692954	750371

Fonte: Clarke, 2013

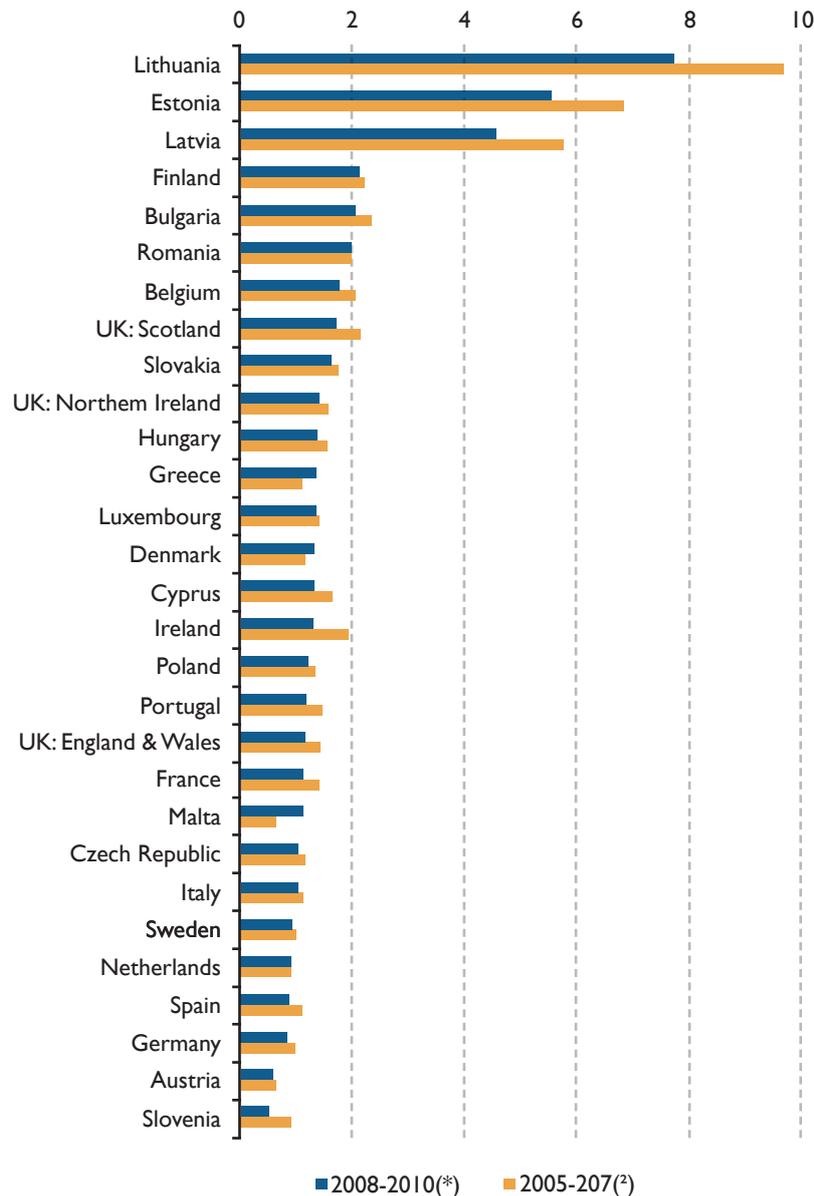
### 3.1.1.1. EVOLUÇÃO DE CRIMES ESPECIFICOS

#### I. A. Homicídios

A taxa de homicídios por 100 mil habitantes (ver Figura abaixo) revela igualmente uma tendência decrescente: comparando os índices médios de 2005-2007 com os de 2008-2010, uma queda pode ser percebida em todos os países com exceção da Dinamarca, Grécia e Malta.

O índice manteve-se inalterada para os Países Baixos. Apesar das reduções nas taxas de homicídio para os três Estados-Membros da região dos Balcãs, o número de homicídios por 100 mil habitantes permaneceram mais elevados nessa região do que em todos os outros Estados-Membros da União.

**Figura 3**  
Taxas de homicídios por 100 000 habitantes, média anual



**Tabela 8**  
Taxas de Homicídio (2004-2010)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Rate per 100 000 inhabitants average per year	
								2005-2007 <sup>(1)</sup>	2008-2010 <sup>(2)</sup>
Belgium	266	219	220	211	202	186	184	2.06	1.77
Bulgaria	240	196	183	169	172	150	147	2.37	2.06
Czech Republic	134	108	130	126	114	112	103	1.18	1.05
Denmark	60	70	45	76	79	79	62	1.17	1.33
Germany	868	869	808	757	722	706	690	0.98	0.86
Estonia <sup>(3)</sup>	91	113	91	93	84	70	70	6.85	5.57
Ireland <sup>(4)</sup>	45	65	70	85	55	60	58	1.97	1.30
Greece	111	132	110	128	139	144	176	1.11	1.36
Spain <sup>(5)</sup>	520	518	476	482	414	412	401	1.12	0.89
France	990	976	879	826	839	682	675	1.41	1.14
Italy <sup>(6)</sup>	767	648	663	685	654	626	567	1.13	1.03
Cyprus	15	15	12	11	9	16	7	1.66	1.33
Latvia <sup>(7)</sup>	199	127	148	117	119	109	82	:	:
Lithuania	356	404	302	284	304	252	217	9.69	7.70
Luxembourg	2	4	9	7	7	5	8	1.42	1.35
Hungary	209	164	175	137	147	139	132	1.57	1.39
Malta	7	4	0	4	6	4	4	0.66	1.13
Netherlands <sup>(8)</sup>	191	174	128	143	150	154	144	0.91	0.91
Austria	59	54	60	45	46	43	56	0.64	0.58
Poland	633	555	490	525	460	493	436	1.37	1.21
Portugal	144	135	155	185	124	130	124	1.50	1.19
Romania	516	453	438	416	470	397	404	2.02	1.97
Slovenia	29	20	12	24	11	13	10	0.93	0.56
Slovakia	122	106	89	89	94	84	89	1.76	1.64
Finland <sup>(8)</sup>	144	113	112	128	132	116	112	2.24	2.14
Sweden	107	79	88	107	77	93	91	1.01	0.94
UK: England & Wales	868	764	758	773	663	618	642	1.43	1.17
UK: Scotland	139	101	122	111	97	85	88	2.18	1.74
UK: Northern Ireland	41	29	24	30	26	22	28	1.60	1.42
Iceland	3	3	0	2	0	1	2	0.55	0.31
Liechtenstein	1	0	0	0	1	1	1	0.00	2.81
Norway	36	33	33	30	34	29	29	0.69	0.64

(1) Estonia and Latvia, 2006-2007; Ireland and Serbia, 2007.

(2) Finland and Switzerland, 2009-2010; Bosnia and Herzegovina, 2008-2009; Montenegro, 2010; the FYR of Macedonia and Albania, 2008.

(3) 2006 and 2008, break in series.

(4) 2007, break in series.

(5) 2005, break in series.

(6) 2004, break in series.

(7) 2004, 2005 and 2006, break in series.

(8) 2009, break in series.

Fonte: Clarke, 2013

## II. Tráfico de drogas

O tráfico de drogas a que aqui se refere a posse ilegal, cultivo, a produção, fornecimento, transporte, importação, exportação e financiamento de operações para a venda/compra de drogas ilícitas.

Em comparação com as tendências registadas para outros tipos de crime, os registos de casos de tráfico de drogas manteve-se relativamente estável na maioria dos Estados-Membros desde 2005 (ver Tabela abaixo).

Uma constante diminuição em ocorrências de crimes relacionados ao tráfico de drogas foi registrada na Alemanha, país no qual se observou o maior número de registos na categoria.

A Alemanha foi, de fato, responsável por mais de 20% do total de registro de crimes de tráfico de drogas da UE em 2010. Tal fato não implica, contudo, que o tráfico de drogas seja um tipo de crime mais 'corriqueiro' na Alemanha que em outros países da União; mas que a Alemanha é o país onde as autoridades nacionais mais registram ocorrências deste tipo de crime.

Em contrapartida, na maioria dos outros países da União Europeia (19 dos 27 que foram analisados) pode-se observar um aumento do número de crimes registados nesta categoria no período entre 2005 e 2010.

Deve-se, contudo, notar que os números e séries anuais aqui apresentados são marcados por várias rupturas (indicadas abaixo das tabelas). A mais notável é o caso da Hungria que entre 2008 e 2009 não reportou os crimes registados nesta categoria, o que resultou em uma grande diminuição do número total de crimes registados.

**Tabela 9**  
**Trafico de Drogas (2004-2010)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Index (base year 2007=100)		
								2008	2009	2010
Belgium	10 328	11 221	11 675	12 468	12 912	13 389	12 561	104	107	101
Bulgaria	2 412	2 720	2 824	2 844	2 857	3 662	3 765	100	129	132
Czech Republic	2 803	2 706	2 668	2 639	2 812	3 046	3 010	107	115	114
Denmark	3 158	2 738	2 917	3 258	3 237	2 849	3 297	99	87	101
Germany	75 347	72 002	64 865	64 093	55 905	50 965	49 622	87	80	77
Estonia (1)	494	686	981	1 449	1 558	1 042	901	108	72	62
Ireland (2)	2 270	2 745	3 152	3 817	4 587	4 348	4 726	120	114	124
Greece	8 838	10 183	9 600	9 271	11 861	12 335	10 010	128	133	108
Spain (3)	11 947	11 968	12 711	14 098	14 195	14 006	14 010	:	:	:
France	6 296	6 108	5 792	5 797	6 128	6 007	5 869	106	104	101
Italy (4)	30 053	32 059	32 306	34 439	34 082	34 101	32 761	99	99	95
Cyprus	514	611	653	876	780	705	851	89	80	97
Latvia (5)	1 148	1 049	997	1 434	2 512	2 307	2 189	175	161	153
Lithuania	711	999	704	765	793	876	896	104	115	117
Luxembourg	1 342	1 326	1 201	1 448	1 343	2 232	2 574	93	154	178
Hungary (6)	6 678	7 626	6 740	4 676	5 464	715	794	117	:	:
Malta	78	113	123	149	180	187	181	121	126	121
Netherlands (7)	15 662	19 385	20 000	19 465	18 670	18 715	17 275	96	96	89
Austria	2 443	2 337	2 377	2 473	1 980	2 099	2 167	80	85	88
Poland	3 296	3 608	3 220	3 926	3 317	3 975	4 668	84	101	119
Portugal	3 654	3 536	3 610	3 265	3 710	4 260	4 546	114	130	139
Romania	1 775	2 441	3 079	2 796	3 621	3 228	3 852	130	115	138
Slovenia	997	1 026	1 590	1 429	1 434	2 096	1 756	100	147	123
Slovakia (7)	711	847	421	503	538	613	584	107	122	116
Finland (6)	5 269	5 177	4 837	5 115	5 659	7 267	7 566	111	:	:
Sweden	4 905	4 670	6 449	6 918	7 997	8 192	10 321	116	118	149
UK: England & Wales	24 190	25 276	26 550	28 323	29 885	33 223	32 336	106	117	114
UK: Scotland (4)	9 333	9 613	10 890	9 827	10 315	9 901	7 138	105	101	73
UK: Northern Ireland	375	349	473	530	607	668	762	115	126	144
Iceland (7)	165	95	92	104	104	101	95	100	97	91
Liechtenstein	459	435	285	225	210	357	531	93	159	236
Norway	16 814	17 118	19 156	19 086	17 547	18 616	21 954	92	98	115
Switzerland (6)	7 803	7 076	6 296	6 297	7 317	18 346	19 086	116	:	:

- (1) 2006, break in series.  
(2) 2007, break in series.  
(3) 2005 and 2008, break in series.  
(4) 2004, break in series.  
(5) 2004, 2005 and 2006, break in series.  
(6) 2009, break in series.  
(7) 2005, break in series.

Fonte: Clarke, 2013

As tabelas a seguir ilustram de modo mais detalhado a evolução dos registros de crimes violentos, roubo, assaltos domésticos e roubos de carro na União Europeia.

**Tabela 10**  
**Crimes Violentos (2004-2010)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Index (base year 2007=100)		
								2008	2009	2010
Belgium	109 007	111 277	113 674	115 336	119 355	121 902	122 520	103	106	106
Bulgaria	11 284	10 623	8 766	8 696	8 538	9 229	9 051	98	106	104
Czech Republic	24 025	22 079	19 454	19 976	18 187	17 367	18 659	91	87	93
Denmark	19 443	19 135	19 670	20 673	24 928	26 320	26 434	121	127	128
Germany	211 172	212 832	215 471	217 923	210 885	208 446	201 243	97	96	92
Estonia (1)	3 287	4 755	5 154	5 834	9 082	7 406	5 347	:	:	:
Ireland (2)	9 615	9 414	9 920	10 188	10 806	10 792	12 139	106	106	119
Greece	10 145	10 271	10 427	10 851	11 220	12 242	12 287	103	113	113
Spain (3)	108 820	112 426	114 205	113 473	116 324	113 060	106 509	:	:	:
France	292 088	307 501	326 065	324 765	331 778	341 942	351 071	102	105	108
Italy (4)	131 764	136 322	145 209	153 997	146 598	131 610	127 736	95	85	83
Cyprus	383	325	319	301	319	452	:	106	150	:
Latvia (5)	3 366	2 879	2 750	1 919	1 928	1 866	1 414	100	97	74
Lithuania (4)	6 566	6 561	5 498	4 754	4 372	4 204	3 703	92	88	78
Luxembourg	2 433	2 367	2 471	3 233	3 197	3 264	3 319	99	101	103
Hungary	33 364	32 760	29 728	29 645	33 035	32 046	38 445	111	108	130
Malta	406	403	390	422	382	376	372	91	89	88
Netherlands (6)	109 887	122 690	123 680	125 055	120 035	117 730	112 695	96	94	90
Austria	41 044	42 928	43 316	46 217	47 034	47 602	44 618	102	103	97
Poland	74 614	68 141	61 399	54 629	52 122	51 128	49 194	95	94	90
Portugal	24 266	23 232	24 157	21 734	24 455	24 421	24 251	113	112	112
Romania	6 388	6 469	7 240	5 580	5 493	5 539	5 488	96	99	98
Slovenia	2 928	2 856	3 069	3 087	2 638	2 804	2 776	85	91	90
Slovakia (6)	13 755	13 575	11 584	10 274	9 669	8 963	8 094	94	87	79
Finland (7)	36 450	37 105	38 037	41 664	42 215	39 598	39 640	101	:	:
Sweden	86 107	94 205	98 154	104 627	108 448	111 703	113 262	104	107	108
UK: England & Wales	1 201 967	1 219 861	1 205 085	1 099 771	1 035 035	1 000 845	953 047	94	91	87
UK: Scotland (4)	27 400	26 558	27 618	25 182	24 777	21 632	21 499	98	86	85
UK: Northern Ireland	32 814	34 717	35 623	32 986	33 039	33 380	33 033	100	101	100
Iceland	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Liechtenstein	96	107	88	86	93	95	86	108	110	100
Norway (8)	21 360	21 381	22 591	23 205	23 848	24 261	24 222	103	105	104
Switzerland (7)	11 917	11 544	12 784	13 537	12 560	15 360	14 105	:	:	:

- (1) 2006, 2008 and 2009, break in series
- (2) 2007, break in series.
- (3) 2005 and 2008, break in series.
- (4) 2004, break in series.
- (5) 2004, 2005 and 2006, break in series
- (6) 2005, break in series.
- (7) 2009, break in series.

Fonte: Clarke, 2013

**Tabela II**  
**Roubo (2004-2010)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Index (base year 2007=100)		
								2008	2009	2010
Belgium	24 211	23 974	22 794	21 156	22 854	23 560	23 803	108	111	113
Bulgaria	4 131	3 754	2 875	2 996	2 868	3 596	3 737	96	120	125
Czech Republic	5 931	5 368	4 613	4 668	4 515	4 515	3 874	97	97	83
Denmark	5 733	5 199	5 048	5 784	10 747	12 738	12 802	186	220	221
Germany	59 732	54 841	53 696	52 949	49 913	49 317	48 166	94	93	91
Estonia <sup>(1)</sup>	1 632	1 298	1 005	887	909	726	599	102	82	68
Ireland <sup>(2)</sup>	2 406	2 475	2 151	2 277	2 468	3 173	:	108	139	:
Greece	2 339	2 084	2 463	2 823	3 293	4 715	6 079	117	167	215
Spain <sup>(3)</sup>	88 413	90 104	90 591	89 884	92 832	90 407	84 411	:	:	:
France	119 641	124 600	127 190	112 885	106 633	112 765	121 038	94	100	107
Italy <sup>(4)</sup>	66 643	65 724	71 762	74 130	64 535	50 732	47 996	87	68	65
Cyprus	100	73	66	69	62	111	156	90	161	226
Latvia <sup>(5)</sup>	2 467	2 163	2 248	1 468	1 441	1 516	1 072	98	103	73
Lithuania	5 323	5 206	4 343	3 802	3 452	3 363	2 727	91	88	72
Luxembourg	339	351	263	331	260	365	316	79	110	95
Hungary	3 227	2 982	2 709	3 119	3 128	3 158	3 396	100	101	109
Malta	265	256	222	200	147	202	196	74	101	98
Netherlands <sup>(6)</sup>	17 883	14 615	12 915	12 180	11 400	11 370	10 925	94	93	90
Austria	4 798	4 770	5 095	5 036	4 786	4 577	4 310	95	91	86
Poland	41 287	36 347	29 472	22 766	21 085	20 583	19 359	93	90	85
Portugal	21 051	20 183	20 870	18 427	20 807	20 460	20 423	113	111	111
Romania	3 087	3 326	4 078	2 496	2 464	2 541	2 484	99	102	100
Slovenia	398	429	525	450	386	481	463	86	107	103
Slovakia	2 156	1 919	1 594	1 429	1 371	1 358	1 188	96	95	83
Finland <sup>(7)</sup>	2 017	1 814	1 700	1 784	1 696	1 640	1 508	95	:	:
Sweden	8 590	9 398	8 584	8 673	8 909	9 570	9 219	103	110	106
UK: England & Wales	91 010	98 198	101 376	84 773	80 130	75 105	76 189	95	89	90
UK: Scotland <sup>(4)</sup>	3 736	3 553	3 578	3 064	2 963	2 496	2 557	97	81	83
UK: Northern Ireland	1 487	1 744	1 574	1 143	1 283	1 276	1 306	112	112	114
Iceland	35	49 <sup>(6)</sup>	50	42	43	60	42	102	143	100
Liechtenstein	2	1	4	5	1	2	2	20	40	40
Norway	1 596	1 448	1 388	1 464	1 598	1 776	1 687	109	121	115
Switzerland <sup>(7)</sup>	4 749	3 977	4 088	4 481	4 220	3 530	2 853	94	:	:

- (1) 2006, break in series.  
 (2) 2007, break in series.  
 (3) 2005 and 2008, break in series.  
 (4) 2004, break in series.  
 (5) 2004, 2005 and 2006, break in series.  
 (6) 2005, break in series.  
 (7) 2009, break in series.

Fonte: Clarke, 2013

**Tabela 12**  
**Assaltos Domésticos (2004-2010)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Index (base year 2007=100)		
								2008	2009	2010
Belgium	57 478	56 969	63 469	62 814	63 788	69 430	68 298	102	111	109
Bulgaria	25 565	22 379	23 460	22 208	19 980	23 682	24 005	90	107	108
Czech Republic	11 670	10 361	9 603	9 163	9 111	9 616	10 091	99	105	110
Denmark	32 956	29 439	31 204	36 342	43 974	48 670	44 788	121	134	123
Germany	124 155	109 736	106 107	109 128	108 284	113 800	121 347	99	104	111
Estonia	5 752	4 766	3 928	3 096	3 321	3 027	3 196	107	98	103
Ireland (1)	24 913	26 381	24 788	23 603	24 683	26 911	25 420	105	114	108
Greece	26 489	37 595	42 069	49 886	59 027	63 928	80 854	118	128	162
Spain (2)	81 552	81 495	80 981	72 723	93 880	97 834	111 656	:	:	:
France	202 880	181 503	177 840	165 780	166 250	179 408	186 524	100	108	113
Italy	112 112	122 250	143 726	169 367	153 080	152 804	171 269	90	90	101
Cyprus	3 311	2 812	3 084	2 656	2 576	2 443	3 232	97	92	122
Latvia (3)	6 031	4 310	4 624	3 654	3 538	4 133	4 194	97	113	115
Lithuania	9 174	7 065	6 637	5 516	6 076	5 799	4 905	110	105	89
Luxembourg	2 100	1 486	1 838	2 030	1 731	1 843	1 487	85	91	73
Hungary	18 671	17 786	16 856	17 415	16 455	16 200	19 865	94	93	114
Malta	782	1 113	856	735	674	667	703	92	91	96
Netherlands (4)	95 952	93 310	93 185	87 355	89 185	93 300	102 795	102	107	118
Austria	20 276	21 227	18 945	20 040	18 648	21 248	15 747	93	106	79
Poland	66 795	59 325	46 610	37 644	31 481	32 977	37 941	84	88	101
Portugal	22 587	21 840	23 314	22 324	29 655	26 027	26 641	133	117	119
Romania	10 002	9 135	9 165	10 829	10 285	11 574	14 197	95	107	131
Slovenia	2 750	2 286	2 220	2 282	2 036	2 231	2 563	89	98	112
Slovakia	3 023	2 809	2 602	2 437	2 118	2 330	1 876	87	96	77
Finland (5)	7 901	7 281	5 923	6 532	5 978	6 497	6 453	92	:	:
Sweden	17 573	16 654	15 005	16 936	18 176	20 463	19 774	107	121	117
UK: England & Wales	321 507	300 517	292 260	280 696	284 431	268 606	258 165	101	96	92
UK: Scotland	23 613	21 232	20 429	17 465	17 223	16 727	17 657	99	96	101
UK: Northern Ireland	7 302	7 255	6 831	6 712	7 350	7 269	7 081	110	108	105
Iceland (4)	2 769	2 244	2 365	2 277	2 731	3 524	2 866	120	155	126
Liechtenstein	121	97	120	102	93	168	118	91	165	116
Norway	8 613	8 136	7 268	6 777	8 125	9 035	7 284	120	133	107
Switzerland (5)	70 370	61 194	56 706	57 493	55 688	25 393	24 119	97	:	:

- (1) 2007, break in series.  
(2) 2005 and 2008, break in series.  
(3) 2004, 2005 and 2006, break in series.  
(4) 2005, break in series.  
(5) 2009, break in series.

Fonte: Clarke, 2013

**Tabela 13**  
Roubos de Veículos (2004-2010)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Index (base year 2007=100)		
								2008	2009	2010
Belgium	29 842	26 721	26 695	24 850	23 258	21 879	19 816	94	88	80
Bulgaria	1 268	785	640	448	430	388	488	96	87	108
Czech Republic	24 230	23 040	20 996	20 329	18 793	14 770	13 109	92	73	64
Denmark	31 525	25 887	25 183	25 868	26 804	25 236	20 745	104	98	80
Germany	107 920	96 451	90 224	92 628	89 036	87 693	83 480	96	95	90
Estonia	1 840	1 929	1 239	1 007	1 035	934	870	103	93	86
Ireland <sup>(1)</sup>	14 369	14 199	13 661	13 531	14 307	13 129	11 410	106	97	84
Greece <sup>(2)</sup>	5 538	17 552	20 216	22 516	23 550	26 711	27 587	105	119	123
Spain <sup>(3)</sup>	128 902	120 946	117 663	107 786	96 100	78 224	65 948	:	:	:
France	285 680	280 538	243 153	224 658	211 484	207 947	195 196	94	93	87
Italy <sup>(4)</sup>	270 129	265 975	280 167	277 549	229 961	213 407	197 583	83	77	71
Cyprus	1 475	1 610	1 780	2 025	1 786	2 170	2 418	88	107	119
Latvia <sup>(5)</sup>	2 960	2 023	2 168	1 729	1 868	1 825	1 251	108	106	72
Lithuania	6 330	4 541	3 460	2 848	2 553	1 967	2 060	90	69	72
Luxembourg	526	464	523	454	343	365	357	76	80	79
Hungary	10 969	10 770	10 058	15 017	10 109	9 676	8 624	67	64	57
Malta	798	672	584	388	398	401	372	103	103	96
Netherlands <sup>(6)</sup>	30 652	23 325	20 055	17 705	17 710	17 310	16 650	100	98	94
Austria	8 156	11 089	8 959	7 802	9 049	9 289	5 150	116	119	66
Poland	51 150	45 292	30 529	21 294	17 669	17 271	16 539	83	81	78
Portugal	29 237	25 716	24 495	23 957	25 259	22 523	20 288	105	94	85
Romania	1 120	1 082	1 266	1 817	2 355	2 967	2 531	130	163	139
Slovenia	704	873	852	839	584	586	534	70	70	64
Slovakia	6 000	5 591	5 525	4 719	4 135	3 779	3 354	88	80	71
Finland <sup>(6)</sup>	19 326	16 791	15 276	14 827	13 804	12 188	11 150	93	:	:
Sweden	60 980	56 719	51 639	49 249	44 717	40 359	35 009	91	82	71
UK: England & Wales	242 732	214 182	193 384	170 038	147 238	117 684	106 162	87	69	62
UK: Scotland <sup>(7)</sup>	15 633	14 041	15 000	12 105	11 551	9 304	8 716	95	77	72
UK: Northern Ireland	4 456	3 721	3 418	3 336	2 954	2 975	2 719	89	89	82
Iceland	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Liechtenstein	16	10	7	7	16	7	8	229	100	114
Norway	17 867	15 350	14 619	12 571	11 901	12 014	10 858	95	96	86

- (1) 2007, break in series.  
(2) 2005, break in series.  
(3) 2005 and 2008, break in series.  
(4) 2004 and 2005, break in series.  
(5) 2004, 2005 and 2006, break in series.  
(6) 2009, break in series.  
(7) 2004, break in series.

Fonte: Clarke, 2013

### 3.1.1.2. NÚMERO DE POLICIAIS E POPULAÇÃO CARCERÁRIA

O número de policiais na União Europeia permaneceu estável durante o período de 2007 e 2010. Os oficiais de polícia contabilizados incluem os membros da polícia criminal, de tráfego, polícia de fronteiras, guarda municipal e polícia municipal, excluindo o pessoal civil, os funcionários aduaneiros, polícia militar, serviços de inteligência, pessoal de reserva, os cadetes, bem como os oficiais da polícia judicial.

Tendo em vista as diferentes jurisdições, há uma grande variação nestas definições de acordo com os países.

O número total de policiais em toda a UE não se alterou significativamente ao longo dos últimos anos (ver Tabela abaixo). Itália, Alemanha e Espanha têm o maior número de policiais no plano nacional e, juntos, respondem por 47% do total número de policiais registradas na UE. Esta proporção aumentou 44% em 2006.

**Tabela 14**  
Número de Policiais

País /Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bélgica	38 911	38 963	38 718	38 581	39 861	39 746	46 933	46 784
Bulgária	:	:	:	33 800	30 807	29 439	29 358	28 167
República Checa	45 498	46 032	44 101	42 117	43 472	43 100	38 942	38 291
Dinamarca	10 728	10 819	10 841	10 743	10 850	11 084	10 868	10 758
Alemanha	248 188	250 284	250 353	247 619	245 752	243 625	243 201	243 982
Estônia	3 412	3 238	3 247	3 218	3 183	4 536	4 484	4 424
Irlanda	12 265	12 954	13 755	14 411	14 547	14 377	13 894	13 424
Grécia	49 696	48 521	51 152	50 798	56 332	59 497	55 218	54 657
Espanha	202 535	209 163	214 920	224 099	231 818	241 267	247 535	249 907
França	234 966	241 998	238 478	228 402	243 900	211 262	203 076	203 982
França (metropolitana)	234 966	241 998	238 478	228 402	243 900	:	:	:
Croácia	19 898	19 790	20 424	19 823	20 204	20 846	21 134	21 339
Itália	249 313	246 775	247 510	245 152	293 591	276 256	278 461	276 750
Chipre	4 999	5 125	5 139	5 280	5 353	5 328	5 311	5 263
Latvia	9 920	9 568	8 222	8 410	7 114	7 624	6 565	6 482
Lituânia	11 216	11 301	11 173	11 018	10 957	10 738	9 926	9 530
Luxemburgo	1 403	1 447	1 519	1 555	1 603	1 655	1 704	1 736
Hungria	28 627	28 636	26 334	8 969	9 161	8 724	34 484	36 503
Malta	1 789	1 755	1 933	1 884	1 847	1 918	1 923	1 902
Países Baixos	35 284	35 324	35 363	35 463	36 498	37 285	38 312	39 735
Áustria	27 111	26 623	26 623	26 623	26 623	27 538	27 614	27 767

País /Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Polónia</b>	100 654	99 083	98 337	100 648	98 955	97 535	97 474	96 322
<b>Portugal</b>	46 929	47 573	47 276	47 518	49 152	46 632	47 061	46 083
<b>Romênia</b>	46 875	50 265	50 453	50 339	51 076	52 146	49 642	53 132
<b>Eslovênia</b>	7 881	7 857	7 971	7 779	7 842	7 776	7 631	7 371
<b>Eslováquia</b>	22 487	22 653	22 512	22 481	24 312	24 054	23 624	24 230
<b>Finlândia</b>	8 237	8 312	8 156	8 191	8 308	8 161	8 180	8 037
<b>Sweden</b>	17 073	17 423	17 866	18 321	19 144	20 292	20 398	19 890
<b>Inglaterra e País de Gales</b>	141 230	141 381	140 514	140 230	142 151	142 132	137 473	132 198
<b>Escócia</b>	16 221	16 234	16 221	17 048	17 409	17 263	17 436	17 496
<b>Irlanda do Norte (UK)</b>	8 579	8 354	7 431	7 399	7 315	7 237	:	:
<b>Islândia</b>	679	688	683	646	667	661	652	656
<b>Liechtenstein</b>	92	96	93	83	88	88	88	87
<b>Noruega</b>	7 483	7 508	7 464	7 505	7 647	7 684	7 779	7 941
<b>Suiça</b>	16 444	16 649	16 199	16 326	17 058	17 208	17 263	17 630

Fonte: Clarke, 2013

Ao contrário do número de policiais, que tem-se mantido estável, a *população carcerária* na União Europeia tem aumentado progressivamente.

Os dados aqui reproduzidos incluem a população carcerária adulta, bem como os prisioneiros juvenis condenados, e os indivíduos presos em regime provisório em todos os tipos de estabelecimento prisional. Não são contabilizados as prisões por razões administrativas (tal como a de imigrantes em situação irregular).

Em 2010, havia cerca de 638 000 prisioneiros na UE, em comparação com pouco mais de 617 000 prisioneiros em 2005.

Tabela abaixo mostra o total da população carcerária por país, bem como as taxas por 100 000 habitantes. Em média, na União Europeia, e durante o período entre 2008-2010, o percentual da população carcerária foi de 126 presos por 100 000 habitantes.

As menores taxas são encontradas nos países nórdicos e Eslovênia (entre 62 e 74 presos por 100 000 habitantes), ao passo que, quando consideradas as taxas médias da população carcerária para os períodos de 2005-2007 e 2008-2010, os três países bálticos são classificados como possuindo as taxas mais altas (para ambos os períodos), ainda que o percentual da população carcerária na Estônia tenha caído para 264 presos por 100 000 em 2008-2010.

**Tabela I5**  
População Carcerária na União Europeia

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Number of prisoners per 100 000 inhabitants, average per year	
								2005-2007	2008-2010 <sup>(6)</sup>
<b>EU-27</b>	<b>607 859</b>	<b>617 281</b>	<b>598 977</b>	<b>605 680</b>	<b>619 832</b>	<b>631 858</b>	<b>637 929</b>	<b>123</b>	<b>126</b>
Belgium	9 249	9 330	9 573	9 950	9 804	10 105	10 968	91	96
Bulgaria	10 935	11 399	11 452	10 792	9 922	9 167	9 429	145	125
Czech Republic	18 303	19 003	18 904	19 110	20 471	19 371	21 987	185	197
Denmark	3 767	4 041	3 932	3 646	3 530	3 715	3 965	71	68
Germany	79 329	79 519	77 186	73 319	73 203	72 043	70 103	93	88
Estonia	4 575	4 410	4 310	3 466	3 656	3 555	3 393	302	264
Ireland	3 138	3 151	3 191	3 321	3 544	3 275	3 556	76	78
Greece <sup>(1)</sup>	8 760	9 871	10 280	11 255	12 315	11 474	12 590	94	108
Spain	59 375	61 054	64 021	67 100	73 558	78 079	73 929	146	163
France <sup>(2)</sup>	59 246	59 197	59 522	60 403	64 003	66 178	66 532	94	102
Italy	56 068	59 523	39 005	48 893	58 127	64 791	67 961	83	106
Cyprus	546	536	599	646	646	670	637	78	81
Latvia	7 666	6 998	6 636	6 548	6 873	7 055	6 780	293	305
Lithuania	7 838	7 951	7 982	7 770	7 736	8 332	8 844	232	248
Luxembourg <sup>(2)</sup>	577	735	738	666	674	679	669	152	137
Hungary	16 543	15 720	14 740	14 743	14 626	15 253	16 328	149	154
Malta <sup>(3)</sup>	298	294	375	382	662	494	598	86	142
Netherlands	17 376	17 860	16 536	15 532	14 611	14 304	14 289	102	87
Austria	9 000	8 955	8 780	8 887	7 899	8 423	8 597	108	99
Poland	79 344	82 656	87 669	90 199	84 549	85 598	81 094	228	220
Portugal	12 956	12 687	12 446	11 587	10 807	11 099	11 613	116	105
Romania	39 031	36 700	34 038	29 390	26 212	26 716	28 244	154	126
Slovenia	1 126	1 132	1 127	1 336	1 318	1 360	1 351	60	66
Slovakia	9 504	9 289	8 657	8 235	8 313	9 033	10 068	162	169
Finland	3 535	3 883	3 477	3 370	3 457	3 231	3 189	68	62
Sweden	7 291	7 016	7 151	6 740	6 806	6 976	6 891	77	74
UK: England & Wales <sup>(4)</sup>	74 488	76 190	77 982	79 734	83 194	83 454	85 002	146	154
UK: Scotland	6 776	6 856	7 187	7 376	7 826	7 963	7 853	140	152
UK: Northern Ireland <sup>(4)</sup>	1 219	1 325	1 501	1 484	1 490	1 465	1 469	83	82
Iceland	115	119	119	115	140	148	165	39	48
Liechtenstein	59	62	48	38	78	149	76	141	284
Norway	3 028	3 124	3 250	3 420	3 387	3 403	3 624	70	72

(1) 2004 and 2005, break in series.

(2) 2008, break in series.

(3) 2004, break in series.

(4) 2010, break in series.

(5) 2005, break in series.

(6) UK: England & Wales, UK: Northern Ireland: 2010 only; FYR of Macedonia: 2008 only.

Fonte: Clarke, 2013

## 3.2. INDICADORES DE SEGURANÇA NAS FRONTEIRAS DA UNIÃO EUROPEIA

Após uma breve apresentação do contexto europeu em questões de segurança pública, examinaremos a seguir as grandes tendências e principais indicadores de crime e criminalidade nas *fronteiras externas* da União Europeia.

Os dados apresentados a seguir são, em grande medida, fornecidos pela agência Frontex que, dentro do seu mandato de “coordenar a cooperação operacional entre os Estados-Membros em matéria de gestão das fronteiras externas”, realiza anualmente uma análise da situação das fronteiras europeias, bem como dos principais riscos e desafios (de segurança) para os países europeus.<sup>21</sup>

As análises de risco realizadas anualmente pela Frontex constituem os estudos mais completos e atuais sobre questões de segurança pública e controle fronteiriço na UE. Tais documentos são igualmente os mais sistemáticos pois compreendem o conjunto de países da União, com foco particular naqueles situados nas regiões transfronteiriças, bem como nos países com os quais a UE possui acordos de cooperação internacional na área.

Nossa análise começa com uma visão geral da situação ao longo da fronteira externa, com base em tendências nos fluxos de passageiros regulares, detecções de cruzamento ilegal das fronteiras, entradas clandestinas, e recusas de entrada.

O capítulo apresenta igualmente os dados relativos às diferentes atividades operacionais da Frontex, dando especial atenção à imigração irregular, tanto nas fronteiras dos Estados-Membros da UE quanto dos chamados “Países Associados” ao acordo Schengen.

Em linha com o conceito “Gestão Integrada de Fronteira” (*Integrated Border Management*), as instituições e membros da UE abordam a gestão das fronteiras como algo amplo que o mero controle da imigração ilegal; esta deve abranger igualmente às diferentes ameaças à segurança *interna* da UE e seus cidadãos.

Assim, o capítulo analisará igualmente as diferentes formas de criminalidade transfronteiriça que atualmente são consideradas os maiores desafios (ou ‘riscos’) para a União Europeia.

### 3.2.1. FLUXO DE PASSAGEIROS E CONTROLE DAS DIFERENTES FRONTEIRAS EUROPEIAS

De acordo com o ‘Código das Fronteiras Schengen’ (CFS), os cidadãos europeus, bem como os dos países associados a Shengen, desfrutam do direito de livre circulação dentro do Espaço Comum, estando sujeitos a controles mínimos. Os nacionais dos chamados ‘países

---

21 Este estudo, intitulado “Frontex Annual Risk Analysis” (ARA) é baseado em informações fornecidas a Frontex pelos Estados-Membros da UE bem como os países associados ao espaço Schengen, bem como as informações coletadas durante as chamadas “Frontex Joint Operations” e outras fontes.

terceiros' (submetidos ou não à obrigação de visto) estão, ao contrário, sujeitos a verificações mais completas, que variam, contudo, como se verá, do modo e ponto (país) por onde entram no território da UE.

O fluxo de passageiros é um indicador utilizado por Frontex para contabilizar os controles que os guardas de fronteira realizam dentro de suas atribuições e de acordo com a legislação em vigor (em particular, o CFS). Assim, a natureza e volume do fluxo de passageiros pode ajudar a determinar, em grande medida, o planejamento e alocação de recursos destinados ao controle fronteiriço.

Os dados referentes ao fluxo de passageiros também podem ser úteis na análise de indicadores da migração irregular, das recusas à entrada de determinados indivíduos e a identificação de casos de fraude de documentos.

Na verdade, dentro do sistema europeu, os índices de “recusa de entrada” (*entry refusal*) de passageiros são vistos como uma espécie de mecanismo de orientação de políticas públicas na matéria, já que podem ajudar a identificar as “melhores práticas” (em certos países e/ou regiões) e também contribuir para uma maior harmonização e coerência na aplicação da legislação em todos os países da União.

Da mesma forma, os índices de casos de fraude também consistem em ferramentas úteis para se avaliar a eficiência dos diferentes tipos de controles, bem como identificar os tipos de documentos fraudados, ou ainda os principais mecanismos e subterfúgios utilizados pelos fraudadores.

É interessante notar que, a despeito dos diferentes sistemas e mecanismos para centralizar e contabilizar os dados no plano europeu, não existem informações sistematizadas sobre o fluxo total de passageiros nos diferentes “Pontos de Controle de Fronteira (PCF) – seja em seções parciais ou na totalidade da fronteira externa da UE.

Em geral, os Estados-Membros devem apresentar e repassar os dados sobre o fluxo de passageiros que passam por suas fronteiras externas dentro no quadro da chamado “Fundo Europeu para as Fronteiras” (FEF) (*European Border Fund*, em inglês).

Com base nessas informações, Fontex indicou, por exemplo, que em 2011 houve cerca de 701 milhões de cruzamentos (*entradas e saídas*) em pontos da fronteira externa europeia.<sup>22</sup>

Desse total, 384 milhões de passageiros atravessaram um dos pontos da chamada ‘*fronteira aérea*’ (aerportos) europeus, 233 milhões a fronteira *terrestre*, ao passo que somente 84 milhões cruzaram a fronteira *marítima* da UE.

Contudo, no número total de cruzamentos na fronteira “aérea”, também estão incluídos os fluxos de passageiros intra-UE. De acordo com Eurostat, excluindo-se os dados sobre passageiros europeus em trânsito dentro do Espaço Schengen, tem-se um total de 125 milhões em 2011, incluindo o Reino Unido e Irlanda.

Ademais, se os números de cruzamento das fronteiras marítimas parecem relativamente altos, é porque provavelmente também foram incluídos nesses dados os diferentes trechos percorridos entre Estados-Membros (intra-EU).

<sup>22</sup> Estes números excluem o Reino Unido e a Irlanda, que não participam do Fundo Europeu de Fronteiras, mas incluem as passagens entre os Estados (membros e associados a) Schengen e os que não fazem parte do acordo.

Dadas estas incertezas, *é difícil estimar com exatidão o fluxo de total de passageiros provenientes de países terceiros que cruzam uma das fronteiras da UE.*

Como os números de passageiros continua a subir, deve-se esperar que a atual infraestrutura dos diferentes pontos de controle de fronteira, sobretudo nos aeroportos terá, com o tempo, maiores dificuldades não só de administrar mas sobretudo de facilitar as transferências e conexões. O duplo objetivo de facilitar as viagens e assegurar a segurança requer a introdução de novas abordagens e soluções inovadoras para a fronteira gestão – em geral, baseadas em novas tecnologias e técnicas.

### 3.2.1.1. FRONTEIRAS AÉREAS

No caso da fronteira “aérea”, o controle de passageiros e coletas de dados nem sempre se faz de modo sistemático. Como em outras áreas da política europeia, existem, também aqui, grandes disparidades dentro da UE.

Assim, ao passo que alguns Estados-Membros possuem sistemas que registram o número e nacionalidade dos passageiros em detalhes, a maioria dos países europeus não recolhem diretamente tais informações e tampouco possuem estatísticas detalhadas, confiando nas informações prestadas pelas companhias de transporte aéreo.

Um dos principais desafios para a UE é, portanto, como ressaltado, estimar com mais exatidão o fluxo de passageiros que cruzam suas fronteiras externas (pelo ar, mas também por terra e mar), em particular quando estes passageiros são nacionais de países não-membros e/ou associados a Schengen. Por enquanto, tampouco há meios para se distinguir entre os dois fluxos.

Os dados fornecidos pela Eurostat sobre as chegadas de passageiros não provenientes da UE são, por enquanto, a melhor aproximação para se estimar o fluxo de passageiros.<sup>23</sup>

Os dados da Eurostat mostram que *as chegadas “intra-UE” (460 milhões) foram cerca de quatro vezes maiores do que as chegadas “extra-UE” (125 milhões) nos principais aeroportos da UE em 2012.*

Os dados referentes às chegadas de passageiros “não comunitários” (i.e. que não são nacionais de um país da UE) em 2012 mostrou uma tendência estável de 2% em relação para 2011.

O Reino Unido e a Alemanha são os dois Estados-Membros que apresentaram o maior número de chegadas de passageiros extra-UE, com mais de 20 milhões cada um. A França aparece em seguida com 18 milhões. Juntos, o Reino Unido, a Alemanha e a França são responsáveis por 61% das todas as chegadas extra-UE.

Em 2012, o maior número de chegadas extra-UE foram contabilizados no aeroporto de Heathrow, em Londres, com mais de 18 milhões de passageiros, seguido pelo aeroporto de Charles de Gaulle, em Paris (13 milhões) e o Aeroporto de Frankfurt (12 milhões).

As tabelas abaixo mostram os números dos principais aeroportos de chegada e de partida de passageiros “extra-UE” em 2011 e 2012:

<sup>23</sup> Contudo, este fluxo não corresponde totalmente ao fluxo total de passageiros que passam por controles de fronteira, uma vez que não se leva em conta o fluxo entre Estados Schengen e não-Schengen.

**Tabela 16**  
Principais Aeroportos de Chegada de Passageiros não-UE

Airport	2011	2012	% chance 2012 vs. 2011
Londen Heathrow (LHR)	19 134 909	18 960 639	-0.9%
Paris Charles de Gaulle (CDG)	13 166 320	13 637 115	3.6%
Frankfurt am Main (FRA)	11 948 604	12 391 125	3.7%
Amsterdam Schiphol (AMS)	8 888 934	8 817 924	-0.8%
Madrid Barajas (MAD)	5 360 402	5 173 811	-3.5%
Munique (MUC)	4 495 110	4 657 121	7.3%
Zurich (ZRH)	3 436 247	3 687 037	7.3%
London Gatwick (LGW)	3 130 434	3 334 359	6.5%
Rome Fiumicino (FCO)	3 903 380	2 964 920	-24%
Brussels (BRU)	2 187 111	2 578 640	18%
Others	38 318 765	39 093 675	2.0%
<b>Total</b>	<b>113 970 216</b>	<b>115 296 366</b>	<b>1.2%</b>

Fonte: Eurostat avia\_par dataset 7 de Janeiro 2014

**Tabela 17**  
Principais Aeroportos de Partida de Passageiros não-UE

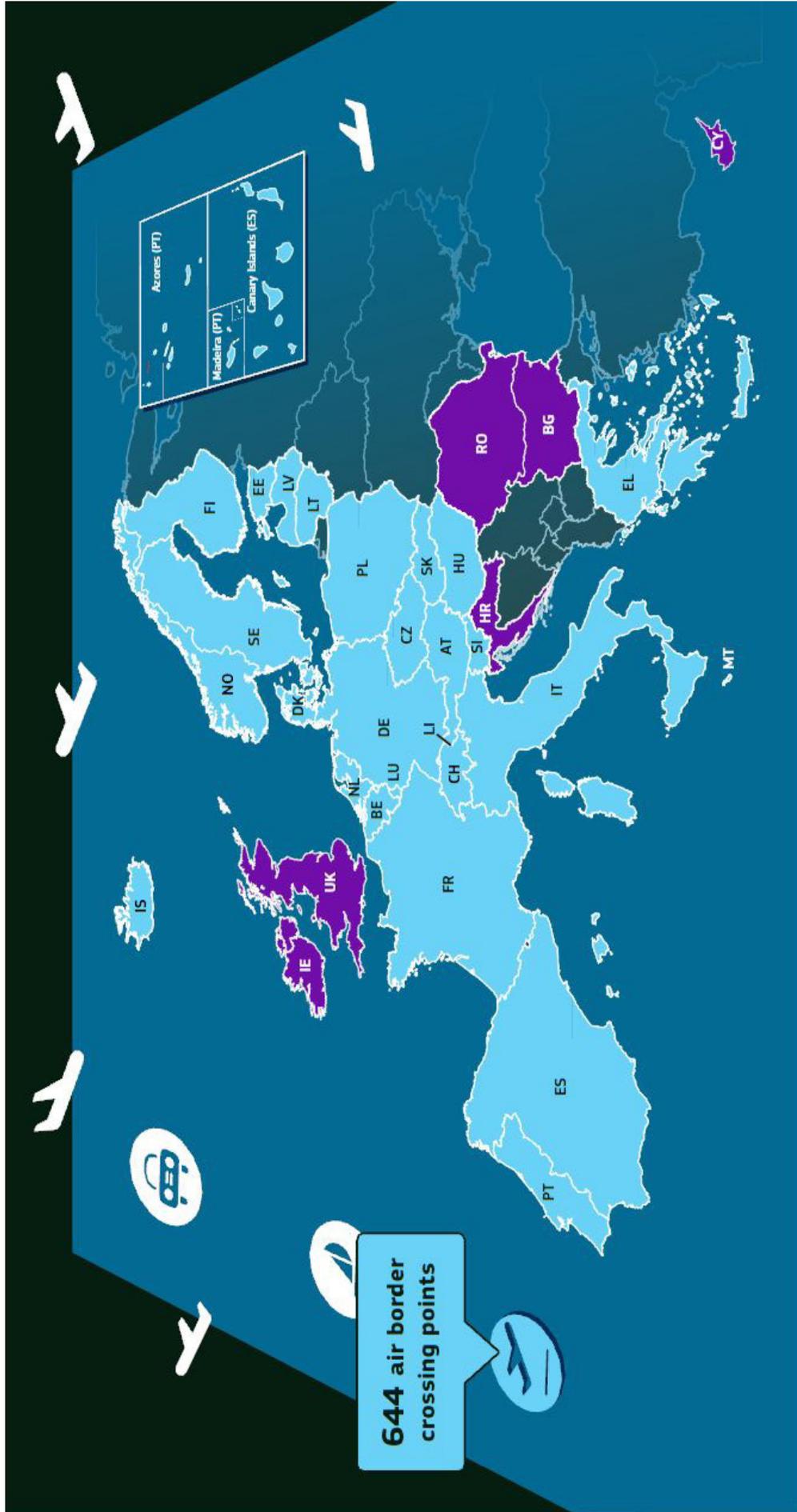
Departure Airport	2011	2012	Share in Total	Top EU Destinations
Istanbul Ataturk (IST)	5 107 868	6 065 289	5.3%	Heathrow 7% Frankfurt am Main 7%
Antalya Civ-Mil (AYT)	6 014 437	5 728 800	5.0%	Duesseldorf 8% Schiphol 6%
Dubai International (DXB)	4 962 073	5 461 719	4.7%	Heathrow 19% Charles de Gaulle 8%
New York John F.Kennedy International (JFK)	5 206 849	5 177 789	4.5%	Heathrow 28% Charles de Gaulle 14%
Tel-Aviv Ben Gurion Airport (TLV)	3 438 250	3 275 706	2.8%	Heathrow 9% Charles de Gaulle 11%
Moscow Sheremetyevo (SVO)	3 057 744	3 247 421	2.8%	Charles de Gaulle 12% Schiphol 6%
Newark Liberty International (EWR)	2 967 770	2 817 646	2.4%	Heathrow 21% Frankfurt am Main 8%
Moscow Domodedovo (DME)	2 301 468	2 590 872	2.2%	Heathrow 10% Munich 10%
Singapore Changi (SIN)	2 073 009	2 250 750	2.0%	Heathrow 38% Frankfurt am Main 21%
Chicago O'Hare International Airport (ORD)	2 185 108	2 094 876	1.8%	Heathrow 28% Frankfurt am Main 16%
Other	76 655 649	76 585 498	66%	
<b>Total</b>	<b>113 970 216</b>	<b>115 296 366</b>	<b>100%</b>	

Fonte: Eurostat avia\_par dataset 7 de Janeiro 2014

Os números de chegadas (extra-UE) por via aérea têm um claro padrão sazonal: assim, muitos mais passageiros vêm a Europa no período das férias de verão no continente (entre junho e agosto).

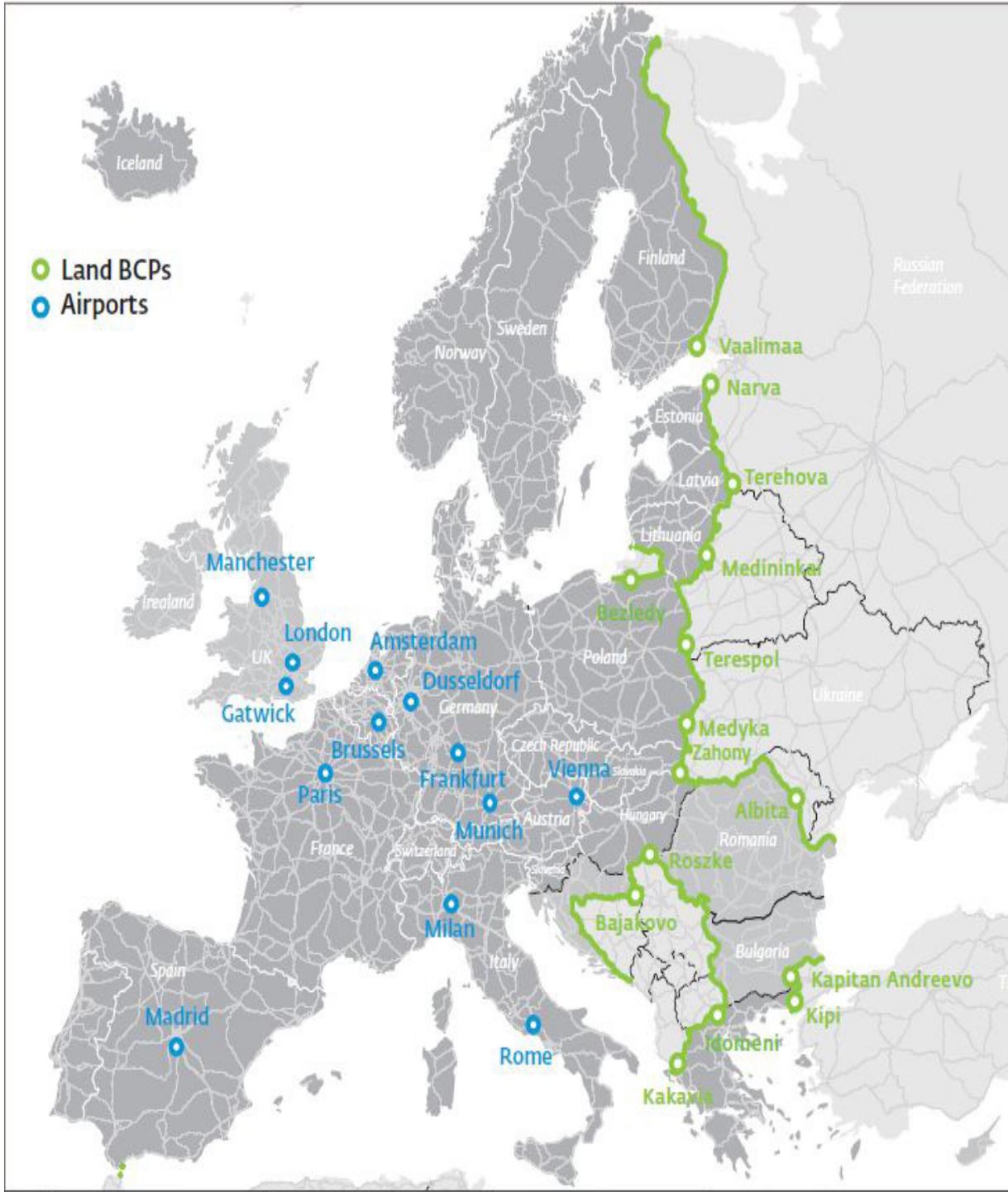
A luz do total de dados para os (27) Estados-membros da UE em 2012, pode-se afirmar que, durante os primeiros meses do ano, o fluxo aéreo de passageiros foi de cerca de 11 milhões/mês, seguido de um aumento constante durante os meses de junho e julho, atingindo um pico em agosto, com aproximadamente 17 milhões de passageiros. Em seguida, o número de passageiros começa a cair gradualmente, atingindo o seu ponto mais baixo em novembro e dezembro (cerca de 10 milhões passageiros/mês). Existe, portanto, uma variação de quase 70% entre o mês com menor e maior fluxo.

**MAPA 13**  
Pontos Fronteiriços de Passagem Aérea da União Europeia



Fonte: European Commission, 2013

**Figura 4**  
Principais Pontos de Controle de Fronteira Aérea e Terrestre



Fonte: Frontex Risk Analysis 2014

### 3.2.1.2. FRONTEIRAS TERRESTRES

Com ocorre no caso das fronteiras “aéreas”, também são escassas as informações disponíveis sobre o tráfego de passageiros nas fronteiras externas terrestres da UE. Embora seja um indicador fundamental para a elaboração de políticas públicas de segurança e controle, bem como a alocação de recursos, nem todos os Estados-membros contabilizam os indivíduos que cruzam suas fronteiras terrestres.

Há igualmente uma grande variedade de práticas e métodos de contagem (dos passageiros e veículos), o que faz com que nem todos os números sejam comparáveis.

Os únicos dados comparativos fiáveis disponíveis provêm do “Comitê Estratégico sobre Imigração, Fronteiras e Asilo” ou CEIFA (em inglês, “*Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum*”, “SCIFA”) que coletou uma série de dados durante uma semana (entre 31 de agosto a 06 de setembro de 2009) sobre essas questões (Frontex, 2013). Esses números, longe de serem completos, fornecem alguns indícios da importância dos fluxos transfronteiriços nas fronteiras terrestres.

Nos chamados ‘Pontos Fronteiriços de Passagem’, ou PFP, (em inglês, BCP, “*Border Crossing Points*”), entre 2009 e 2013, os fluxos de passageiros aumentaram mais rapidamente nas fronteiras terrestres do que nas fronteiras aéreas. Tal aumento decorreu principalmente da entrada em vigor da política de liberalização dos vistos para os Países dos Balcãs Ocidental, bem como a implementação de acordos de tráfego fronteiriço. Assume-se, assim, que há atualmente mais passageiros que cruzam as fronteiras terrestres da UE que as fronteiras aéreas.

Os dados do CEIFA também revelaram que, pelo menos em 2009, houve uma composição diferente no fluxo de passageiros (por terra), com uma proporção maior de nacionais de países terceiros – fluxo que demandou, em linha com o Código de Fronteiras Schengen, um controle mais detalhado nas PFP.

De acordo com o CEIFA, em 2009, os controles de cidadãos extra-UE nas fronteiras terrestres correspondeu a 53% do fluxo, e 40% nas fronteiras aéreas.

Estima-se que tal variação tenha sido ainda maior em 2013, implicando em uma pressão adicional nas fronteiras terrestres externas da UE.

É importante ressaltar que a proporção entre os postos de fronteira, o fluxo de nacionais (de países terceiros) e o número total de entradas/saídas varia muito entre Estados-Membros. Em 2010, por exemplo, na Polônia, esta proporção foi quase três vezes maior do que na Hungria, enquanto que o volume estimado do total do tráfego nestes dois países foi comparável.

O CEIFA também concluiu que os PFP terrestres são responsáveis por uma proporção muito maior do tráfego de passageiros (cerca de 95% de todas as passagens de fronteiras) que PFP ferroviários.

É razoável assumir que há significativas diferenças sazonais nos fluxos de PFP terrestres através da UE, que são, por exemplo, muito mais importantes durante o período de férias de verão (entre julho e agosto).

Dentro da UE, as práticas de verificação e controle nas PFP terrestres, também variam amplamente. Tal fato as diferenciam significativamente das fronteiras aéreas, como aeroportos,

que constituem ambientes bastante controlados e onde as práticas podem ser mais facilmente padronizadas.

Além disso, os fluxos de tráfego por terra são determinados não só pelos membros da UE, mas também pelas práticas dos países vizinho. A cooperação bilateral torna-se, portanto, essencial para facilitar o trânsito, bem como organizar os controles.

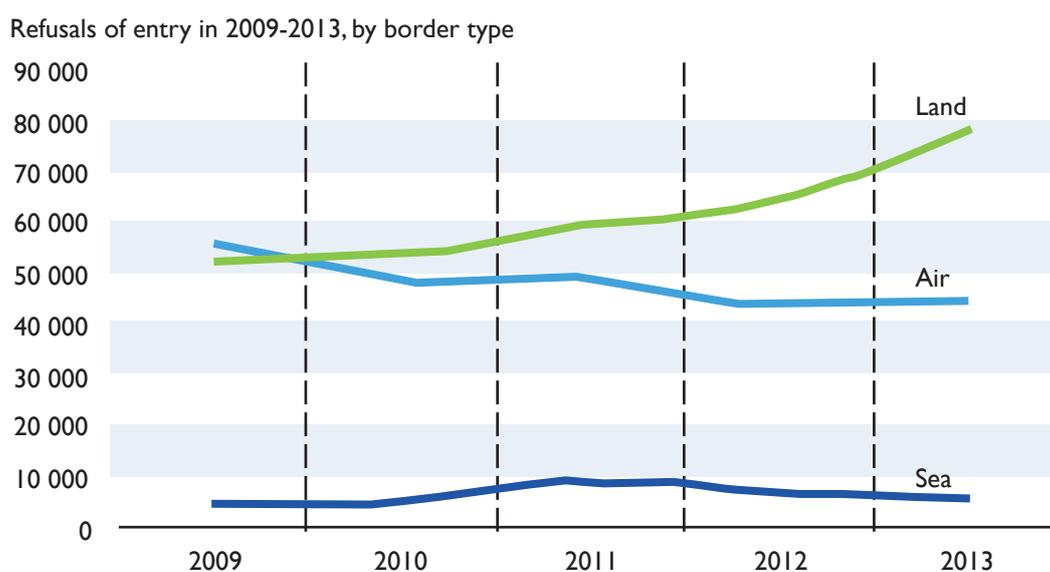
Ao contrário das fronteiras aéreas, as fronteiras terrestres estão mais sujeitas a fluxos maciços ou de emergência, para os quais é necessário maior planejamento e rápida capacidade de reação. Contudo, as PFP terrestres possuem em geral poucos mecanismos que as permitam às autoridades de gestão alocar recursos e pessoal antecipada e/ou rapidamente em casos de urgência ou força maior.

### 3.2.2. CONTROLE DE FRONTEIRA E RECUSAS DE ENTRADA

De acordo com o Código de Fronteiras Schengen, os nacionais de países terceiros que se apresentam às fronteiras externas podem ter sua entrada recusada se não cumprirem todas as condições estabelecidas.<sup>24</sup>

De modo geral, as recusas de entrada no território europeu aumentaram 11% entre 2012 e 2013, passando a 128.902. Enquanto a maioria das recusas de entrada são feitas nas fronteiras terrestres e aéreas, em linha com a distribuição do fluxo de passageiros, a tendência de longo prazo é de haver um aumento mais significativo nas fronteiras terrestres devido ao maior do fluxo de passageiros que estas fronteiras recebem, como dito acima.

**Figura 5**  
Número de Entradas Recusadas nas Fronteiras

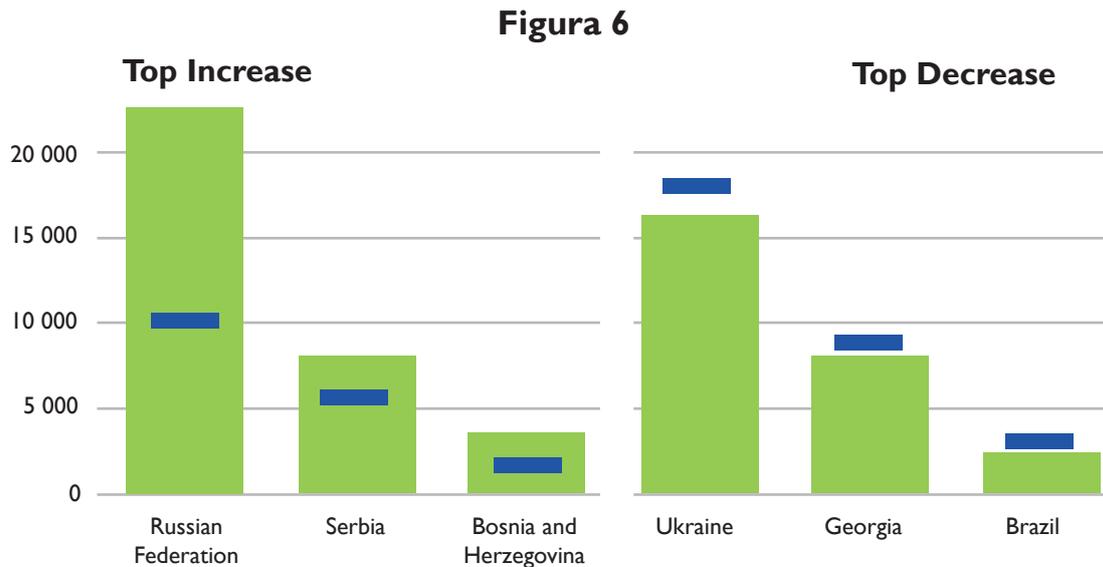


<sup>24</sup> O Código estabelece nove razões para recusar a entrada de um cidadão nacional de um país terceiro, e também estabelece um "formulário padrão de recusa" que deve ser emitido para cada pessoa a que se recusa a entrada na UE.

Fonte: Frontex Risk Analysis, 2014

Em termos de nacionalidades, os cidadãos russos aparecem em primeiro lugar no ranking de nacionalidades para as quais mais de recusa a entrada na UE, seguido pelos ucranianos e albaneses.

Ponto interessante, o Brasil figura, no período entre 2012 e 2013, como uma das nacionalidades onde notou-se uma maior *diminuição* nas recusas de entrada no território europeu (vide figura abaixo).



### Principais Nacionalidades (Recusas de Entrada) 2012-2013

Fonte: Frontex Risk Analysis, 2014

Nas fronteiras terrestres, entre 2012 e 2013, a maioria das recusas de entrada (superior a 50.000) foram relatadas nas fronteiras terrestres orientais, em particular na região de fronteira entre a Polónia e a Bielorrússia. A maioria destas recusas foram feitas a cidadãos russos de origem chechena que tiveram o pedido de asilo recusado devido à falta de visto.<sup>25</sup>

As razões deste aumento repentino não são totalmente compreendidas. Não havia nenhuma situação de segurança particular ou incidentes políticos maiores na Chechênia imediatamente antes ou durante esse período. Quanto a situação econômica, ainda que relativamente pobre, não houve alterações drásticas que pudessem ter desencadeado tal fluxo.

Nos Balcãs Ocidentais, a liberalização da política de vistos concedidos a cidadãos da Sérvia, Montenegro, Bósnia e Herzegovina, a República da Macedónia e Albânia aumentou, como era de se esperar, tanto o fluxo de passageiros quanto o de recusas de entrada.

Em termos de volume, o aumento foi muito mais forte na fronteira terrestre, que de 7.146 em 2009, passou a 19.275 em 2013. Na fronteira aérea, estes números passaram de 1.109 para 4.431. Os números refletem igualmente o tipo de transporte preferido da maioria dos cidadãos dos Balcãs Ocidentais para viajar para a UE.

<sup>25</sup> Em geral, os russos chechenos costumavam introduzir pedidos de asilo “duplos”, isto é, em dois países membros da UE (no caso, a Polónia e a Alemanha). Como os pedidos eram negados em ambos, muitos chechenos acabam permanecendo em situação irregular na UE.

As recusas de entrada de nacionais de países dos Balcãs Ocidentais com o estatuto de isenção de vistos foram responsáveis por 20% de todas as recusas na UE em 2013, enquanto esta proporção era de apenas 13% em 2010. Tal fato destaca sobretudo o aumento da carga de trabalho das autoridades de controle nas fronteiras da região.

### 3.2.3. COOPERAÇÃO NAS FRONTEIRAS: OS ACORDOS DE TRÁFEGO FRONTEIRIÇO

A UE firmou uma série de “Acordos Tráfego Fronteiriço Leve”, ATFL (em inglês, “Light Border Treaty Agreements”, LBTA) que possibilitam a emissão de licenças de modo mais ágil e facilitando, autorizando, assim, os residentes de regiões fronteiriças a atravessar uma das fronteiras externas terrestres da UE. O escopo maior destes acordos é permitir maior fluidez e celeridade dos controles, sobretudo nas regiões (e municípios) que se encontram muito próximos (e/ou “cortados”) pelas fronteiras.

Os residentes dos países terceiros beneficiados por esse tipo de “acordo de facilitação de visto”, devem obter um título de residência nas regiões e/ou municípios de fronteira, submetendo-se ainda às disposições pertinentes do Regulamento (CE) N° 1030/2002 de 13 de Junho de 2002.

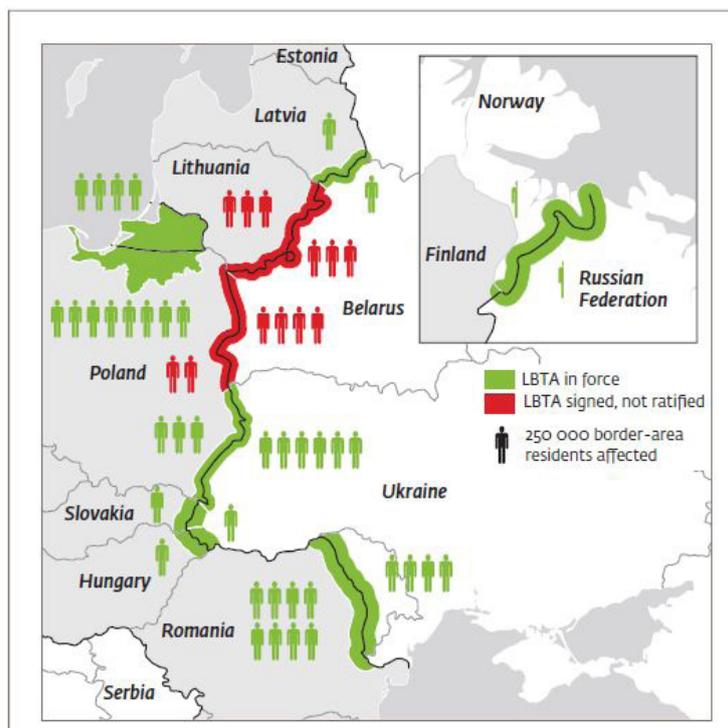
Em geral, as autorizações ATFL não incluem identificadores biométricos, além da fotografia do titular, embora alguns Estados-Membros (por exemplo, Polónia e Eslováquia) pareçam estar considerando a opção de adicionar outros mecanismos de identificação biométrica no futuro.

Tendo em vista a obrigatoriedade introdução de verificações de impressão digital nas fronteiras terrestres, que entrará em vigor a partir de outubro de 2014, uma série de questões começam a surgir.

Na hipótese da política de vistos continuar a mesma para os cidadãos dos países (terceiros), ainda é incerto se os titulares do cartão ATFL serão isentos da obrigação de fornecer a sua impressões digitais. Se houver tal isenção, é provável que os cartões ATFL se tornarão não só mais populares, mas também mais visados por grupos criminosos como uma forma de evitar a verificação da impressão digital.

No caso da impressão digital se tornar obrigatória também para os detentores do cartão ATFL, todos os sistemas de emissão de cartões em todos os Estados-Membros deverão ser reorganizados para incluir as impressões digitais.

**Figura 7**  
ATFL, Fronteiras Orientais da União Europeia, 2014



Fonte: Frontex Risk Analysis 2014

### 3.2.4. FRAUDE E FALSIFICAÇÃO DE DOCUMENTOS NAS FRONTEIRAS

A falsificação de documentos, envolvendo tanto documentos falsos quanto autênticos, é um dos maiores desafios contemporâneos para as autoridades e governos da União Europeia. Trata-se, na realidade, de um desafio duplo uma vez que a fraude e falsificação de documentos podem ter impactos nas questões de controle e fiscalização das fronteiras externas da UE, mas igualmente na estabilidade e segurança pública interna do Espaço Comum europeu. Isto ocorre porque os documentos fraudados e/ou falsificados permitem não somente que certos indivíduos em situação irregular ou ilegais entrem no território de um Estado-Membro, mas sobretudo que circulem livremente dentro do espaço Schengen e de seus países associados.

É geralmente reconhecido que a fraude de documentos apresenta um risco significativo com diferentes dimensões. Assim, indivíduos assumindo uma identidade falsa (mas operacional no mercado negro) podem afetar seriamente a segurança interna da UE, como também dificultar as investigações sobre redes criminais internacionais, ou ainda sobrecarregar os sistemas de proteção social dos Estados nacionais, assim como a capacidade de qualquer Estado de gerir de forma eficaz e proteger seus cidadãos.

A fraude de documentos é uma atividade que tem fortes ligações com os chamados ‘Grupos de Crime Organizado’ (GCOs), sendo uma importante fonte de lucros. Isto ocorre porque os documentos modernos, sobretudo na UE, requerem técnicas mais sofisticadas e caras para sua reprodução e/ou falsificação de qualidade.

Dentro do sistema europeu, a fraude de documentos pode envolver o uso de ambos documentos *autênticos* e *falsos*, podendo ser classificada em quatro categorias:

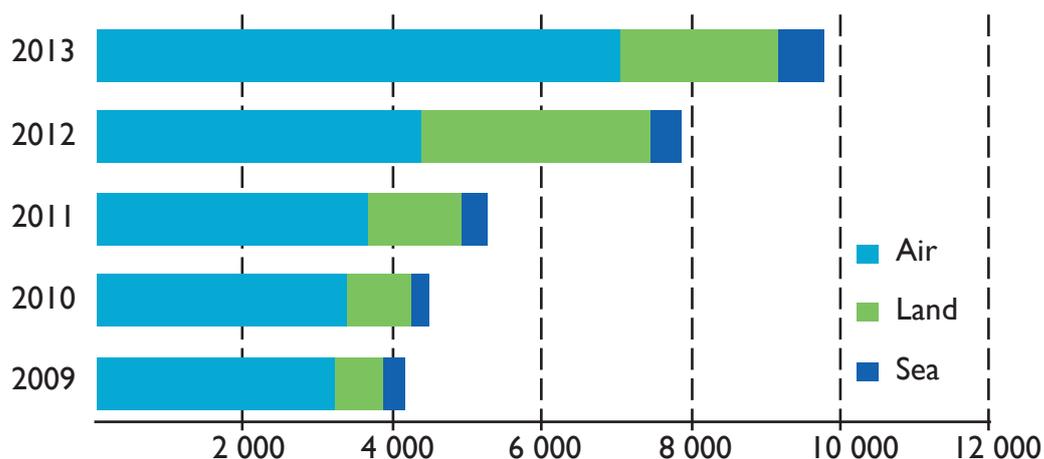
### I. Documentos falsos:

- Falsificação: documentos anteriormente autênticos que tenham sido adulterados ou falsificados;
- Contrafação: documentos inteiramente fabricados de modo a parecer com os originais

### II. Documentos autênticos:

- Documentos obtidos fraudulentamente: documentos emitidos com base em certificados e/ou documentos fraudulentos;
- “Impostores”: Documentos que são utilizados por um usuário não autorizado (sósias).

**Figura 8**  
Números de Fraudes Detectadas nas Diferentes Fronteiras



Fonte: Frontex Risk Analysis, 2014

A falsificação de passaportes da União Europeia é de particular preocupação, pois seus detentores podem usá-los sem ser necessariamente identificados, com exceção dos controles mais rigorosos que ocorrem nos pontos de passagem das fronteiras exteriores. Estes documentos também possibilitam que seus usuários acessem os sistemas sociais dos Estados-membros, e podem posteriormente ser reutilizados por outros indivíduos que tentam entrar ilegalmente na UE.

Outra questão importante diz respeito aos vistos obtidos de forma fraudulenta. Este é um dos maiores desafios para os oficiais de controle de fronteira da UE, pois estes precisam estar constantemente alertas para novas modalidades de fraude – e portanto os modos de detecção.

Este desafio torna-se ainda maior quando se leva em conta as diferenças linguísticas e o fato de que os indivíduos não são obrigados a atravessar a fronteira externa do Estado-Membro que emitiu o visto de entrada (i.e. ele pode entrar no Espaço Comum por um país-

membro da UE e sair por outro).

Documentos modernos e sofisticados são mais difícil de falsificar ou reproduzir que os documentos emitidos há alguns anos. Como resultado, tem havido um movimento consistente do chamado “abuso de documentos autênticos” (que não requerem técnicas de falsificação), ou ainda da utilização fraudulenta de documentos (autênticos) de outras pessoas (agindo como “impostores” ou mediante a obtenção de documentos autênticos com base em aplicações fraudulentas).

Os especialistas da Frontex sugerem que um reforço da inscrição e procedimentos de emissão dos documentos no seio da UE, uma maior sofisticação e padronização de documentos, bem como a introdução da identificação da filiação de modo sistemático nos documentos nacionais de modo a superar este desafio.

### 3.2.5. AS PRINCIPAIS ROTAS DE IMIGRAÇÃO ILEGAL

A detecção de passagem ilegal nas fronteiras externas da UE aumentou acentuadamente entre 2012 e 2013, mais precisamente de 72.437 passagens ilegais detectadas para 107.365, o que representou um aumento anual de 48%.

Embora significativo, os números de 2013 são comparáveis aos apresentados pelos Estados-Membros em 2009 (104.599) e 2010 (104.060), e são ainda mais baixos quando comparados aqueles reportados em 2011 durante chamada “Primavera Árabe” (141.051).

Além deste aumento do fluxo de entradas ilegais, na União europeia, o ano de 2013 foi marcado por outros três fenômenos:

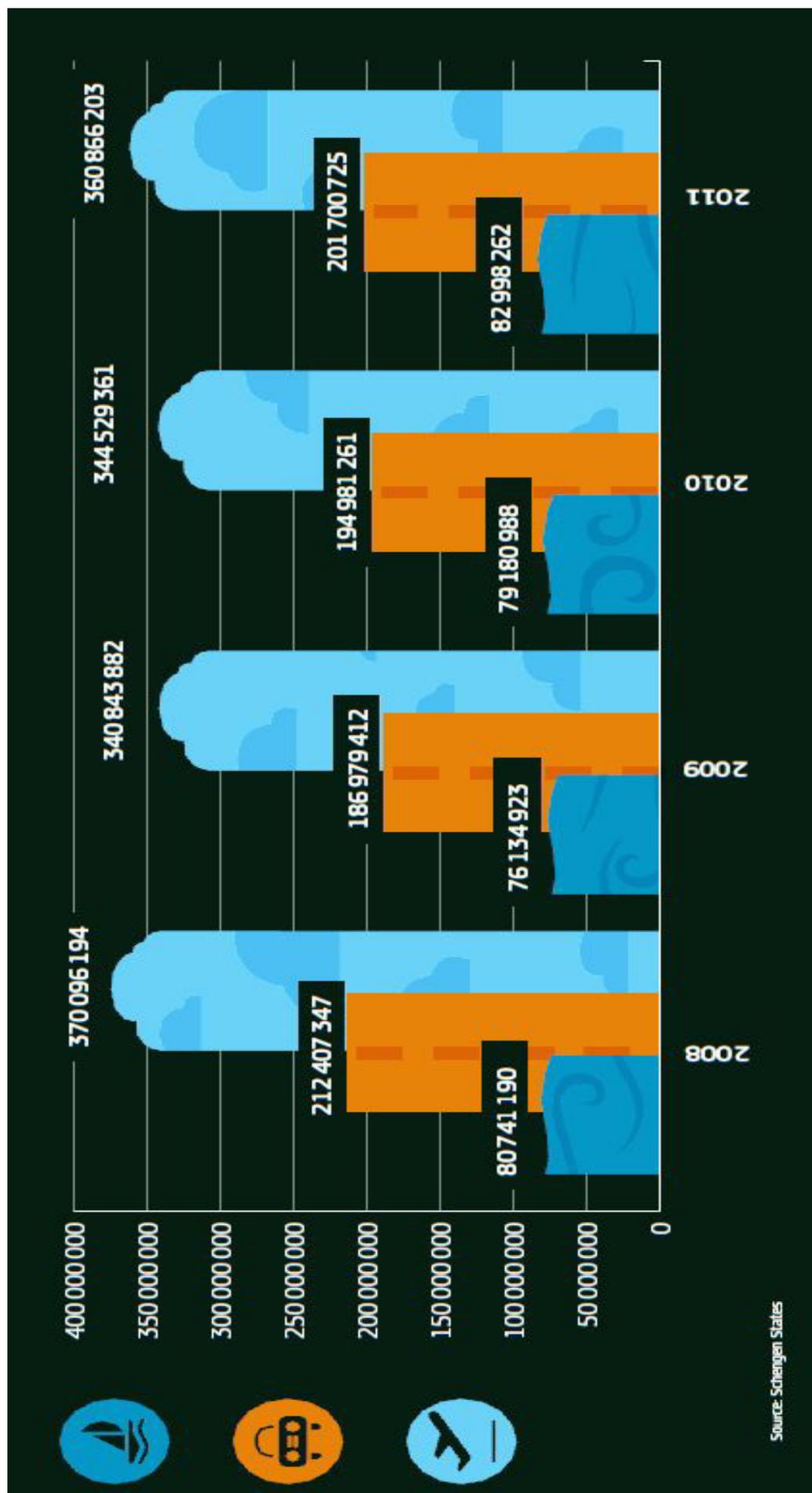
- Um forte aumento de travessias ilegais por Sírios (que tendem posteriormente a pedir asilo) pelas chamadas rotas do “Mediterrâneo Oriental” e do “Mediterrâneo Central” (vide abaixo) ;
- Um fluxo constante de migrantes que partem do norte da África (em particular da Líbia e do Egito), colocando muitas vezes suas vidas em risco, para atravessar o Mar Mediterrâneo;
- Um aumento acentuado, principalmente no período janeiro-junho, do número de travessia da chamada “rota dos Balcãs Ocidentais”.

Em 2013, houve também um forte contraste entre o início do ano, que começou com o total trimestral mais baixo de travessias ilegais registradas desde 2009 (9.717), e o terceiro trimestre, durante o qual foram computados um dos maiores totais trimestrais da UE (42.789).

Esta flutuação tão importante ilustra situação de rápida evolução dos desafios na fronteira externa europeia, bem como a dificuldade dos governos nacionais (e supranacionais) de prever os fluxos que parecem ser instigados tanto pelas circunstâncias locais, quanto por desenvolvimentos fora da UE.

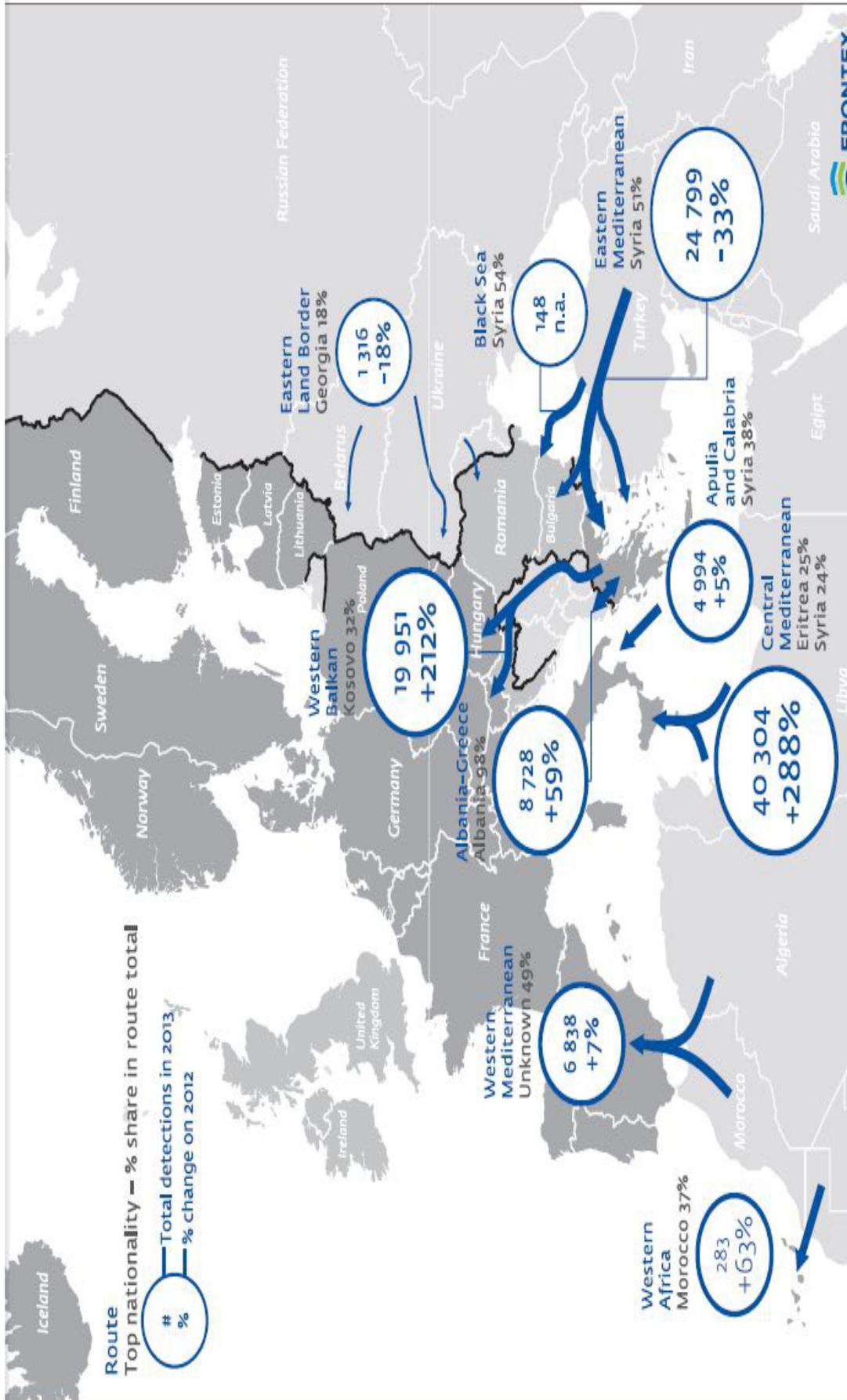
As figuras abaixo reproduzem as principais rotas da imigração ilegal (detectadas) nas fronteiras externas da União Europeia, bem como as principais rotas de imigração ilegal (por principais nacionalidades)

**Figura 9**  
Número de Entradas Ilegais nas Fronteiras da EU (terra, ar e mar)



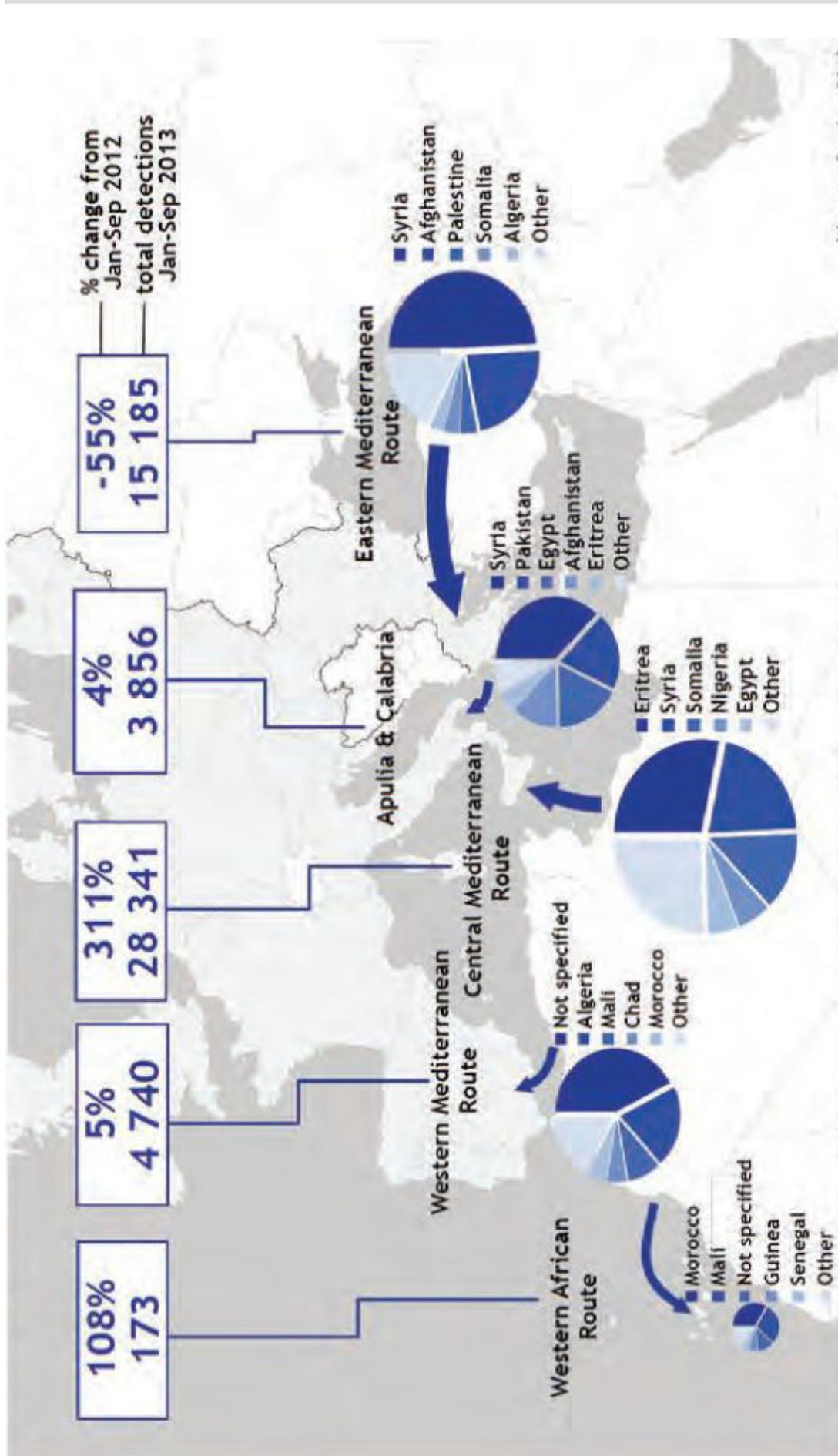
Fonte: European Commission, 2014.

**Figura 10**  
Principais Rotas de Imigração Ilegal e Nacionalidades

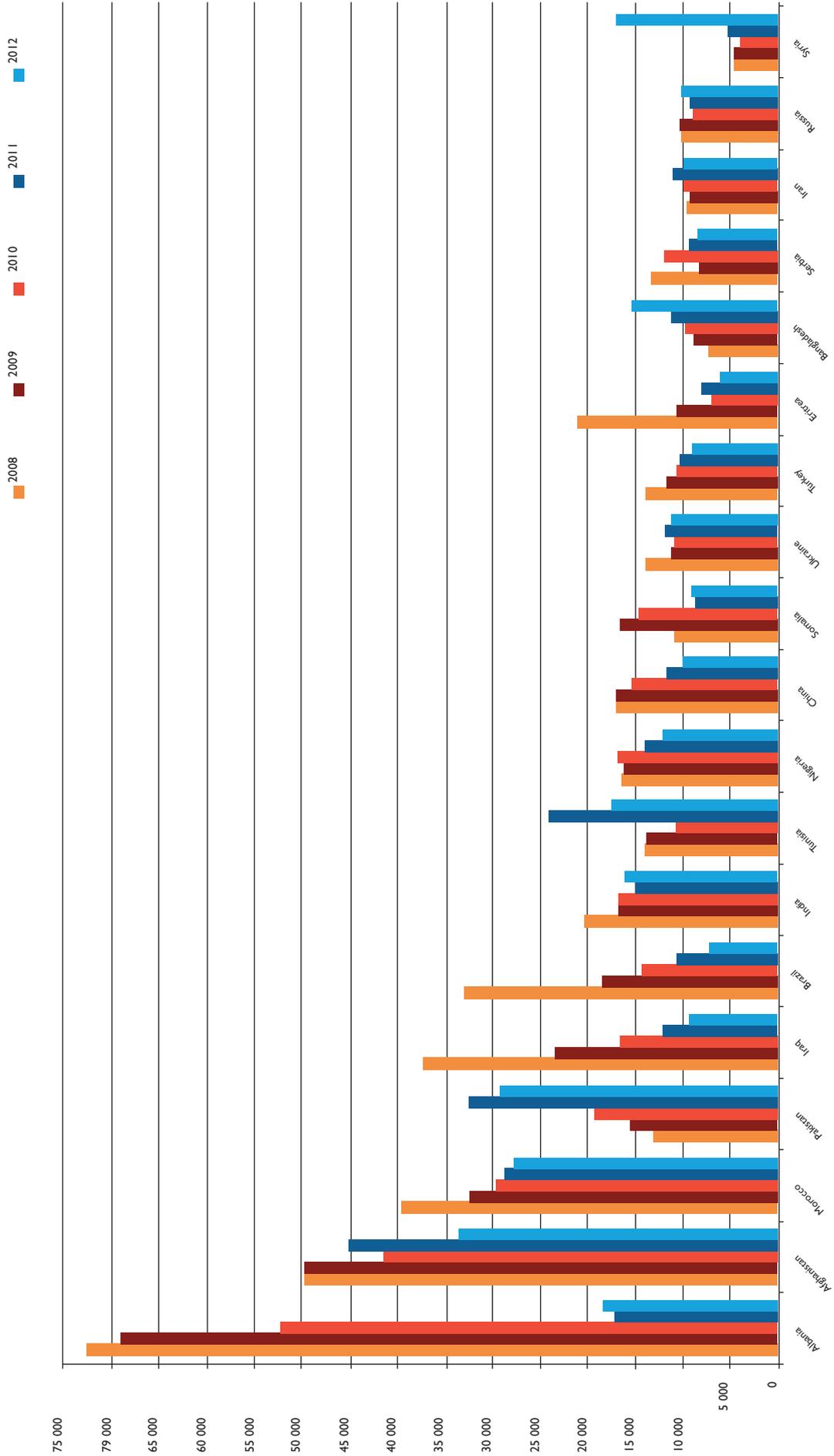


Fonte: Frontex Risk Analysis, 2014

**Figura 11**  
Principais Rotas de Imigração Ilegal e Nacionalidades (Rotas do Mediterrâneo)



**Figura 12**  
**Nº de Imigrantes Ilegais Interceptados nas Fronteiras, por nacionalidade (2008-2012)**



Fonte: European Commission, 2014.

Na área do *Mediterrâneo Central*, as detecções foram baixas no primeiro trimestre de 2013, mas aumentaram gradualmente a partir do segundo trimestre, atingindo um pico no terceiro. No final daquele ano, o total de entradas ilegais identificadas atingiu 40.304. A maioria dos barcos partiram da Líbia, onde os facilitadores tiram proveito dos controles escassos. Muitos imigrantes também partem do Egito.

Desde o início de 2008, quando Frontex e Eurostat começaram a coletar e sistematizar os números, *Mediterrâneo Oriental* tem mantido seu status de “hotspot” da migração irregular na União Europeia.

No entanto, após a implementação de um conjunto de operações em agosto de 2012 em colaboração com o governo grego, bem como a implementação continuada das Operações Conjuntas Coordenadas de Frontex (chamadas “Poseidon”), o número de entradas ilegais identificadas caiu significativamente na fronteira terrestre greco-turca.

Em 2013, os números (24.800) foram os mais baixos já relatados desde 2009, mas, ainda assim, a rota continuou em segundo lugar, sendo responsável por quase um quarto de todas as detecções de passagem ilegal de fronteiras para a UE.

Em comparação com 2011 e 2012, as áreas de preferência dos imigrantes para entrar no território europeu também mudaram consideravelmente. Assim, houve um maior número de detecções no *Mar Egeu Oriental*, seguido da fronteira terrestre entre a Bulgária e a Turquia.

Na área do *Mediterrâneo Ocidental* e na rota *Africano Ocidental*, as detecções de passagem ilegal de fronteira permaneceram relativamente estáveis em 2013, com 6.800 e cerca de 300 detecções respectivamente. No *Mediterrâneo Ocidental*, cerca de dois terços das detecções foram relatadas na fronteira terrestre de Ceuta e Melilha.

Isso está associado com a prevenção mais eficaz das partidas no mar por parte das autoridades marroquinas e as medidas de prevenção reforçada no mar Mediterrâneo. Várias vezes, durante 2013, as autoridades espanholas alertaram para a ameaça permanente de migração nos enclaves de Ceuta e Melilla.

Na fronteira terrestre oriental da fronteira externa europeia, os números de passagem ilegal permaneceram em um nível baixo, em 2013 chegaram a 1.300, ou seja, 1,2% do total da UE.

Na fronteira terrestre búlgara, por sua vez, as detecções aumentaram consideravelmente entre agosto de 2012 e outubro de 2013, caindo em seguida de forma bastante drástica. Este diminuição coincidiu com uma intensificação dos esforços de vigilância na fronteira terrestre entre a Bulgária e a Turquia, a implantação de pessoal de adicional (de polícia e controle de fronteira).

Na rota dos Balcãs Ocidentais, houve igualmente um forte aumento de detecções de passagens ilegais, que passaram de cerca de 6.400 em 2012 para 19.500 em 2013. A maioria destes casos foram notificados em fevereiro e julho de 2013, na região da fronteira terrestre entre a Hungria e a Sérvia. Os imigrantes detectados nesse período tendiam a fazer imediatamente um pedido de asilo na Hungria para fugir em seguida, continuando sua viagem até outros Estados-membros.

### 3.2.5.1. ENTRADAS CLANDESTINAS

A detecções de passagem ilegal clandestina são em geral restritas às fronteiras terrestres e marítimas da UE e em grande medida ocorrem com a simulação do imigrante dentro de meios de transporte (por exemplo: carros, ônibus, embarcações, etc.)

As detecções de entradas clandestinas em veículos devem ser analisadas em conexão com o tipo e número de veículos que atravessam os pontos de passagem das fronteiras externas da UE.

No entanto, como ocorre com o fluxo de passageiros, também os dados sobre tráfego regular de veículos são bastante limitados. Torna-se assim bastante difícil analisar esse indicador já que alguns Estados-Membros não relatam os números relativos à identificação de entradas clandestinas em veículos em suas fronteiras.

Assim, muitas vezes, o baixo número de detecções aponta na verdade para dificuldades dos Estados-membros em os casos, do que o eventual pouco uso deste *modus operandi* para a entrada clandestina nas fronteiras externas da UE.

De modo geral, contudo, estima-se que o volume de entradas clandestinas é extremamente baixo para o conjunto da UE. Em 2013, por exemplo, foram identificadas 599 passagens de fronteira clandestinas – o que é bastante pouco quando se comparam aos números de passagem de fronteiras de modo ilegal no mesmo ano (107.360).

A entrada clandestina requer, por definição, que os migrantes fiquem em confinamento por longos períodos de tempo, os colocando em situações de risco de sufocação e desidratação. Portanto, a maioria dos imigrantes detectados escondidos em veículos são jovens do sexo masculino, solteiros, em vez de grupos de famílias, mais vulneráveis.

De acordo com informações fornecidas pelos países dos Balcãs e outros Estados-membros, há uma variação considerável no *modus operandi* deste tipo de entrada, seja dos percursos utilizados (partindo da Grécia ou em vários pontos através dos Balcãs Ocidentais) e tipos de veículos (carros, ônibus, trens de carga e/ou de passageiros, etc.).

Tendo em vista o número reduzido de detecções relatado nas fronteiras externas, em comparação com o grande volume de veículo (em particular, caminhões), é razoável supor que as detecções subestimam o número real de entradas clandestinas.

Na verdade, verificar todos os veículos aumentaria consideravelmente o tempo de espera para muitos viajantes de boa fé em certos pontos de passagem de fronteira cheques. Uma solução possível seria empregar os métodos operacionais e técnicas de análise de risco utilizados pelas autoridades aduaneiras para determinar com maior precisão os veículos a serem verificados.

### 3.2.5.2. ESTADIA ILEGAL NA UNIÃO EUROPEIA

Os números relativos à permanência ilegal incluem os nacionais de países terceiros que não estejam em posse de um visto válido, autorização de residência, documento de viagem, etc., ou que estejam em situação de clara violação a uma decisão (judicial ou administrativa) de

deixar o território de um dos Estados-membros. Estes números também incluem os nacionais de países terceiros que inicialmente entraram legalmente mas prolongaram sua estadia para além da permissão prevista inicialmente (“overtay”).

Em 2013, foram comunicados a Frontex 344.888 indivíduos em situação de estadia ilegal na UE, o que representa uma tendência geral estável com relação ao ano anterior e outros períodos passados. Houve, na realidade, um ligeiro declínio quando se tomam os números em um prazo mais longo (i.e. nos últimos cinco anos). Assim, em 2008, foram comunicadas 441.237 permanências ilegais, ou seja, 28% a mais que em 2013.<sup>26</sup>

As tendências globais estáveis mascaram, na verdade, as grandes diferenças existentes entre os Estados-membros. Assim, a Alemanha continua a ocupar a primeira posição (e também registrou o maior aumento absoluto) de detecções de imigrantes em situação irregular (na maioria, indivíduos russos e sírios). O segundo maior aumento no volume foi relatado pela Bulgária (na maioria, sírios).

Mas, como pode-se ver na figura abaixo, vários Estados-membros também relataram importantes diminuições nos casos de migrantes em situação irregular, em particular a Grécia, onde os números caíram 41% entre 2012 e 2013. A redução também foi significativa na Itália, onde as detecções foram reduzidas de 22% entre 2012 e 2013.

A grande maioria dos indivíduos em situação ilegal foi detectada no interior das fronteiras nacionais dos países (290.978, ou 84% do total). Cerca de 30.883 detecções (ou 9% do total) de estadia irregular foram identificadas em pontos de passagem das fronteiras aéreas (aeroportos), seguido pelas fronteiras terrestres (17.677 detecções, ou 5% do total).

Em termos de nacionalidades, o grande número de sírios detectados em situação irregular foi artificialmente inflado pelos números reportados pela Suécia, que inclui as pessoas que estão em processo de pedido de asilo.

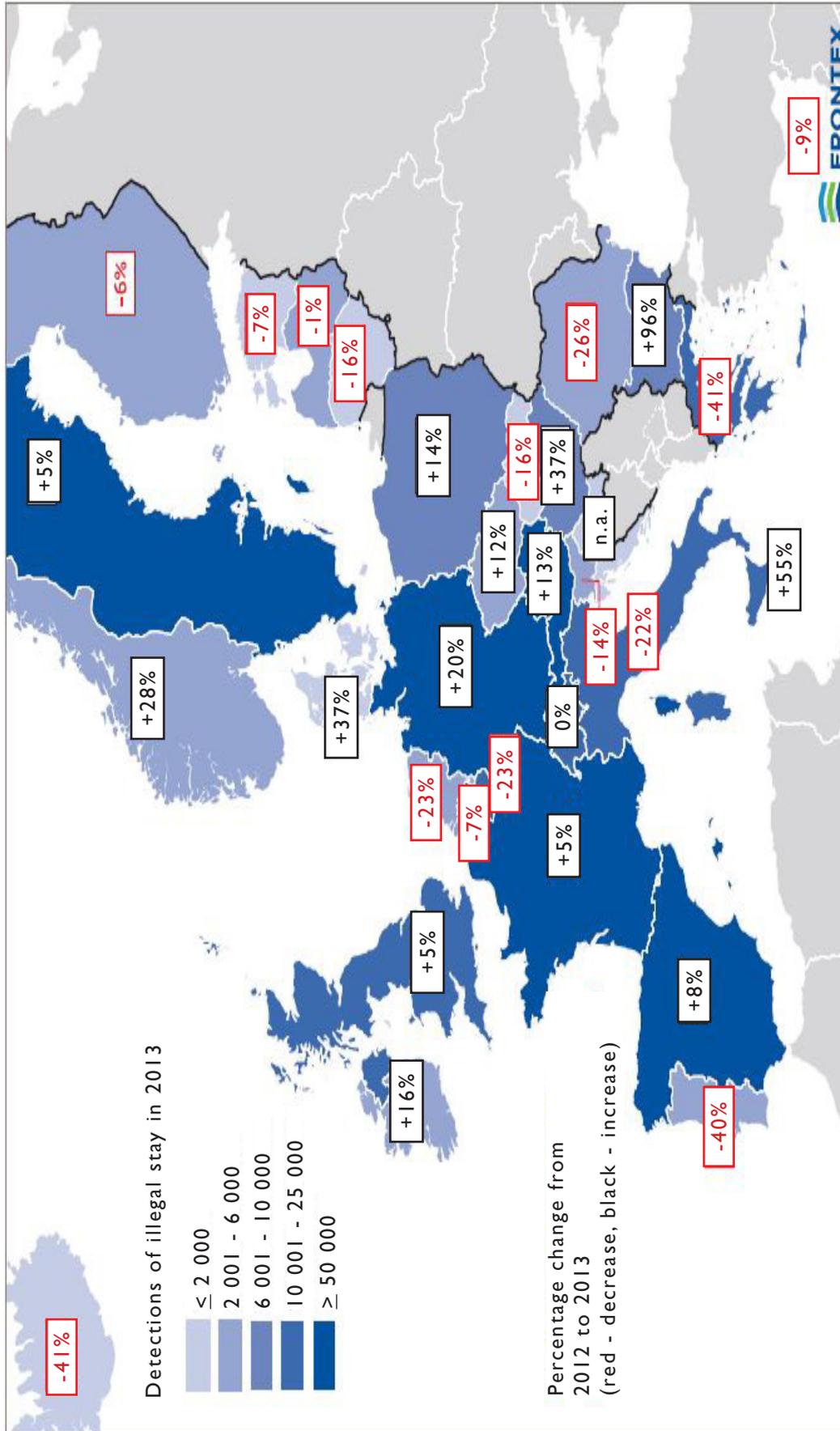
Olhando para os números nos últimos anos, os marroquinos se destacam como uma das principais nacionalidades detectados em situação irregular (acima de 20.000 detecções anuais entre 2009 e 2013), ainda que o número de registros nas fronteiras externas permanecem muito menores. Isso parece indicar que os marroquinos tendem a atravessar legalmente as fronteiras externas (i.e. com vistos de turismo ou estudo, etc.) mas que tornam-se imigrantes irregulares ao ultrapassar o período legal de permanência na UE.

O mesmo é válido para o caso dos argelinos, embora em menor número (acima de 10.000 detecções anuais de permanência ilegal entre 2009 e 2013). Os afegãos também se destacam como uma das principais nacionalidades desde 2009, mas existe uma tendência decrescente, nos últimos anos com 38.637 detecções em 2009 e 16.836 detecções em 2013.

---

26 Na análise das detecções de permanência ilegal aqui apresentadas, deve-se ter em mente algumas restrições. Uma delas refere-se aos Países Baixos, que em 2012 e 2013, devido a razões técnicas, apenas relataram as detecções na saída e não aquelas feitas no interior do território, que foi de cerca de 6.000 em 2011. Também na Suécia, por razões administrativas, muitos indivíduos que pediram asilo foram computados como ‘imigrantes em situação de estadia ilegal’, elevando o número total de estadias ilegais na Suécia. Finalmente, os números para a Croácia (1.397) corresponderam a detecções feitas entre julho e dezembro de 2013, após a data de adesão do país à UE.

**Figura 13**  
 Detecções de Permanência ilegal em 2013



Fonte: Frontex Risk Analysis, 2014

### 3.3. COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA E CRIMINALIDADE NAS FRONTEIRAS DA UNIÃO EUROPEIA

Na aplicação do conceito de ‘gestão integrada das fronteiras’, como ressaltado anteriormente, Frontex apoia e coordena a ação dos Estados-membros no combate ao crime organizado nas fronteiras externas da União Europeia, incluindo o contrabando, o tráfico internacional (de drogas, armas, seres humanos, etc.) e outras formas de criminalidade transfronteiriça.

No entanto, devido à diversidade legal e institucional e outras características nacionais, as autoridades de guarda de fronteiras ao longo das fronteiras externas da UE têm diferentes tipos e graus de responsabilidade e competência na luta contra esses crimes.

Desta forma, a natureza e a extensão da cooperação inter-agências (nacionais) nas fronteiras externas da UE difere muito entre os Estados-membros. Assim, no que diz respeito à prevenção do tráfico de mercadorias ilícitas, ao passo que as autoridades de controle de fronteira de certos Estados podem desempenhar um papel meramente auxiliar, outras podem partilhar suas atividades com as autoridades de alfândega, ou ainda terem competência para conduzir suas próprias investigações.

Devido a estas diferenças internas, os dados sobre a criminalidade transfronteiriça relatados por algumas instituições nacionais são bastante parciais, não incluindo, por vezes, os dados recolhidos pela alfândega, por exemplo.

A identificação dos movimentos de pessoas envolvidas em atividades criminosas transfronteiriça (ou das vítimas dessas atividades) representa uma das tarefas centrais das autoridades nacionais de controle de fronteiras. Mas também no exercício desta função, a diversidade (de meios, capacidades, instituições) entre os Estados-membros da União resulta em uma grande diferença na sua capacidade efetiva de realizar plenamente tal atribuição.

Tal diversidade pode ter repercussões na capacidade da UE em prevenir e combater novos e antigos desafios à segurança pública nas suas fronteiras e espaço comum, tal como o tráfico de seres humanos ou ainda as viagens de voluntários (europeus) para combater ao lado de jihadistas em países do Norte da África e/ou Oriente Médio. Nesses e em outros casos, a cooperação internacional (e inter-agências) é essencial para poder-se realizar o “profiling” e assistência às vítimas, bem como a identificação dos autores dos crimes.

#### 3.3.1. CONTRABANDO DE DROGAS ILÍCITAS

A UE é o destino final de várias das principais rotas de tráfico de entorpecentes provenientes de diferentes regiões do mundo.

De acordo com o relatório realizado pela Europol e o Observatório Europeu das Drogas e da Toxicod dependência, OEDT (em inglês, “*European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction*”, EMCDDA) publicado em 2013 (EMCDDA e Europol, 2013) a resina de cannabis é o

tipo de droga mais apreendido na Europa nos últimos anos. O principal provedor da resina de cannabis para a Europa é o Marrocos, embora sua capacidade de produção esteja em declínio.

Estima-se que os valores apreendidos na Espanha – país onde se relataram as maiores apreensões – ultrapassem a demanda doméstica de cerca de 15%. Essas grandes quantidades de resina de cannabis são encaminhados a partir da Espanha para a Holanda e, particularmente, a Bélgica.

Em 2010, as apreensões da cannabis herbácea excedeu a de resina pela primeira vez na Europa. Tal modificação parece ter sido causada predominantemente pelo aumento da produção doméstica em muitos países europeus. Isto significa, em outras palavras, que o tráfico internacional deste tipo de droga diminuiu, ao passo que a produção europeia desta droga está aumentando cada vez mais, satisfazendo a demanda interna.

Uma exceção parecem ser as atividades de tráfico de maconha no sudeste da Europa que continua bastante intensa. Em geral, a droga entra no território europeu pela Albânia e é encaminhada a países como a Grécia, a Itália, e Eslovénia e a Hungria.

Em agosto de 2013, a Guardia di Finanza italiana realizou uma grande operação de vigilância aérea para determinar a quantidade de cannabis produzida por redes criminosas albanesas. Depois um exame de 12,5% do território albanês, os especialistas puderam identificar a existência de cerca de 500 fazendas que, de acordo com estimativas das autoridades italianas, produzem cerca de 1.000 toneladas de cannabis anualmente, gerando uma receita de aproximadamente 4.5 bilhões de euros.

Foram identificados mais de 300 hectares de plantação de cannabis ao redor da cidade albanesa de Lazarat, perto a fronteira grega que está essencialmente sob controle de produtores de cocaína da América do Sul.

De acordo com os cálculos do OEDT e Europol (2013), baseado em dados de apreensão de drogas das autoridades nacionais europeias, a cocaína é a terceira droga mais intensamente contrabandeada na Europa, após a resina de cannabis e a maconha. Os números das apreensões aumentaram substancialmente entre meados dos anos 90 e 2007, tendo, contudo, diminuído progressivamente a partir de 2009.

Entre 2001 e 2011, a Espanha foi responsável por cerca de 50% de todas as apreensões de cocaína na UE. Grandes carregamentos da droga viajam por mar a partir da Argentina, do **Brasil**, Chile, Colômbia, Equador, México, Peru e Venezuela para a Espanha e Portugal.

Uma grande parte da droga produzida na América do Sul chega ao território europeu via certos países africanos. Desde 2004, grupos implantados em países como a Guiné, Guiné-Bissau, Gâmbia e Senegal tem desempenhado um papel mais ativo no encaminhamento e redistribuição da droga Latino-americana até o continente europeu. O rendimento estimado com essas atividades são muitas vezes superiores aos orçamentos destinados à segurança nacional dos países Africanos, o que dificulta ainda mais os esforços locais de prevenção e combate a este tipo de criminalidade (UNODC, 2013).

Os meios preferidos pelos traficantes para transportar e encaminhar a cocaína são as aeronaves, lanchas e embarcações marítimas, bem como voos comerciais e de transporte para a UE. De modo geral, as redes criminosas tendem a evitar transferências terrestres para evitar

os riscos e maiores controles. No entanto, de acordo a UNODC (2013) e várias outras fontes públicas, a cocaína sul-americana está sendo cada vez mais transportada através do Sahara e do Norte da África para a Europa, o que tem implicações diretas na estabilidade política e social em países como Mali e Líbia.

A diversificação das rotas tem aumentado as atividades de tráfico (de cocaína) cada vez mais para a região dos Balcãs e do Mar Negro. Entre 2009 e 2011, quatro toneladas de cocaína foram apreendidas na Bulgária, Grécia, Roménia e Turquia, representando cerca de 2% do número total de apreensões relatadas na Europa.

Apesar de parecer comparativamente baixo, a participação de grupos criminosos baseados nestes quatro países triplicou desde 2001. Além disso, como destaca o relatório da OEDT e Europol (2013), a área do **Mar Báltico** poderá tornar-se o ponto de entrada preferencial da **cocaína Sul-Americana na Europa**.

No que se diz respeito à heroína os números de apreensão (e de tratamento) sugerem que o consumo deste tipo de droga na Europa tem diminuído na última década; os consumidores parecem estar, na realidade, substituindo esta substância por outras, principalmente as drogas sintéticas.

No entanto, a heroína continua a ser contrabandeada pelas rotas tradicionais para a UE e ainda representa uma considerável fonte de renda para os grupos criminosos que operam internacionalmente.

A maior parte do heroína consumida na UE é produzida no Afeganistão e, em menor medida, no Irã e Paquistão. A droga é transportada ao longo de duas grandes rotas para a Europa: a rota dos Balcãs, que atravessa a Turquia e os países dos Balcãs, e a rota do “Norte” ou “da Seda”, que atravessa a Ásia Central e a Rússia.

No que se refere à heroína que atravessa a rota dos Balcãs, a Turquia desempenha um papel central devido às suas múltiplas conexões comerciais (e estradas) com a Ásia e a Europa. Entre 2001 e 2009, as apreensões na Turquia aumentaram entre três a quatro vezes, chegando a 16 toneladas por ano, contrastando com o constante declínio registrado no resto da Europa, onde apenas metade desse valor foi apreendido até 2009.

Nos anos de 2010 e 2011, no entanto, o número de incidentes e quantidades de heroína apreendida parecia estar em constante diminuição, tanto na União Europeia quanto na Turquia. Da Turquia, a heroína contrabandeada geralmente entra a UE através das fronteiras terrestres da Grécia e na Bulgária.<sup>27</sup>

As novas substâncias psicoativas compreendem uma ampla gama de medicamentos que ainda não estão totalmente sob controle da legislação nacional ou internacional de drogas.

Em 2012, o “Sistema de Alerta Precoce” da OEDT e Europol identificaram um total de 73 substâncias sintéticas. Ainda que essas novas substâncias psicoativas representem uma pequena

27 Em um incidente particularmente significativo em 1 de Agosto de 2013, as autoridades de fronteira turca detectaram 717 kg de heroína no ponto de passagem de Hamzabeyli, dentro de um caminhão com placa croata e igualmente conduzido por um cidadão croata. Os oficiais encontraram 1.400 pacotes de heroína no valor de cerca de 13,5 milhões de euros entre máquinas de lavar louça, máquinas de lavar, e TVs LED. O caminhão, que havia sido carregado em Istambul, estava a caminho da Bósnia-Herzegovina para uma escala antes continuar sua viagem para a UE. Apreensões semelhantes, mas menores, também foram realizadas na Albânia, Bulgária, Croácia, Kosovo e Sérvia.

parcela do mercado atual de drogas ilícitas, elas são particularmente perigosas sobretudo porque as informações sobre os seus efeitos sobre o organismo humano ainda são limitadas.

Estas substâncias muitas vezes são vendidas abertamente sob a forma de “drogas legais”, dando assim a falsa impressão de legalidade e de menor risco para a saúde física e mental para o consumidor final. Acredita-se, ainda, que estas novas substâncias sejam largamente utilizadas como substitutos para drogas sintéticas mais tradicionais (mas em falta), como foi o caso do MDMA, mais conhecido como *Ecstasy*.

Os desafios na identificação de uma diversidade de novas tendências (que tem aumentado rapidamente) são cada vez maiores para as autoridades europeias atuando nas fronteiras externas da UE. Estes desafios são amplificados pela falta de coerência e por vezes de meios existentes entre os diferentes sistemas legislativos, jurídicos e penais no âmbito da União e dos países com os quais ela coopera.

### 3.3.2. TRÁFICO DE SERES HUMANOS

A detecção de pessoas vítimas de tráfico sexual para exploração, trabalho forçado ou para outros fins representa um grande desafio para as autoridades de fronteira da UE. O desafio torna-se ainda maior pois muitas vezes as próprias vítimas, interceptadas na fronteira, não têm pleno conhecimento do seu destino e não são capazes de colaborar com as autoridades policiais e de fronteira com informações mais precisas.

As agências de fronteira na UE e em países terceiros tem desenvolvido diferentes medidas em vários campos para alcançar resultados mais eficazes na identificação das vítimas em diferentes pontos de entrada. Pode-se citar em particular:

- Algumas autoridades da UE ampliaram o período para a identificação de potenciais casos de TSH (Tráfico de Seres Humanos), em particular intensificando o monitoramento das áreas entre o portão de embarque e de chegada nos aeroportos. Além disso, muitas tripulações de voo têm sido treinadas para identificar potenciais vítimas e traficantes ainda dentro dos aviões;
- Algumas autoridades europeias tomaram medidas mais contundentes permitindo investigar as circunstâncias da viagem de menores desacompanhados;
- Normas e medidas mais rígidas foram implementadas para permitir a identificação de documentos de viagem fraudulentos;

Em fevereiro de 2014, 20 países notificaram de uma transposição integral da diretiva n° 2011/36 do Parlamento e do Conselho Europeus de 5 de Abril de 2011, sobre prevenção e combate ao tráfico de seres humanos e proteção das suas vítimas. A diretiva define as regras mínimas comuns para a identificação e penas para o crime de tráfico de seres humanos.

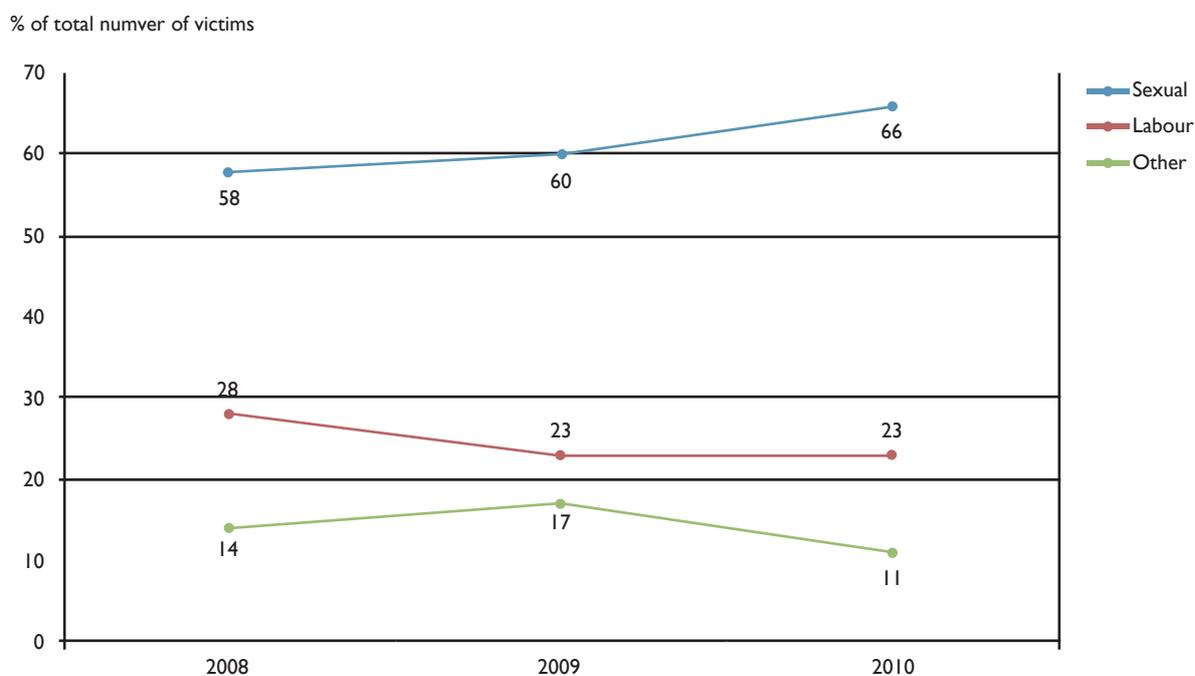
Em 2013, Eurostat apresentou o seu primeiro relatório com estatísticas e outros dados sobre TSH no plano da UE, incluindo dados sobre os anos 2008 e 2010. Ao longo desse período de três anos, o número de vítimas identificadas (tanto do sexo masculino quanto feminino) e registradas pelas autoridades de polícia, ONGs e outras agências dos Estados-Membros da UE passou de 3.691 em 2008 para 4.198 em 2009, para atingir 5.535 em 2010.

Como os dados de Eurostat apontam, o aumento no número de casos detectados não implica necessariamente num número maior de vítimas reais. A tendência de aumento pode também ter sido causada por mecanismos mais eficientes de notificação e identificação do fenómeno.

Dados desagregados por tipos de exploração durante os três anos de referência mostram que a maioria (62%) das vítimas foram traficadas para fins de exploração sexual, ao passo que 25% para exploração laboral. Outras vítimas foram traficadas para a fins de mendicidade forçada, atividades criminosas, remoção de órgãos e para outros fins (vide figura abaixo).

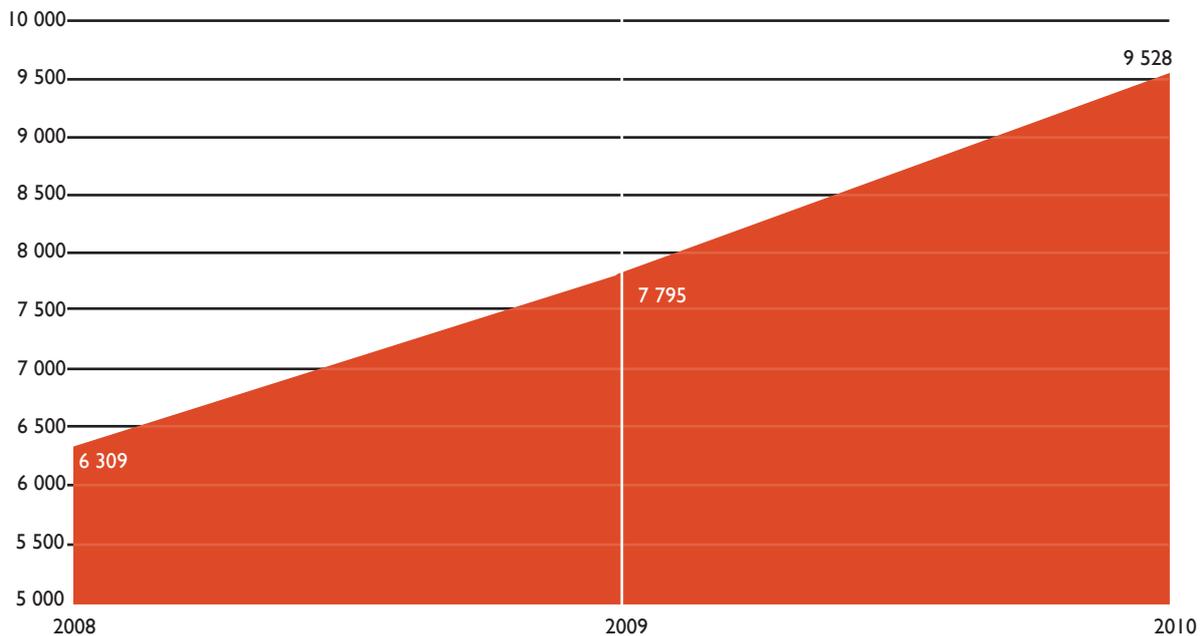
Um dado importante para os guardas da fronteira exterior da UE é o fato de que a proporção de vítimas de países extra-UE aumentou de 12% para 37% para o sexo masculino, e de 18% para 39% para o sexo feminino entre 2008 e 2010.

**Figura 14**  
Evolução do Tráfico de Seres Humanos na UE por categoria (2008-2010)



Fonte: Comissão Europeia, EU Home Affairs Background statistics, 2014

**Figura 15**  
Evolução do Tráfico de Seres Humanos na UE (2008-2010)



*Note: 24 EU MS provided data for the year 2008; all 27 EU MS provided data for the years 2009 and 2010*

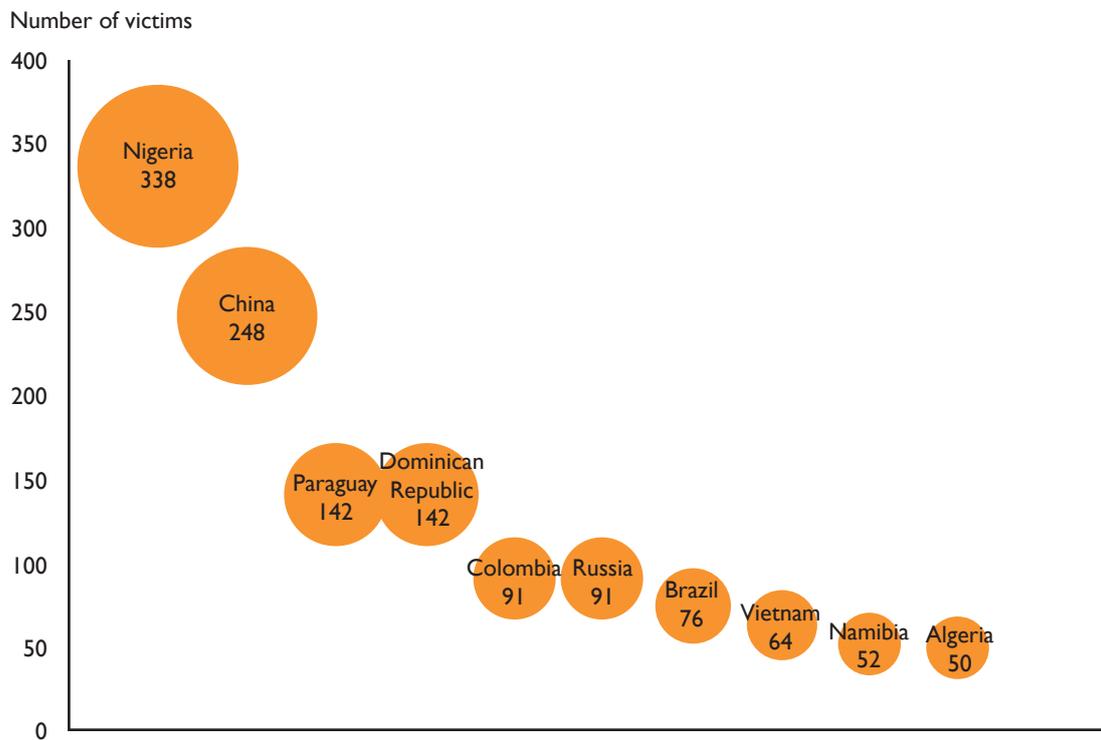
*Fonte: Comissão Europeia, EU Home Affairs Background statistics, 2014*

Segundo o Eurostat, os principais países terceiros de origem das vítimas em 2010, foram a Nigéria, China, Paraguai, República Dominicana, Colômbia, Federação Russa, **Brasil**, Vietnã, Namíbia e Argélia.

Dois padrões são visíveis nos três anos de referência do relatório Eurostat (2008-2010). Em primeiro lugar, o número de vítimas da América Latina aumentou consideravelmente, enquanto o número de vítimas de países da vizinhança imediata da UE diminuiu. Esta mudança indica, portanto, um aumento do tráfico nas fronteiras aéreas, que se tornaram as portas de entrada preferenciais na UE.

Em segundo lugar, as vítimas da Nigéria e da China permaneceram fortemente representadas ao longo de todo o período de referência, o que aumenta a necessidade de maior treinamento e experiência por partes das autoridades de fronteira europeia para o estabelecimento de perfis mais detalhados e dos modos de atuação das redes transnacionais de TSH.

**Figura 16**  
Principais Países de Origem das Vítimas de TSH (2010)



Fonte: Comissão Europeia, EU Home Affairs Background statistics, 2014

### 3.3.3. CONTRABANDO DE ARMAS E TRAFICO DE VEÍCULOS ROUBADOS

Em um esquema revelado em dezembro de 2013 pela polícia francesa interceptou uma grande organização criminosa que traficava diversos tipos de armas, pistolas, fuzis Kalashnikov, bem como munição e peças de reposição, vindo principalmente dos Balcãs Ocidentais.

Segundo a imprensa local, em Novembro 2013, a Guarda Costeira grega interceptou um navio de carga perto da ilha de Simi, no mar Egeu, com cerca de 20.000 fuzis AK-47 e explosivos a bordo. A tripulação (de três turcos e três cidadãos indianos) foi presa.

O Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crimes no Norte da África e Médio Oriente advertiu recentemente que a instabilidade e conflito armado no Oriente Médio elevou o contrabando de armas na região.

Segundo Eurostat, o número total de veículos (incluindo carros, motos, ônibus, caminhões, veículos agrícolas e de construção) roubados na UE sofreu uma queda notável entre 1998 e 2010, quando atingiu cerca de 1,85 milhões. Entre as razões de tal queda pode-se elencar o desenvolvimento de medidas técnicas de proteção pelos fabricantes de veículos, bem como a intensificação da cooperação policial internacional.

Apenas uma pequena parte dos veículos roubados na UE é detectada em suas fronteiras externas, muitas vezes no quadro de operações conjuntas coordenadas pela Frontex.

Em contraste com as estatísticas globais de roubo, as detecções nas fronteiras mostraram um ligeiro aumento, passando de 498 em 2012 para 519 em 2013. Este aumento pode ter sido causado por uma maior sensibilização e experiência dos oficiais e guardas de fronteira.

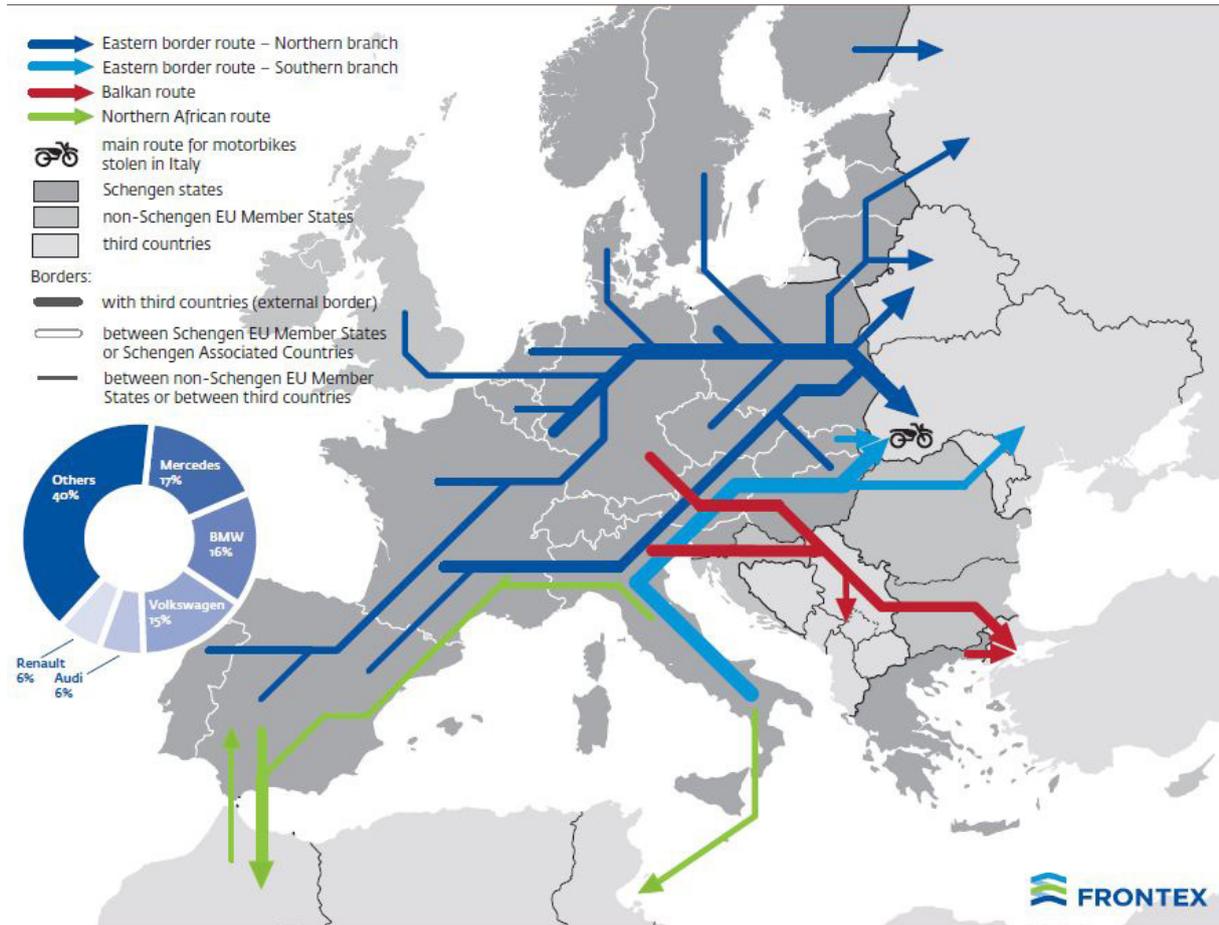
A maioria dos roubos de carro foi detectada por meio de consulta ao sistema SIS II, a Interpol, bem como os números de identificação do veículo (NIV) especificados no motor. Por outro lado, os ladrões têm desenvolvido diversos mecanismos para ocultar a identidade dos veículos roubados nas fronteiras exteriores.

Os relatórios das autoridades de controle e das polícias em diversas regiões de fronteira indicam uma manipulação frequente do NIV, ou ainda a saída de veículos recentemente roubados na UE e cujas autoridades ainda não foram notificadas sobre o roubo. Em outros casos, os veículos são desmontados para dificultar a identificação

Estas modalidades foram regularmente relatadas nas fronteiras orientais da UE, onde as detecções de veículos roubados (na saída) aumentou de 289 em 2012 para 313 em 2013. As preferências de marca de veículos não parecem ter mudado nos últimos anos, uma vez que quase 40% dos carros detectados foram produzidos pela Volkswagen, Mercedes Benz e BMW.

A maioria dos condutores dos veículos roubados tinha a nacionalidade do país para o qual se destinavam ao deixar a UE. Por exemplo, das 131.192 pessoas que tentaram transferir um veículo roubado para a Ucrânia, apenas 35 eram cidadãos de um país da UE, o resto todos eram nacionais ucranianos.

**Figura 17**  
Principais Rotas de Tráfico de Veículos Roubados



Fonte: Frontex Risk Analysis, 2014

### 3.3.4. CONTRABANDO DE IMPOSTOS ESPECIAIS DE CONSUMO TABACO

De acordo com as estimativas da Organismo Europeu de Luta contra a Fraude (OLAF), o contrabando e produção ilícita de cigarros causam um dano financeiro anual de mais de 10 bilhões de euros nos orçamentos da UE e dos seus Estados-membros. De fato, em decorrência da crise financeira dos últimos anos, muitos governos europeus aumentaram significativamente os impostos especiais sobre o consumo de tabaco para ajudar a reduzir seus déficits orçamentários.

Entre julho de 2012 e 2013, pelo menos dez Estados-Membros da UE aumentaram seus impostos e taxas sobre cigarros, que, de acordo com normas definidas pela Comissão Europeia, devem atingir uma média de por 0,33 de euro por maço (na classe de preço mais baixas).

Para se ter uma ideia do peso dos impostos e taxas no preço final, atualmente, um consumidor paga (em média) 5 euros por maço de cigarros na Finlândia, enquanto que do outro lado da fronteira com a Rússia, o mesmo produto lhe custaria apenas 1.5 euros.

Não apenas os consumidores individuais e/ou contrabandistas de pequena escala tentar se

aproveitar das diferenças de preços existentes entre os diferentes países através das fronteiras externas europeias. Empresas criminosas são responsáveis pelo tráfico de grande escala de cigarros, que são importados ilicitamente, em particular da Ásia, para os mercados da Europa Ocidental.

Em junho de 2013, a Comissão Europeia apresentou uma nova estratégia para intensificar o combate ao comércio ilícito de tabaco na qual preconizava o maior envolvimento dos produtores e países de origem para aprimorar a cooperação internacional (e inter-agências). Além dessas medidas, a Comissão orienta que as sanções sejam igualmente reforçadas, ao mesmo tempo em que se amplie a harmonização das definições das infrações aduaneiras.

A fim de resolver o problema do contrabando de cigarros e para evitar o excesso de oferta dos mercados de países terceiros, a UE tem acordos juridicamente vinculativos já assinados com as quatro maiores fabricantes de tabaco, que cobrem 80% do mercado mundial.

Através destes acordos, as empresas comprometeram-se a vender suas mercadorias para clientes legítimos, além de implementar um sistema de rastreamento que auxilia as autoridades de aplicação da lei a determinar os cigarros que são comercializados ilegalmente. Como resultado, observou-se que o contrabando das principais marcas produzidas por estas quatro grandes empresas tem diminuído substancialmente nos últimos anos.

No entanto, pequenas empresas fora da UE ainda vendem grandes quantidades de cigarros para mercados de países terceiros onde apenas uma parte insignificante destes os cigarros podem ser absorvidos pela demanda local. Grande parte destes produtos (em particular, as marcas mais baratas) são, na realidade, contrabandeados para os países da UE. Um exemplo é o cigarro Jin Ling, marca produzida em Kaliningrado, que se tornou bastante popular entre os consumidores ocidentais e que passou então a ser falsificada.

Embora os preços dos cigarros tenham recentemente também sido aumentados nos países da região oriental da União Europeia, o contrabando de cigarros a partir de Bielorrússia, Moldávia, da Rússia, e da Ucrânia manteve-se altamente rentável e alimentaram o crescimento dos grupos criminosos organizados ativos no comércio transnacional de cigarros.

### 3.3.5. CONTRABANDO DE DERIVADOS DE PETRÓLEO

O contrabando de combustíveis tem sido relatado principalmente nas fronteiras da Europa Oriental com a Bielorrússia, a Rússia, Ucrânia, e os países dos Balcãs Ocidentais.

Essa atividade ilegal tem sido motivada principalmente pelas importantes diferenças de preço entre os Estados-membros da UE e seus vizinhos não-membros da comunidade.

Em muitos casos, os contrabandistas cruzavam a fronteira várias vezes por semana para encher grandes tanques com gasolina, ou aumentavam ilegalmente a capacidade de tanques de veículos particulares.

Esta forma de “contrabando formiga” causa não só não só perdas fiscais, mas também aumenta consideravelmente a carga de trabalho dos guardas e agentes de controla das fronteiras. Grandes partes das filas de veículos nas fronteiras do leste europeu foram causadas

por contrabandistas de combustível.

Países como a Estônia, a Polônia e Eslováquia estão atualmente tomando medidas para impedir e reprimir os indivíduos que atravessam as fronteiras em uma base regular para importar combustível (que não seja para o uso privado). Assim, os viajantes que chegam à Estônia por veículo a motor, por exemplo, podem levar combustíveis isentos de impostos especiais de consumo na quantidade de um tanque (com capacidade normal) apenas na primeira entrada do mês.

### 3.3.6. FACILITADORES DE IMIGRAÇÃO ILEGAL

O auxílio à imigração ilegal consiste em três aspectos ou sub-fenômenos:

- A facilitação da entrada de migrantes irregulares dentro do território da UE através das fronteiras externas;
- A facilitação dos movimentos (secundários) dos migrantes irregulares dentro da UE, do espaço Schengen ou ainda entre os Espaço Schengen e a União Europeia;
- A facilitação da mudança da situação jurídico-administrativa dos imigrantes em situação irregular na UE, ou seja, a facilitação da legalização do seu estatuto de residência.

Os grupos de crime organizado podem estar envolvidos em qualquer uma das três áreas ou categorias.

As detecções totais de facilitadores de imigração ilegal caiu 10% entre 2012 e 2013, passando de 7.720 para 6.902. Esta diminuição é consistente com uma tendência mais geral de longo prazo de diminuição das detecções de facilitadores da imigração irregular. Entre 2008 e 2009, houve mais de 9.000 detecções deste tipo.

Segundo alguns relatos, este declínio a longo prazo pode ter sido em parte causado por uma mudança generalizada no abuso de canais legais e fraude de documentos possibilitando a entrada de imigrantes na UE. Desta forma, os facilitadores tornaram-se cada vez mais capazes de operar à distância e discretamente, em vez de acompanhar fisicamente os imigrantes, em particular nas passagens de fronteiras que implicam um maior risco.

Os Estados-Membros tendem a detectar mais facilitadores nacionais do que qualquer outra nacionalidade. Assim, em 2013, os três principais países que forneceram informações para este indicador relataram que são primordialmente seus próprios cidadãos que atuam como facilitadores, superando qualquer outra nacionalidade estrangeira.

Entre os países que notificaram primordialmente essa tendência encontram-se a Itália e a Espanha, onde cerca de um terço de todos os facilitadores identificados eram nacionais destes países. Na França, os facilitadores nacionais responderam a cerca de um quinto de todas as detecções.



# Capítulo 2



**PERSPECTIVAS ESPECÍFICAS DAS POLÍTICAS  
DE SEGURANÇA NAS FRONTEIRAS DA UNIÃO  
EUROPÉIA, UM OLHAR NAS REALIDADES DA  
FRANÇA E ESPANHA**

Caracterizada as questões gerais das questões socioeconômicas e criminalidade geral sobre as regiões fronteiriças da União Europeia, a partir de agora, estaremos examinando os casos específicos de dois países membros da União Europeia, nomeadamente, a França e a Espanha.

Por razões geográficas, históricas e geopolíticas, estes dois países possuem fronteiras (terrestres e marítimas) particularmente complexas e cujo controle tem-se mostrado nas últimas décadas bastante desafiador. Estes desafios resultam não somente das características próprias destas fronteiras (sua localização geográfica, etc.), mas igualmente da natureza dos fluxos que por elas transitam (seres humanos, drogas, armas, e outros tipos de tráfico).

A adesão à União Europeia<sup>1</sup> teve, nesse sentido, um *efeito catalisador*, tornando maiores, e/ou mais evidentes, as dificuldades e desafios existentes. Ao transformar o que antes eram ‘simplesmente’ fronteiras nacionais em fronteiras do Espaço Comum Europeu, a adesão à UE transformou estes países (que encontram-se em suas ‘margens’ ou limites externos) em verdadeiros ‘guardas’ de fronteiras.

A responsabilidade é ainda maior quando se sabe, como observamos anteriormente (e como se recapitulará adiante) que as fronteiras *internas* do Espaço Comum Europeu são de fato inexistentes – ainda que possam, por períodos curtos e por motivos específicos (por exemplo, em casos de ameaça terrorista e outros motivos de segurança nacional) ser reestabelecidas.

Assim, uma vez que se penetra o Espaço Comum, por qualquer um de seus diferentes pontos de entrada<sup>2</sup>, tem-se, em princípio, acesso ao conjunto do território dos 28 países que atualmente constituem a União. Nesse sentido, pode-se considerar as fronteiras externas da UE como relativamente mais ‘densas’ e sensíveis do que as de Estados singulares.

Será apresentado brevemente o contexto (normativo, institucional, etc.) no qual a França e a Espanha controlam os fluxos e asseguram a segurança pública em suas diferentes zonas de fronteira.

Como se verá estas funções, ainda que integrem as competências que caracterizam os Estados soberanos, foram no contexto europeu relativamente ‘partilhadas’ – ou ‘europeizadas’, de acordo com o jargão acadêmico e da burocracia europeia. Desta forma, muitas das normas e obrigações às quais esses Estados devem submeter-se não são decididas de forma isolada e independente, mas em conjunto com os demais membros da União e emanam das Instituições europeias, como a Comissão e o Conselho Europeus.

Será apresentado em seguida a concepção, funcionamento e efetividade dos principais programas e projetos em questões de segurança pública em suas regiões de fronteiras na França e na Espanha.

Para cada um dos países selecionados, examinaremos, em um primeiro momento, o arcabouço normativo, legal e institucional da segurança pública e controle das fronteiras, bem como os planos, programas e políticas públicas existentes.

Em um segundo momento, analisaremos os maiores desafios existentes, bem como as principais tecnologias empregadas e avanços atingidos, ressaltando, sempre que possível, as sinergias e interfaces com o Plano Estratégico de Fronteiras e Estratégia Nacional de Segurança nas Fronteiras do Brasil.

1 No texto, faremos referência à União Europeia igualmente como ‘UE’ ou somente ‘União’.

2 Ver o capítulo 1 para uma visão geral das fronteiras externas da UE e seus diferentes pontos de entradas.

# I. A EUROPEIZAÇÃO DA SEGURANÇA E CONTROLE DE FRONTEIRAS

Como ressaltado anteriormente, e como se verá nas próximas seções, uma grande parte dos planos, programas e ações dos Estados-membros europeus em questões de segurança pública e controle de fronteiras não ocorre num vácuo institucional ou normativo. Pelo contrário, estes tendem a ser diretamente orientados pelos diferentes tipos de normas (diretivas, regulamentos, comunicações, etc.) decididas em conjunto no plano europeu<sup>3</sup>.

A chamada ‘europeização’<sup>4</sup> da segurança e do controle de fronteiras é, na realidade, um longo processo. Iniciado já nos primeiros anos do projeto de unificação europeia, este apenas ganhou força na última década, durante a qual foi consideravelmente aprofundado e ampliado.

Isto ocorreu, em grande medida, como consequência das transformações das principais ameaças à segurança dos Estados contemporâneos que se tornaram, nos últimos anos, cada vez mais difusas e transnacionais (como o terrorismo, o tráfico de drogas, de armas, seres humanos, lavagem de dinheiro, etc.).

Como estas ameaças tendem a implicar e/ou atingir (real ou potencialmente) vários países ao mesmo tempo, os mecanismos de prevenção e resposta a estes desafios comuns tendem a implicar igualmente a ação coordenada (“comunitarizada”) dos Estados.

O grande marco institucional da europeização da segurança e controle de fronteiras foi, sem dúvida, o Acordo de Schengen<sup>5</sup>, de junho de 1985, que aboliu as fronteiras internas, criando, assim, um espaço de livre circulação. Ao dissipar as fronteiras nacionais, Schengen estabeleceu, ao mesmo tempo, também outro espaço, delimitado pelas fronteiras *externas* a União, cuja defesa e proteção exigiriam um esforço crescente de cooperação internacional.

Com sua efetiva implementação cerca de uma década depois, em 26 de março de 1995, a Convenção de Schengen introduz medidas comuns no que refere-se aos vistos de asilo, regulando também a cooperação policial e judicial. Além disso, a Convenção prevê a possibilidade, para os Estados membros que partilham fronteiras internas, de assinar acordos bilaterais sobre a organização detalhada da cooperação policial nas áreas de fronteira e, especialmente, sobre os procedimentos de readmissão.<sup>6</sup>

Os acordos e tratados europeus que se seguiram indicam a importância da ‘comunitarização’

3 Em geral, as instituições europeias, isto é, a Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu, decidem em conjunto sobre questões de segurança e controle de fronteiras.

4 Por ‘europeização’ pode-se entender o processo de deslocamento ou delegação de certas funções regalias do Estado nacional para o plano supranacional, no caso as instituições europeias.

5 Schengen foi de certo o ápice de um processo que se inicia bem antes. Em 1975, por exemplo, o Grupo Trevi foi criado fora das estruturas políticas e administrativas da União, com o objetivo de troca de informações entre as forças policiais, na tentativa de criar uma rede de polícias nacionais. Em 1977, a França propôs ao Conselho Europeu a unificação dos sistemas judiciais -- iniciativa que não teve nenhum resultado imediato.

6 Com base no artigo 39 da Convenção de Schengen, as forças policiais dos Estados Schengen deve garantir a assistência administrativa necessária para a prevenção e detecção de infrações penais, em conformidade com as leis nacionais relevantes, bem como na sob sua jurisdição. O sistema de Schengen convida policiais competentes dos Estados-Membros para ajudar, colaborar e compartilhar informações necessárias para a prevenção e investigação de infrações penais. As autoridades policiais podem cooperar para esse fim através de órgãos centrais ou, em casos urgentes, diretamente uns com os outros.

da segurança para a União Europeia, juntamente com a de outras funções soberanas do Estado.

Em particular, o Tratado de Maastricht, em 1992, criou um "terceiro pilar", que define como "problemas comuns" a questão dos estrangeiros e fronteiras, a luta contra o tráfico, a fraude, estabelecendo os alicerces da cooperação judicial, criminal, policial e aduaneira.

Cinco anos após o anúncio de Maastricht, em 1997, Tratado de Amsterdam incorporou o chamado "acervo de Schengen" à legislação da UE estendendo sua aplicação a todos os Estados-Membros da UE (com exceção do Reino Unido e Irlanda).<sup>7</sup> A partir deste momento, assegurar a existência de um "espaço de liberdade, segurança e justiça" tornou-se um objetivo de toda a União.<sup>8</sup>

Nesse mesmo ano, em 3 de outubro de 1997, o Acordo de Chambéry foi assinado entre a França e a Itália.<sup>9</sup> Este acordo previu a criação de patrulhas conjuntas (pelas forças dos dois países nas suas respectivas zonas de fronteira) e centros de cooperação policial e aduaneira (CCPD, em francês).

Mas, mais importante para o nosso tema, o Acordo estabeleceu as condições para a implementação do processo de readmissão – figura integrada ao acervo europeu posteriormente. Por meio dessa figura jurídica, os Estados têm a capacidade de entregar às autoridades de qualquer outra parte do Acordo, o cidadão estrangeiro em situação ilegal que se encontre em seu território, quando for possível provar que ele entrou em seu território por meio de um país vizinho.

Note-se que, desde julho de 1995, a Europol tinha sido estabelecida para facilitar e fortalecer a cooperação policial. Simples rede de troca de informações à época de sua criação, esta organização vê com o tempo suas prerrogativas e competências estendidas, para tornar-se uma instituição de mais de 350 agentes e competências próprias. Em 2002, o Conselho Europeu aprovou a resolução que permite à Europol solicitar às autoridades nacionais a possibilidade de liderar certas investigações.<sup>10</sup>

## 1.1. A EMERGÊNCIA DE DIFERENTES PROGRAMAS, PLANOS E MECANISMOS NA ÁREA DA SEGURANÇA E CONTROLE DE FRONTEIRAS.

Como ressaltado, a transformação da natureza das ameaças acelerou o processo de europeização da segurança pública e controle nas fronteiras.

7 Em 2004 foi aprovada uma diretiva que estabeleceu os direitos dos cidadãos da UE e suas famílias em termos de locomoção e residência dentro da União. Entre estes, incluem um direito ilimitado de viajar (simplesmente relacionada com a exigência de ter um passaporte válido) e um direito de residência por um período de três meses - os Estados-Membros se reservam o direito de emitir uma licença para qualquer ficar mais tempo

8 Para maiores detalhes sobre esses diferentes documentos, ver Produto 1.

9 Lei n ° 99-472 de 8 de Junho de 1999 que autoriza a ratificação do acordo entre a República Francesa e a República Italiana sobre a readmissão de imigrantes ilegais. JO De 9 de junho de 1999, página 8439 (Acordo assinado em 3 de outubro de 1997 em Chambéry).

10 Ver capítulo 4 para maiores detalhes sobre a Europol e seu funcionamento.

Assim, em 2001, em grande medida como resposta aos ataques de 11 de Setembro nos Estados Unidos, a figura do “mandado de detenção europeu” foi aprovada (tornando-se o objeto de uma decisão do Conselho em Julho de 2002), bem como a ideia de criar equipas de investigação conjuntas em diferentes países.

Deve-se ressaltar que o processo de criação de um “espaço judiciário europeu” já havia começado a emergir (lentamente), primeiro pela troca e colaboração entre magistrados e, em seguida, por meio de uma decisão de 1998, pelo estabelecimento de uma rede de juizes, seguido pela criação de uma unidade jurisdicional europeia provisória em 2001 e, em 2002, pelo estabelecimento formal da Eurojust, cuja missão é permitir investigações (judiciais) de dimensão europeia.<sup>11</sup>

Assim, o artigo 40 Código de Implementação do Acordo Schengen de 1995 permite que policiais de um país tornem-se parte de uma investigação criminal continuada no território de outro país da área Schengen, monitorando, por exemplo, uma pessoa que se presume ter cometido (ou que irá cometer) atos de certa gravidade fora de seu território.<sup>12</sup>

Os princípios e procedimentos que regem o trabalho de todas as instituições nacionais no seu trabalho de controle das fronteiras externas da União foram definidas em um manual comum publicado em Dezembro de 2002. O Código das Fronteiras Schengen (CFS) torna-se, assim, a referência normativa comum em questões de controle e segurança nas fronteiras da Europa.<sup>13</sup>

Em 2005, o Sistema de Informação Schengen (SIS), espinha dorsal do espaço Schengen, é reforçado.<sup>14</sup> Fundada em 1995 para reunir um conjunto de informações facilmente pesquisável sobre suspeitos ou pessoas “indesejáveis” (infratores, traficantes, mas também pessoas que tenham entrado com pedidos de asilo em certos Estados-membros, pedidos de vistos, etc.).

SIS é a maior base de dados comum em matéria de segurança pública, oferecendo um apoio essencial à cooperação policial e judiciária no plano da União, bem como a gestão dos controles das fronteiras externas.

Através de SIS, os Estados membros emitem “avisos” aos demais sobre pessoas procuradas ou desaparecidas, bens perdidos ou roubados, bem como sobre proibições de entrada ou saída de certos indivíduos.

SIS pode ser acessado diretamente por todos os agentes policiais, bem como outros funcionários e autoridades policiais que necessitam das informações processadas pelo sistema para desempenhar suas funções. A troca de informações adicionais e complementares sobre

11 É importante notar, porém, que a formalização das relações entre agentes das diferentes instituições policiais, aduaneiras, de magistrados, etc. fez-se progressivamente de modo também informal, na forma de redes informais de profissionais. Os dois níveis (institucional e informal) se sobrepõem sem coordenação, tais como mostrou um pesquisador canadense (Alain, 2000).

12 Esta possibilidade, no entanto, é rigorosamente controlada.

13 Como o primeiro acordo de Schengen, este manual havia um fundamento jurídico impreciso, configurando, na verdade, um documento híbrido: tanto um guia prático para o uso de policiais e regulamentos aduaneiros, como um código (normativo) estabelecendo uma série de direitos e obrigações para os agentes que conduzem os controles, bem como as pessoas controladas. Em 2004, a Comissão apresentou outra versão do manual, clarificando a distinção entre normas legais e simples normas de procedimento - o objetivo era criar um “código” que rege as operações consolidadas controle de fronteiras (interna e externa) da União. Esta versão é a que encontra-se em vigor atualmente.

14 Em 1º de junho de 2005, a Comissão apresentou uma série de propostas para melhorar o sistema que viria a ser o SIS II, que irá incorporar novos recursos e vai se expandir para novos países membros da UE.

alertas no sistema SIS é feita por uma estrutura permanente existente no plano nacional chamado Sirene, sigla em Inglês para "Pedido de Informação Suplementar na Entrada Nacional".<sup>15</sup>

Com a modificação do Sistema de Informação Schengen em 2005 foram introduzidas novas funcionalidades ao sistema, tal como a base de dados biométricos.

O SIS II tornou-se efetivamente operacional em 9 de abril de 2013 e sua gestão, como a do sistema VIS e Eurodac<sup>16</sup>, é feita pela nova agência europeia para a gestão operacional de sistemas de informação em larga escala.

Para o Brasil e seus vizinhos do entorno regional, **SIS poderia inspirar programas conjuntos interessantes**, sendo que o Plano Estratégico de Fronteiras, bem como a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras do Brasil, poderia ser ambientes catalisadores dessa discussão através do Ministério da Justiça (SENASP, PF e PRF) no âmbito do Mercosul e Unasul. Ainda que a transposição integral de um sistema dessa dimensão possa não ser realizável no contexto da cooperação policial e judicial brasileira com seus parceiros latino-americanos – por razões políticas, institucionais, materiais e financeiras – alguns aspectos da concepção, funcionalidades e implementação de SIS poderiam facilitar a cooperação e sobretudo a partilha de informações na área da segurança pública em regiões transfronteiriças.

Mesmo se a responsabilidade do controle e vigilância das fronteiras externas permaneça uma responsabilidade dos Estados membros, os sistemas e programas de segurança das fronteiras nacionais são cada vez mais orientados e/ou complementados por um conjunto de instrumentos europeus.

Um elemento essencial deste processo é a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas da União Europeia (Frontex). A Agência iniciou suas operações em 03 de outubro de 2005 e tem a sua sede em Varsóvia.

Como se verá nos capítulos seguintes, Frontex promove um modelo pan-europeu e integrado que visa a reforçar a segurança nas fronteiras externas da UE, assegurando sobretudo a coordenação da cooperação operacional entre os Estados-Membros. A agência tem jurisdição em várias áreas descritas no regulamento Frontex, com ênfase na realização de análise de risco, coordenação da cooperação operacional, oferecendo o apoio necessário para a organização de operações específicas.<sup>17</sup>

Assim, por meio destes diferentes instrumentos, instituições e atores, a arquitetura da segurança interna e externa europeia tem-se desenvolvido gradualmente ao longo dos anos, amparada pela cooperação quotidiana entre as diferentes agências nacionais no âmbito de Schengen, bem como por meio de atos legislativos, como o Tratado de Amesterdam e as orientações políticas do Conselho Europeu (como os de Tampere, Laeken, de Sevilha e Salónica).

15 Os escritórios Sirene estão localizados em todos os Estados membros da zona Schengen; coordenam medidas relacionadas no SIS e garantem que sejam tomadas medidas adequadas no caso de prisão de uma pessoa procurada, quando uma pessoa desaparecida é encontrada, ou quando um veículo roubado ou um documento de identidade são encontrados.

16 VIS é o Sistema de Informação de Vistos e Eurodac é a base de dados europeia de impressões digitais para a identificação dos requerentes de asilo e imigrantes ilegais.

17 Regulamento (UE) n° 1168/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Outubro de 2011 que altera o Regulamento (CE) n° 2007/2004 reviu o mandato da Frontex, reforçando as suas capacidades operacionais em muitas áreas e garante, assim, que a Agência desempenhe as suas tarefas em plena conformidade com as disposições pertinentes do direito da UE, incluindo a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Esses e outros aspectos serão detalhados no Capítulo 5.

## 1.2. A IMIGRAÇÃO CLANDESTINA: O GRANDE DESAFIO DAS FRONTEIRAS EUROPEIAS

Apesar deste processo amplo e profundo de europeização, como foi observado por Pierre Berthelet (2003), o desenvolvimento deste arcabouço jurídico-institucional da segurança europeia aparece, em primeiro lugar, como uma “comunhão de interesses nacionais”. Em outras palavras, foi a confluência de interesses particulares dos Estados-membros, em um determinado momento histórico, que tornou possível sua realização. Contudo, o desequilíbrio crescente entre os Estados e interesses nacionais pode igualmente levar a desconstrução desse projeto comum longamente construído.

Como observam alguns autores (Domenach, 1999), a criação do espaço comum de segurança instaurado por Schengen fez emergir igualmente a contradição essencial entre a institucionalização, no plano supranacional, de um espaço sem fronteiras internas e cuja segurança é partilhada (no plano das fronteiras externas), e a manutenção da segurança e da justiça como esferas ainda ancoradas, simbólica e institucionalmente, nos Estados nacionais.

As funções da justiça e da polícia caracterizam tradicionalmente a ‘identidade’ do Estado-nação moderno não só por motivos políticos, mas também ideológicos e simbólicos. Esta percepção (‘nacionalista’) de certas competências e capacidades persiste no plano europeu, a despeito dos diferentes processos de integração (política, econômica, monetária, jurídica, etc.) das últimas décadas.

Tal percepção torna-se mais evidente, frente aos desafios que, apesar de considerados comuns (ou ‘comunitarizados’) recaem majoritariamente sobre certos Estados membros (ou a alguns mais que a outros).

Nestes casos, a “desolidarização” de alguns membros da comunidade parece tornar-se a regra. A dificuldade de encontrar mecanismos de ação conjunta eficazes torna o encargo de proteção do ‘espaço comum’ excessivamente elevado para muitos Estados membros, e não raro desproporcional ao seu tamanho e capacidades (materiais, humanas, econômicas) efetivas.

Um dos desafios que mais evidencia esse processo é a *imigração irregular*, intimamente relacionada a crimes conexos, como o tráfico de seres humanos e tráficos de outras naturezas (drogas, veículos, etc.).<sup>18</sup>

A história é praticamente a mesma e tem se repetido, com diferente intensidade e frequência desde o início dos anos 1990: imigrantes de toda a África, Oriente Médio e mesmo Ásia arriscam suas vidas em viagens longas (e cada vez mais perigosas) para a Europa em embarcações frágeis e superlotadas.

Segundo a Organização Internacional para as Migrações (OIM), quase 3.000 “candidatos a imigrantes” se afogaram no Mediterrâneo até o mês de agosto de 2014. O número de mortos foi de 700 para todo o ano de 2013.

Vale lembrar, como examinado no capítulo I, que as chamadas ‘rotas do Mediterrâneo’, ainda que importantes, não são as únicas rotas de imigração irregular e tráfico para a Europa.

---

18 Ver capítulo 2 para maiores detalhes.

Estas rotas são, contudo, relativamente mais ‘visíveis’ aos olhos da opinião pública e da mídia europeia e internacional.

De fato, as imagens dramáticas de barcos superlotados e sem qualquer infraestrutura tentando chegar às costas europeias, ou ainda dos cadáveres das vítimas de naufrágios criminosos<sup>19</sup>, aparecem com frequência nas primeiras páginas dos jornais europeus, chocando a opinião pública, em particular nos Estados mais afetados, como é o caso da Espanha, Itália ou da Grécia.

A visibilidade do fenômeno, aliada a dinâmicas políticas internas no continente europeu – em particular, a ascensão da direita conservadora, e não raro de partidos de extrema direita em vários países da UE nos últimos anos – tem levado a uma *politização* cada vez maior do fenômeno migratório, que é, no plano do debate e das políticas, cada vez mais conectado a questões de segurança pública, defesa, e controle de fronteiras.

Na UE, a conexão entre imigração-segurança-controle de fronteiras fez-se ao longo dos anos, a partir da década de 1990.<sup>20</sup> Esta teve seu ponto de inflexão com o Tratado de Amsterdam (1997). A partir deste momento, as conclusões do Conselho Europeu de Tampere (1999) deixaram clara a abordagem europeia sobre questões de segurança pública, controle de fronteira e migração ao instituir que as políticas de imigração e asilo deveriam levar em conta a “necessidade de um controle coerente das fronteiras externas para frear o problema da imigração ilegal e combater aqueles que a organizam e cometem crimes relacionados” (Pinyol, 2012, p. 262).

Ao longo dos anos 2000 e 2010, a UE adotou, assim, uma série de políticas e instituições que relacionam diretamente a questão da segurança ao controle de fronteira e a gestão da migração. Foi nesse momento que o ‘plano’ ou ‘abordagem global’ foi proposto como mecanismo para tratar e combater a imigração ilegal.

Em 2001, o Conselho Europeu propôs um plano de coordenação e apoio aos países de origem e trânsito de imigrantes (i.e. antes do cruzamento das fronteiras europeias), reforçando os instrumentos de cooperação técnica e financeira no combate ao tráfico de seres humanos, e reforçando os mecanismos de readmissão.

Um ano depois, em 2002, o Conselho Europeu, reunido em Sevilha, aumentou ainda mais a dimensão “securitária” no controle das fronteiras e gestão da imigração na UE, propondo medidas para harmonizar as práticas dos diferentes membros no combate à imigração ilegal (política de vistos, readmissão, expulsão, repatriação) e promover uma ação coordenada e integrada na gestão das fronteiras (Koff, 2005). Encontram-se aí as sementes para a posterior criação da Agência Europeia de Fronteiras (Frontex).

19 Essas embarcações são, na verdade, disponibilizadas por traficantes de seres humanos que organizam a viagem de barco das costas da África do Norte (Líbia, Tunísia, Egito) até as costas europeias. Não raro, para escapar aos controles das guardas costeiras europeias, os traficantes provocam o naufrágio das embarcações provocando a morte dos passageiros (muitos dos quais não sabem nadar).

20 Pode-se destacar três representações e definições que relacionam segurança e imigração no contexto Europeu. A primeira associa a imigração irregular e a segurança à questão da “ordem pública”, fazendo da luta contra a imigração e as redes de tráfico ilegal uma questão de central para a manutenção da ‘ordem pública’ nos países europeus. A segunda associa a imigração ao crime, e tende a criminalizar os imigrantes irregulares. Esta perspectiva tem justificado, em diferentes países da UE, a introdução de legislações cada vez mais repressivas, que exigem, por exemplo, que os imigrantes apresentem seu registo criminal a cada processo relativo a demandas de residência legal, de nacionalidade, etc. Por fim, a terceira perspectiva, mais recente e cada vez mais forte no plano Europeu, associa a imigração e segurança de fronteiras ao terrorismo internacional (Solanes, 2005; Withol de Wenden, 2000; Bigo, 2000). As três abordagens coexistem e podem ser encontradas em diferentes planos, políticas e programas em questões de imigração e segurança na UE.

Por fim, as orientações específicas para uma ‘abordagem global das migrações’ foram estabelecidas em 2004 (Conselho Europeu de Haia). Nesse momento, os objetivos da luta contra a migração irregular são também definidos: o reforço da logística e cooperação econômica para fortalecer o regresso voluntário dos migrantes em trânsito, a ampliação dos acordos de readmissão e campanhas de informação sobre os riscos de imigração ilegal, o reforço da capacidade humana e técnica para a vigilância das fronteiras dos países de origem e de trânsito, e intensificação da luta contra as organizações de tráfico de imigrantes. Como veremos, grande parte dos programas, projetos e ações implementados pela França e pela Espanha na última década são diretamente guiados por esses objetivos e estratégias.

A despeito de todo esse aparelhamento normativo, institucional, material e econômico, o impacto sobre os fluxos migratórios de determinadas regiões em direção da Europa tem sido avaliado como ‘ínfimo’.

Frontex anunciou recentemente que há uma tendência de forte progressão da imigração irregular, em particular pelas rotas do Mediterrâneo. Segundo a agência, mais e mais pessoas irão arriscar suas vidas nos próximos meses, tentando cruzar de forma irregular uma das fronteiras exteriores da Europa.

De fato, depois de uma relativa acalmia no início da década, no ano de 2014 atingiu-se um ‘pico’ nos números da imigração irregular que já supera os números atingidos durante a chamada Primavera Árabe.

Frontex contabilizou 140 mil travessias ilegais das fronteiras externas da UE até meados de julho 2014, uma grande parte desse número eram de pessoas fugindo da Síria e Líbia, onde a situação política permanece caótica.<sup>21</sup>

A imigração irregular não atinge a todos os países europeus igualmente, mas em particular aqueles que se encontram “às portas” da Europa, como muitos dos Estados que nos interessam nesta consultoria – em particular a Espanha, Itália, e em certa medida, igualmente a França.

Contudo, muitos imigrantes utilizam esses países ‘de entrada’ apenas como uma passagem para penetrar no espaço comum e atingir, a partir daí, outros Estados da União (em geral, países que oferecem melhores oportunidades de trabalho, ou onde os imigrantes possuam familiares, etc.). Esses outros países, ainda que não recebam os fluxos de imigrantes diretamente nas suas costas, acabam por sentir as consequências da imigração irregular posteriormente.

Tendo em vista o fluxo cada vez maior (de pessoas, bens, mercadorias, drogas, etc.) que passam pelas suas fronteiras nacionais, países como a Espanha, França, a Itália são cada vez mais pressionados por seus pares no plano europeu para reforçar o controle de suas fronteiras.

Estes Estados, por outro lado, demandam cada vez mais a ajuda (material, humana, financeira) por parte dos demais membros da União, bem como dos fundos especiais e outras instituições europeias. A imigração irregular, bem como as demais ameaças às fronteiras externas da União, é responsabilidade de todos e não só daqueles que se encontram, por razões geográficas às suas ‘portas’.

21 Antes mesmo da Primavera Árabe, houve crises graves e contínuas de refugiados nas fronteiras terrestres espanholas entre Marrocos e os enclaves de Ceuta e Melilla. Como se verá, já em 1993, o fluxo de imigração ilegal foi grande o suficiente para justificar que as autoridades espanholas construíssem uma rede de cercas entorno dos seus enclaves na região, que foram reforçadas em 1995, 1998 e, novamente, depois de incidentes, em 2005, e mais recentemente, em 2012.

A situação tem certo paralelo com a pressão migratória nas zonas de fronteira brasileira, onde os estados da federação mais afetados pelo tráfico de seres humanos e imigração irregular, como o Acre, são raramente os estados de destino final dos imigrantes, que, em geral, têm como objetivo estabelecer-se em grandes centros urbanos do sudeste e centro-oeste.

Também como ocorre atualmente no Brasil, os estados que encontram-se nas zonas de fronteira têm demandado cada vez mais o apoio institucional, material, humano e financeiro por parte do Governo Federal, tendo em vista que a pressão e desafios que devem enfrentar é não só desproporcional aos meios que possuem, mas igualmente uma responsabilidade que deve ser assumida pelo conjunto da federação.

Na Europa, a questão da *solidariedade* entre os membros da União e da responsabilização *conjunta* por um problema que afeta a todos em última análise tem sido fortemente colocada pelo problema da imigração irregular e tráfico de seres humanos. Esta questão permanece em aberto, pois apesar dos debates políticos, em termos de meios efetivos e ações concretas, muitos Estados membros continuam tendo que assumir sozinhos (ou quase) a pressão crescente em suas zonas de fronteira.

Com 130 mil imigrantes que chegaram à Europa por mar até o mês de Agosto de 2014, segundo dados do ACNUR, há uma necessidade premente da UE de montar operações de busca e salvamento sustentado para evitar que apenas alguns Estados-membros continuem a arcar com as responsabilidades e custos destas operações.

A operação “Mare Nostrum”<sup>22</sup>, por exemplo, organizada pela marinha italiana e iniciada em 2013, durou quase um ano e custou cerca de 9 milhões de euros por mês – um encargo considerável para o país que, há anos, em conjunto com as autoridades da Espanha, Chipre, Malta e Grécia, demanda a partilha dos custos com países vizinhos e outros membros da UE.

Contudo, a despeito dessas demandas, as operações para proteger as fronteiras da Europa enfrentam cortes importantes. Frontex diz que enfrenta um déficit de 2,3 milhões de euros depois de estender as operações na Itália – esta é uma quantia significativa para um ano já extremamente difícil em que organização teve que reduzir seu orçamento operacional para apenas 42 milhões de euros. Além disso, por questões de competência institucional, muitas vezes Frontex não pode participar de forma mais efetiva em ações na região do Mediterrâneo.<sup>23</sup>

Em outras palavras, Frontex, que deveria ajudar os Estados sob maior pressão migratória a coordenar suas ações e programas de controle e segurança de fronteiras, enfrenta dificuldades orçamentárias e institucionais, o que limita sua capacidade real de assistência e coordenação.

Como ressaltamos, a solidariedade europeia está sendo colocada à prova “às portas da Europa”, e tal desafio pode ter impactos duradouros (e negativos) não só na segurança, mas também em outras dimensões da política europeia.

22 A Operação de Resgate Mare Nostrum foi iniciada em 18 de outubro de 2013 no sul do Mediterrâneo, com a participação de funcionários, unidades navais e aeronaves da Marinha italiana, o Exército, Força Aérea, a Polícia nacional (Carabinieri), os Serviços de Alfândega, Guarda Costeira, a bordo de embarcações e outras unidades nacionais com o objetivo de controlar os fluxos migratórios na região (com foco especial na área em torno da ilha de Lampedusa).

23 Embora o mandato da Frontex seja coordenar a ação dos Estados membros no controle das fronteiras, e não realizar missões de busca e salvamento, em ações no Mediterrâneo é praticamente impossível dissociar as duas coisas. Em cada operação marítima de controle da fronteira, existe a obrigação de salvar vidas já que na maioria dos barcos que chegam às costas europeias, os traficantes colocam em perigo a vida dos passageiros-imigrantes.

Como recentemente foi ressaltado pela Agência das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), entre outras instituições e ONGs internacionais, todas as nações europeias têm a obrigação de ajudar os Estados que, como a Itália, a Espanha, a Grécia, tem que enfrentar sozinhos as pressões crescentes em suas fronteiras. O risco da inação e da falta de coordenação pode ser a desintegração do sistema de controle e segurança europeu.

Entre dezembro de 2010 e abril de 2011, logo após os primeiros momentos da chamada 'Primavera Árabe', mais de vinte mil imigrantes (principalmente tunisianos) chegaram à pequena ilha italiana de Lampedusa, desencadeando a crise mais ampla no âmbito do sistema Schengen.

Naquele momento, as autoridades italianas deslocaram um grande número de migrantes para os chamados "campos de retenção administrativa", localizados no continente, a partir do qual muitos partiram para a França com documentos fornecidos pelas autoridades italianas. Quando as autoridades francesas enviaram então alguns deles de volta para a Itália, o Governo italiano retaliou reduzindo voluntariamente a segurança em torno dos campos de retenção (o que de fato implicou uma facilitação na fuga desses imigrantes).

Os Ministérios do Interior dos dois países acabaram por concordar em reforçar a cooperação para reduzir o fluxo de migrantes em todo o Mediterrâneo, mas, na verdade, as tensões entre França e Itália continuam e são visíveis no nível local (i.e. nas cidades que situam-se nas zonas de fronteira).

Além da questão da solidariedade e da partilha de riscos (e dos encargos) comuns, imigração irregular coloca também na ordem do dia da agenda política europeia outra questão que há muitos anos vem sendo o foco do debate acadêmico: terá o processo de europeização diminuído a capacidade efetiva dos Estados europeus de controlar suas próprias fronteiras? Ou, ao contrário, teria tal processo reforçado a segurança nas fronteiras comuns?

Em outras palavras: a cooperação em questões de segurança e controle de fronteira é eficaz ou é, na verdade, contraproducente?

A literatura muitas vezes parece apresentar duas visões contraditórias. Por um lado, existe a imagem de um "liberalismo embutido" que deixou a Europa sem meios para controlar suas fronteiras contra os grandes desafios contemporâneos.<sup>24</sup> Por outro lado, uma parte considerável da literatura, vê um movimento contínuo na direção de um reforço das fronteiras na Europa, que tem sido caracterizada muitas vezes como "Europa fortaleza" (Geddes, 2000).

Geralmente, ambos os lados do debate tendem a notar o aumento do número de instrumentos colocados à disposição dos Estados para controlar e reforçar a segurança nas zonas de fronteira, mas discordam sobre a eficácia destes instrumentos.

Na prática, pode-se dizer que capacidade de muitos Estados europeus de controlar suas fronteiras externas parece ter sido reforçada por uma cooperação cada vez mais densa. Contudo, tal cooperação não parece ser suficiente para atingir *eficazmente* todos objetivos da política comum de segurança europeia nessa matéria.

Tendo em vista as pressões crescentes dos últimos anos sobre certos Estados (em

24 Christopher Caldwell, por exemplo, traz o argumento de fronteira aberta à sua conclusão lógica, com o argumento de que a Europa parece estar sem meios para combater este crescente "ameaça", e sem a vontade política de encontrar os meios. A Europa não pode limitar a imigração, ele escreve, nem é capaz de integrar ou controlar a vida de quem passar pelos seus portões. Em vez disso, os europeus parecem empenhados em proteger os "movimentos" e tendências globais que destruiriam os "valores e liberdades europeias" (Caldwell, 2009).

particular, como se verá, a Espanha e a Itália), e os efeitos da crise econômica, que tem levado muitos países e a própria União a reduzir sua capacidade institucional, material, humana e econômica, a questão da eficácia do controle e da segurança das fronteiras europeias estará cada vez mais em debate nos próximos anos.

Para o Brasil, que parece estar se tornando cada vez mais um país de destino de imigração (regular e irregular), muitos dos desafios e soluções europeias podem ter interesse particular, muito embora, como se observou, a questão da transposição destas soluções e sua implementação possa exigir esforços adicionais de adaptação ao contexto (institucional, político, econômico) brasileiro.

Contudo, como o caso europeu nos ensina, é importante ter em mente que a questão da eficácia da cooperação em matéria de segurança e controle de fronteira continua sendo um desafio mesmo em regiões que dispõem de recursos e instrumentos institucionais para realizá-la. A vontade política para avançar eficazmente e em conjunto nessa matéria é que parece estar esmorecendo atualmente na Europa. Os interesses nacionais que outrora reforçaram e aprofundaram a cooperação, podem, assim, levar a um enfraquecimento de todo esse arcabouço institucional e normativo, esvaziando seu conteúdo.

## 2. FRANÇA

Antes de examinarmos os programas, planos e demais ações implementadas pelo Governo francês para assegurar a segurança pública e controle em suas fronteiras, é importante que tenhamos em mente o tipo, extensão e natureza das fronteiras de que se fala.

Assim, nessa seção, faremos uma breve apresentação das fronteiras francesas que, por sua configuração e sobretudo dimensão ‘ultramarina’, representam um dos desafios mais importantes em matéria de defesa e segurança para as autoridades deste país.

### 2.1. BREVE CARACTERIZAÇÃO DAS FRONTEIRAS FRANCESAS

Devido à fragmentação do seu território, a França possui fronteiras (terrestres e/ou marítimas, ou ambas), com aproximadamente 35 países, mais do que qualquer outro país do mundo. Isso ocorre porque o território francês se estende, na realidade, para muito além do continente europeu, abarcando uma série de territórios ‘ultramarinos’ (ver abaixo).

Além dessa configuração geográfica particular, a França é um grande centro internacional de turismo e comércio. Todos os anos, 305 milhões de toneladas de carga e 12 milhões de passageiros percorrem ou atravessam os portos franceses. Quase 72% das importações e exportações da França são transportados por mar. De acordo com números do Conselho Aeroportos internacionais, o aeroporto de Paris Charles de Gaulle é um dos mais movimentados do mundo.

## 2.1.1. AS FRONTEIRAS TERRESTRES FRANCESAS

Como se pode ver na figura e tabela abaixo, a chamada ‘França continental’ ou ‘Metropolitana’, possui fronteiras terrestres com oito países vizinhos, num total de 2.889 km de extensão.

No continente sul-americano, a França, ou mais precisamente, o chamado Departamento Ultramarino da Guiana Francesa, possuem cerca 730 km de fronteira com o Brasil, e 510 km com o Suriname.

No Caribe, a ilha de Saint Martin é “partilhada” entre a França e os Países Baixos – fazendo assim com qual a França possua nessa região uma zona de fronteira com a Holanda.

**MAPA 14**  
Fronteiras Terrestres Francesas (Continente Europeu)



**FIGURA 18**

Quadro Descritivo das Fronteiras Terrestres Francesas

País	Fronteira Terrestre (Total, km)	Nº de Países Limítrofes	Nome dos Países Limítrofes	Extensão da Fronteira(km)
França	4.139	11	Alemanha	451
			Andorra	57
			Bélgica	620
			Brasil	730
			Espanha	623
			Itália	488
			Luxemburgo	73
			Mônaco	5,5
			Países Baixos	10
			Suiça	573
			Suriname	510

## 2.1.2. AS FRONTEIRAS MARÍTIMAS Francesas

**MAPA 15**

As Zonas de Fronteira Marítima Francesa



Por sua localização geográfica, a França ('Metropolitana') possui uma longa faixa de fronteira marítima, em particular na parte atlântica da Europa Ocidental. O comprimento total das zonas de fronteira marítima externas da França metropolitana é 4.720 km.

Considerando que uma parte importante do território francês é composta igualmente por um grande número ilhas, espalhadas por diferentes oceanos (ver abaixo), as zonas de fronteira marítima da França (águas territoriais, zona econômica exclusiva, etc.) são não somente vastas, mas sobretudo bastante difusas.

A fronteira marítima francesa contabiliza, dessa forma, 27 países em diferentes continentes, a saber: Austrália (Ilhas Kerguelen, Nova Caledônia); Barbados (Martinica); Bélgica; Brasil (Guiana); Canadá (Saint Pierre e Miquelon); Comores (Mayotte); Dominique (Guadalupe e Martinica); Espanha (no Oceano Atlântico e Mar Mediterrâneo); Fiji (Nova Caledônia, Ilhas Wallis e Futuna); Itália; Kiribati (Polinésia Francesa); Madagascar (TAAF); Maurício (Reunião); Mônaco; Moçambique; Nova Zelândia (Polinésia Francesa, Wallis e Futuna); Reino dos Países Baixos (Saint Martin); Reino Unido (Channel, Polinésia Francesa, Guadalupe, St. Martin); Santa Lúcia (Martinica); Solomon (Nova Caledônia); Samoa (Wallis e Futuna); Seychelles (Espalhados Ilhas); Suriname (Guiana); Tonga (Wallis e Futuna); Tuvalu (Wallis e Futuna); Vanuatu (Nova Caledônia) e Venezuela (Guadalupe e Martinica).

### 2.1.3. A FRANÇA 'ULTRAMARINA'

Os chamados 'Territórios Ultramarinos' (ou 'França Ultramarina') referem-se à parte do território francês que se encontra fora do continente europeu. Comumente chamados DOM-TOM (Départements et Territoires d'Oultre-Mer; Departamentos e Territórios Ultramarinos), a vinculação dessas regiões à França encontra, em geral, suas origens no passado colonial francês.

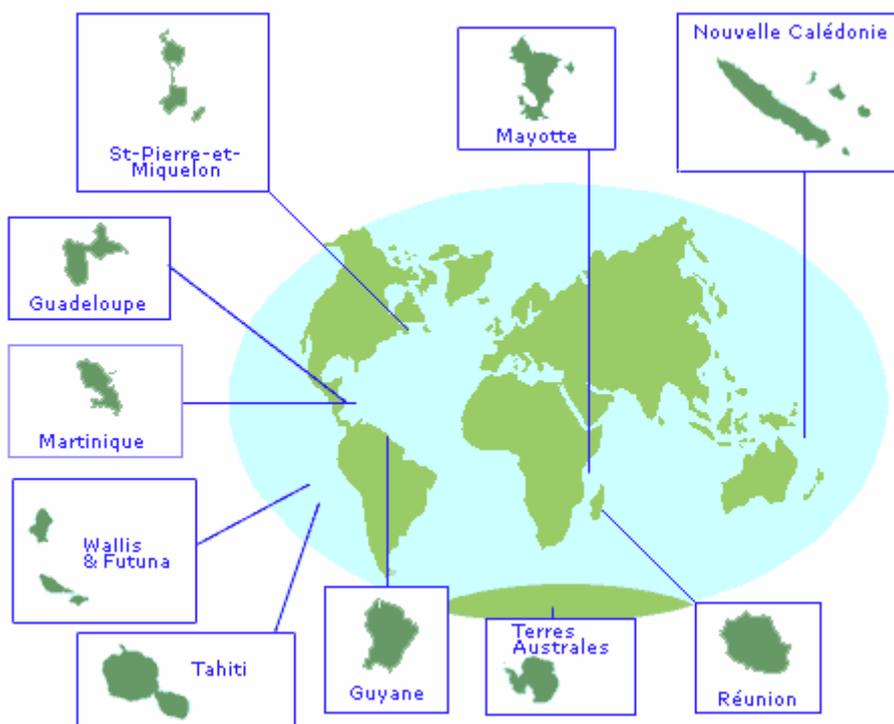
Mais de dois milhões de pessoas vivem nos departamentos e territórios franceses ultramarinos em janeiro 2013. Com uma área total de 119.394 km<sup>2</sup> e uma zona econômica exclusiva de 9.821.231 km<sup>2</sup>, territórios ultramarinos representam 17,8% do território (terrestre) francês e 96,7% da sua Zona Econômica Exclusiva.

Departamentos e territórios ultramarinos incluem áreas do continente sul-americano (a Guiana); no Oceano Atlântico (Saint Pierre e Miquelon e Caribe, Guadalupe, Martinica, Saint-Martin e Saint-Barthélemy); no Oceano Pacífico (a Polinésia Francesa, Nova Caledônia, Ilhas Wallis e Futuna e Clipperton); Oceano Índico (Reunião, Mayotte, e as Ilhas Crozet, Kerguelen e Saint Paul, Amsterdam), bem como na Antártida (Earth Adélie).

### MAPA 16 Os Territórios Ultramarinos Franceses (Geral)



### MAPA 17 Os Territórios Ultramarinos Franceses (Detalhe)



Como examinamos no capítulo 2, devido à sua distância para com o continente e, muitas vezes, situação insular, esses territórios são geralmente menos desenvolvidos (social e economicamente) do que a França metropolitana, e tendem, por essa razão, a receber subsídios e outras ajudas por parte do Governo. Mas tais subsídios, ainda que importantes, não são sempre suficientes para assegurar nesses territórios os mesmos níveis e capacidades (materiais, humanas, institucionais, etc.) nos serviços públicos oferecidos, bem como outras funções do Estado, em particular no que se refere à segurança pública e controle de fronteiras.

Na realidade, o controle de fronteiras dos DOM-TOM tende a ser relativamente ‘desigual’, tendo em vista que nem todos possuem o mesmo estatuto jurídico-administrativo.

De fato, apesar de pertencerem à França, os territórios ultramarinos são diferentes entre si no que tange não somente seus sistemas administrativos e judiciais, mas também níveis de autonomia e equiparação aos departamentos localizados no continente.

Mas, mais importante, nem todos integram, formal e institucionalmente, o território europeu. Somente Guadalupe, Guiana, Martinica, Reunião e, desde 2011, Mayotte são oficialmente considerados departamentos e/ou regiões ultramarinas, assemelhados aos demais departamentos da França metropolitana (embora as leis francesas possam prever exceções de certas matérias).

Com exceção de Mayotte, esses departamentos integram as regiões ultra periféricas da União Europeia (ver Capítulo 2), e estão, assim, sujeitos às normas e outros dispositivos da legislação europeia, inclusive no que refere-se à questões de segurança e controle das fronteiras.<sup>25</sup> Isto não significa, contudo, que nos demais DOM-TOM o controle e segurança nas zonas de fronteira não sejam assegurados.

Para o Governo francês, implantar e assegurar os recursos (humanos, materiais e econômicos) e o funcionamento das estruturas e instituições necessárias para controle e segurança dessa extensa zona de fronteira é um desafio cada vez mais importante, como se verá nas seções abaixo. Algumas de suas instituições e programas podem ser de interesse particular para o Brasil

## 2.2. ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL EM MATÉRIA DE SEGURANÇA E CONTROLE DAS FRONTEIRAS

Antes de analisarmos os programas e ações de segurança pública e controle de fronteiras na França, é importante examinar quais são os principais atores institucionais atuando na área, bem como os limites de sua competência. Este será o principal objeto desta seção.

---

25 Os outros territórios franceses ultramarinos, com exceção das comunidades de Saint-Barthélemy e Saint-Martin, não fazem parte da União Europeia, apesar de seus moradores possuírem a chamada ‘cidadania europeia’ (na realidade, eles possuem a cidadania francesa).

## I. A Direção Central de Polícia de Fronteira (DCPAF)

Instituição da Polícia Nacional, a Direção Central de Polícia de Fronteira, DCPAF ou apenas PAF (sigla em francês para ‘Direction Centrale de la Police aux Frontières’), possui, entre outras, as seguintes competências e missões:

- Realizar o controle sistemático das fronteiras externas da União Europeia (localizadas no território francês), particularmente nos pontos mais importantes de cruzamento (portos, aeroportos, estações de trem, etc.);
- Instituir e desenvolver investigações policiais para localizar os estrangeiros em situação irregular no país;
- Identificar, Investigar e desmantelar as organizações criminosas e/ou mafiosas que organizam ou facilitam a imigração irregular e/ou fornecem documentos falsificados ou alterados;
- Organizar e implementar a remoção de imigrantes ilegais do território francês, enviando-os para seus países de origem (após decisão das autoridades competentes);
- Com a implantação da polícia de imigração (completada em 2007), realizar a coordenação operacional de todas as instituições (dentro polícia, mas igualmente a guarda civil, Gendarmerie, etc.), que contribuem de uma forma ou outra, para a luta contra a imigração ilegal em todas as suas formas.

A PAF colabora, assim, com as diversas instituições que, na França, têm entre suas atribuições assegurar o controle sistemático das fronteiras externas. Em sua colaboração com a Alfândega francesa, por exemplo, a PAF assistiu à ativação e implementação dos sistemas de computador que permitem a identificação e autenticação de titulares de documentos de viagem nas fronteiras externas da União Europeia.

A PAF passou por uma reestruturação significativa em 2006 e passou ter uma parte central e outra “territorial”. A parte central inclui três serviços específicos, um dos quais é o Gabinete Central de Combate à imigração ilegal e do emprego ilegal (conhecido como “OCRIEST”), que coordena as operações em nível nacional. O ramo territorial da PAF é dividido em vários comandos operacionais, regionais e locais. Em 1 de Junho de 2010, havia 9.574 empregados na PAF, incluindo pessoal administrativo e oficiais subalternos, sem poder de polícia.

A PAF assumiu o controle de 46 pontos de passagem de fronteira (PPF) localizados em diferentes partes do território francês. Geralmente, tratam-se de pontos que marcam igualmente as fronteiras externas da União Europeia e que, por suas diferentes características (geográficas, de fluxo, etc.) demandam maior controle. A distribuição destes pontos de atuação da PAF está descrita na tabela (Figura abaixo), conforme a seguir:

**FIGURA 19**  
Pontos de Controle de Fronteira sob Controle da PAF

Tipo de Fronteira	Nº de PCF sob controle da PAF
Fronteiras aéreas	22
Fronteiras marítimas	14
Fronteiras Terrestres com o Reino Unido	8
Fronteiras Terrestres com a Suíça	2
<b>Total</b>	<b>46</b>

## II. A Direção Geral das Alfândegas e Impostos Indiretos (DGDDI)

A Direção-Geral das Alfândegas e Impostos Indiretos ou DGDDI (sigla em francês para Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects) tem como missão prioritária assegurar a proteção e segurança do território francês na luta contra a fraude de todos os tipos e do tráfico internacional de grande porte.

Neste contexto específico, a Alfândega francesa está envolvida, por um lado, na luta contra a imigração ilegal em áreas geográficas específicas ao longo das fronteiras externas (como é o caso na cidade de Calais, perto da fronteira com o Reino Unido), bem como na otimização e implementação de mecanismos de identificação e autenticação documentos de viagem nas mesmas fronteiras externas União Europeia.

Seja na área de Calais, ou em determinados pontos de controle marítimo fora da UE (i.e., ao largo das cidades costeiras do Havre e Marselha), a Alfândega participa, com os seus scanners, de operações de controle e fiscalização visando à descoberta de imigrantes clandestinos a bordo de meios de transporte rodoviário de mercadorias e/ou embarcações.

Tendo em vista o número cada vez maior de imigrantes que utilizam deste subterfúgio para entrar irregularmente no território francês, a necessidade de implantar, em determinados pontos de passagem de fronteira, detectores específicos de presença humana faz-se cada vez mais sentir, conforme apontam certas autoridades contactadas dentro do quadro desta consultoria.

Os últimos dados disponíveis mostram que a partir de 1 janeiro de 2007, a DGDDI consistia de 18.836 funcionários na França ‘metropolitana’ e nos seus territórios ultramarinos.

Os serviços operacionais são divididos em dois órgãos: o primeiro, ‘Transações Comerciais’, é responsável pela liberação de mercadorias e impostos indiretos (54% da força de trabalho), e o segundo, ‘Vigilância’, é responsável pelo acompanhamento de pessoas, mercadorias em trânsito e meios de transporte (46% do pessoal). Dentro do órgão de vigilância, a Alfândega tem uma frota de 41 embarcações, 17 aeronaves e 252 equipas de adestradores de cães.

A DGDDI, em colaboração com a PAF<sup>26</sup>, controla 136 pontos de passagem de fronteira localizados em todo o país (ver Figura abaixo). Em termos do número de passageiros controlados, estes pontos apresentam um fluxo relativamente menor do que aqueles controlados diretamente pela PAF.

26 No controle das fronteiras externas da União Europeia, a complementaridade dos serviços aduaneiros com os da Polícia de Fronteiras foi regulada por decisão do Conselho de Segurança Interna, presidido pelo Primeiro-Ministro na época (1999). Ver abaixo para maiores detalhes.

**FIGURA 20**  
Pontos de Controle de Fronteira sob controle da DGDDI

Tipo de Fronteira	Nº de PCF sob controle da DGDDI
Fronteiras aéreas	85
Fronteiras marítimas	28
Fronteiras Terrestres com a Suíça	22
Fronteiras Terrestres com Andorra	1
<b>Total</b>	<b>136</b>

Fonte: Comissão Europeia, Fonds européen pour les frontières extérieures 2007-2013

### III. A Direção-Geral da Polícia Nacional (DGPN)

A Polícia Nacional ou DGPN (Direction Générale de la Police Nationale, em francês), em todas as suas componentes, incluindo a Direção Central de Segurança Pública (DCSP) que reúne os maiores contingentes de polícia em termos de pessoal no campo, participa do controle e segurança das fronteiras externas de duas formas:

- Reforçando os efetivos de pessoal da PAF em pontos de cruzamento da fronteira mais sensíveis (como Calais e a região do Mediterrâneo);
- Ainda em conjunto com a PAF, realizando controles em pontos estratégicos da fronteira (externa e interna ao espaço Schengen) ou ocasião de eventos especiais (como por exemplo, eventos políticos ou políticos, etc.).

### IV. A “Gendarmerie Nationale”

A Direção Geral da Gendarmerie Nationale (DGGN) implementa missões de segurança rodoviária, investigação criminal, ordem pública, bem como outras missões de segurança pública nos planos europeu e internacional.

No âmbito destas competências, a Gendarmerie monitora importantes áreas rurais adjacentes às zonas de fronteira geográfica francesa – incluindo as fronteiras terrestres intraeuropeias, assim como as fronteiras marítimas externas da União Europeia.

É por essa razão que a Gendarmerie pode intervir no controle de pessoas que se encontrem em uma faixa de 20 km da linha fronteira, em apoio ou em substituição às unidades da PAF ou das Alfândegas. No entanto, apesar desta competência de apoio e reforço, nenhum ponto de passagem de fronteira na França está sob controle da Gendarmerie.

Gendarmerie Maritime, um ramo especial da Gendarmerie nacional, tem a responsabilidade de fiscalização das fronteiras marítimas (ver abaixo).

### V. Marinha Nacional

A Marinha Nacional é o componente marítimo das Forças Armadas francesas. A Marinha realiza, assim, funções de dissuasão nuclear e de projeção do poder militar francês, bem como de prevenção (i.e. para evitar o desenvolvimento de uma crise internacional) e, finalmente, de monitoramento e segurança das águas territoriais francesas. É dentro do quadro da sua

competência de monitoramento, incluindo das águas marítimas meridionais da União Europeia, que a Marinha realiza sua função de defesa dos interesses e integridade territorial da França e da UE.

De acordo com a legislação francesa mais recente (2007) que define as atribuições da ação do Estado no mar (em particular, no que refere-se à vigilância das águas territoriais), a Marinha francesa possui competência para realizar missões em diferentes áreas, nomeadamente: no Mar do Norte, no Canal da Mancha, no Atlântico, no Mediterrâneo, no Caribe, na Guiana, no sul do Oceano Índico e nas águas em torno das Terras Austrais, bem como nas áreas da Antártica francesa.

Em relação ao Mediterrâneo, a missão de monitoramento da área costeira é realizada em parte por uma cadeia de sinalizadores eletrônicos que está sendo progressivamente conectada ao litoral. A vigilância costeira é complementada pela presença de navios-patrolha no mar e por missões de vigilância aéreas realizadas diariamente pela força naval francesa. A vigilância na área da costeira do Atlântico e do Canal da Mancha utiliza um dispositivo semelhante ao utilizado na zona costeira do Mediterrâneo e em alto mar.

Além destas instituições, o Ministério das Relações Exteriores e Europeias (MAEE)<sup>27</sup>, e, mais recentemente, o Ministério da Imigração, Integração, Identidade Nacional e do Desenvolvimento Solidário (MIINISD), criado em 2007, também participam, ainda que indiretamente do controle de controle e segurança das fronteiras francesas por meio da negociação e implementação da política de vistos.

A criação do MIINISD é um exemplo concreto da importância conferida ao tema do controle e gestão da imigração na França. O Ministério é responsável pela elaboração e aplicação da regulamentação em matéria de imigração, e, junto com o o Ministério do Interior (mais precisamente, com a PAF), pelo combate à imigração e contrafação de documentos. O MIINISD tem, assim, um papel de coordenação no domínio da imigração, o que permite que um único ministério tenha uma visão geral de toda a gama de questões relacionadas a essa matéria – i.e., controles de entrada e saída, gestão das dimensões socioeconômicas da migração dentro do país, como emprego, etc.

---

27 O MAEE é, sobretudo, responsável pela definição (geral) das políticas de visto. Na França, o subcomitê executivo de vistos, localizado em Nantes, é responsável por questões relacionadas com a emissão de vistos ordinários. Contudo, desde 1 de Janeiro de 2008, a emissão de vistos tornou-se competência do Ministério da Imigração, Integração, Identidade Nacional e do Desenvolvimento Solidário. A França possui mais de 200 representações diplomáticas e consulares em todo o mundo. De acordo com informações do governo francês, em 2006, mais de 700 agentes processaram mais de 2,3 milhões de pedidos de visto. No total, cerca de 1,9 milhões de vistos são emitidos a cada ano, o que corresponde a cerca de 20% dos vistos emitidos por todos os parceiros de Schengen.

**FIGURA 21****Principais Instituições - Segurança e Controle de Fronteiras (França)**

País	Órgãos e Instituições Nacionais Competentes	Ministérios Competentes
<b>França</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Direction Centrale de la Police aux Frontières</li> <li>- Direction Générale des Douanes et Droits Indirects</li> <li>- Direction Générale de la Police Nationale</li> <li>- Gendarmerie Nationale</li> <li>- Marine Nationale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministério do Interior</li> <li>- Ministério da Defesa</li> <li>- Ministério das Finanças</li> </ul>

## 2.3. SEGURANÇA PÚBLICA E CONTROLE DE FRONTEIRAS NA PRÁTICA: QUEM FAZ O QUÊ?

As duas principais instituições na França envolvidas na segurança e gestão dos fluxos de pessoas e mercadorias nas fronteiras francesas são a Polícia de Fronteiras (Police aux Frontières, PAF) e os serviços da DGDDI (Alfândega). A PAF é encarregada da gestão da imigração, bem como questões de segurança e proteção das fronteiras externas da França. A DGDDI é a autoridade aduaneira.

A cooperação entre os guardas de fronteira (PAF) e os serviços de Alfândega é limitada já que os dois órgãos têm tarefas muito bem definidas e competências com pouca ou nenhuma sobreposição. A terminologia chave que é usada para descrever a relação inclui “complementaridade, e não de concorrência”.<sup>28</sup>

Em vez disso, cada órgão exerce o seu papel específico, e ambos têm o pessoal e os equipamentos necessários para fazê-lo. O foco está no apoio mútuo das tarefas uns dos outros<sup>29</sup>, em vez de cooperação sobre as mesmas tarefas.

Assim, os guardas de fronteira da PAF concentram suas atividades em controles documentais, já que não têm o poder de inspecionar bagagens ou cargas. Alfândega, por sua vez, concentra-se apenas na detecção de bens tributáveis, proibidos e restritos. As duas instituições podem cobrir, assim, toda a gama de atividades necessárias a um ponto de controle de fronteira (PCF), sem que haja duplicação ou competição.

Nas fronteiras marítimas da França, a PAF não tem competência direta, de modo que os serviços da Alfândega têm que cooperar com a Gendarmerie e da Marinha. Desde 1995, os guardas de fronteira foram retirados de uma série de PCFs menores, que agora são operados pelos serviços da Alfândega apenas, que realizam tanto o trabalho de controle da imigração, como o aduaneiro.

28 Há, portanto, pouca ou nenhuma discussão, em qualquer nível (desde o nacional ao nível terminal) de como dividir as tarefas entre os órgãos, ou como organizar estruturas.

29 Por exemplo: a realização pela Alfândega de uma missão de busca na mala de um carro em nome da PAF, ou a PAF que assume um caso de imigração ilegal identificado pela Alfândega.

Isso permitiu que os guardas de fronteira da PAF pudessem manter seu foco na atividade de imigração do interior do território, bem como nos PCF de maior porte (e risco).

A cooperação entre os dois órgãos é, assim, limitada ao plano estratégico, como a definição de prioridades, compartilhamento e centralização de algumas informações de análise de risco e a realização de operações conjuntas (ocasionais). Como os guardas de fronteira não têm funções de investigação (exceto para o crime de imigração irregular), também não há cooperação nesta área.

A operação ‘em paralelo’ (ou ação conjunta) através de delimitação clara dos papéis de cada instituição funciona bem em um país como a França e oferece gestão eficaz das fronteiras. Mas há outras medidas que poderiam ser tomadas no sentido de permitir uma maior cooperação entre os principais atores e instituições. De fato, há, por parte de alguns observadores, o argumento de que os controles poderiam ser executados com um menor número de funcionários se houvesse maior cooperação.

Nossa pesquisa revela que parece haver igualmente uma relativa falta de formação, mesmo em um nível de conscientização, para facilitar a identificação de riscos e ameaças apropriadas para cada uma das agências. Investimentos nesta área teriam o potencial de melhorar e, assim, fortalecer os controles não só na França, mas igualmente no Brasil.

## 2.4. SITUAÇÃO E PRINCIPAIS DESAFIOS DA SEGURANÇA PÚBLICA E CONTROLE DE FRONTEIRAS

Nesta seção faremos uma análise geral da situação da segurança pública e controle das fronteiras francesas, ressaltando os principais desafios existentes (e futuros), bem como os potenciais paralelos com a situação e desafios nas fronteiras brasileiras.

### 2.4.1. A ‘REVOLUÇÃO’ SCHENGEN? TEORIA E PRÁTICA DO CONTROLE DE UM ESPAÇO SEM FRONTEIRAS

Como observamos anteriormente, desde a década de 1980, na UE, a gestão e segurança das fronteiras não é mais simplesmente uma competência exclusiva dos Estados soberanos. O Acordo de Schengen entre a França, Alemanha, Bélgica, Holanda e Luxemburgo foi o primeiro passo para o estabelecimento de uma fronteira comum europeia. A abolição progressiva das fronteiras internas foi acompanhada pela implementação de medidas compensatórias, bem como o estabelecimento de diversos mecanismos de modo a adaptar as instituições de segurança e controle territorial existentes nos Estados membros, preparando-os para a transição e a implementação do Acordo de Schengen.

Na França, que possuía inúmeras fronteiras ‘internas’, isto é, dentro do território europeu (ver acima), esse processo mostrou-se bastante problemático. Na verdade, o governo francês à época estava preocupado com as possíveis consequências da supressão das fronteiras internas

em termos de segurança e controle de migração.

Temia-se, entre outros, um aumento no número de imigrantes em situação irregular, bem como nos índices de crime e criminalidade relacionados, direta ou indiretamente, a esse acréscimo da imigração ilegal. Durante vários meses após a entrada em vigor de Schengen (em 1995), a França manteve a chamada ‘cláusula de salvaguarda’, pela qual os controles de certas fronteiras (em particular com a Bélgica e a Holanda) continuaram a ser realizados pelas autoridades francesas.

Como em outros países, a aplicação da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e os acordos bilaterais relacionados, ocasionaram mudanças radicais não só organização do trabalho da polícia de fronteira, mas igualmente no trabalho de controle propriamente dito.

Em primeiro lugar, a atividade policial foi amplamente reconfigurada com a passagem do antigo sistema da “linha de fronteira” (baseada nos sistemas nacionais) para a chamada “zona de fronteira” – de 20 km em torno das fronteiras geográficas – estabelecidos pelo regime Schengen.

Nesse sentido, como relatou um agente da polícia de fronteiras (PAF) que trabalhava no posto de Menton à época: “Schengen foi verdadeira uma revolução cultural”.

De fato, para a polícia francesa, em particular a PAF, desde o final da década de 1990, a livre circulação no âmbito da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, na prática, significou a abolição de controles “fixos e sistemáticos” de fronteiras. Assim, a partir de 1º de Abril de 1998, as cabines de controle situadas em diferentes pontos de cruzamento, como na zona da fronteira franco-italiana, foram eliminadas.

Isto não quer dizer, no entanto, que as fronteiras desapareceram. De “fixos e sistemáticos”, os controles tornaram-se “aleatórios e móveis” dentro da zona específica de 20 km de cada lado de cada limite interior da área Schengen.<sup>30</sup>

Na prática, contudo, a atividade policial tende a manter o papel das fronteiras internas como limites do território nacional. Isto é particularmente evidente durante os procedimentos readmissão, uma das principais atividades de policiais localizados na fronteira interna ítalo-francesa.

A atividade dos policiais na área consiste principalmente em readmitir (i.e. reenviar a Itália) os migrantes em trânsito (muitas vezes, vindo do Iraque ou Afeganistão) que desejem seguir sua viagem à França tendo, muitas vezes, como destino final países no Norte da Europa e Inglaterra.<sup>31</sup>

30 Nesta área, o trabalho de controle da polícia da PAF se baseia no artigo 78-2 do Código de Processo Penal (CCP), que supervisiona os controles de identidade. O parágrafo 4 prevê que, nesta área, “e em áreas acessíveis de portos, aeroportos, estações de trem ou ônibus públicos abertos ao tráfego internacional e designados para esse fim [...], a identidade de uma pessoa também pode ser controlada [...], a fim de verificar o cumprimento da obrigação de portar e apresentar os documentos exigidos por lei”. Os controles de identidade na área de fronteira nas fronteiras internas são, assim, facilitados. Desde junho de 2010, os dois processos foram mobilizados antes de alguns tribunais para invalidar o controle de documentos de estrangeiros sem documentos válidos, alegando ser tal controle impróprio no espaço Schengen. Em resposta a duas decisões do Tribunal de Justiça, uma emenda foi introduzida no Senado durante o debate que precedeu a adoção da Política de Segurança Interna (Loppsi 2). A alteração introduziu uma restrição à seção do código Processo Penal estabelece que a “exigência de controle de posse, porte e apresentação dos títulos e documentos previstos na lei só podem ser realizadas por um período não superior a seis horas consecutivas em um lugar e não pode consistir em um controle sistemático (...) em áreas ou locais mencionados no mesmo parágrafo.”

31 Pode-se, assim, concluir que o mecanismo de readmissão (pelo qual um Estado membro pode enviar a outro um migrante irregular para outro país da UE desde que possa comprovar que este entrou no Espaço Comum por esse mesmo país) tende, assim, a reafirmar a importância das fronteiras internas do espaço Schengen.

Uma vez no território italiano, contudo, os imigrantes tendem a ser liberados rapidamente pelas autoridades italianas por causa da impossibilidade de regressar ao seu país de origem. Além disso, a ausência de um centro de retenção perto da fronteira torna muito dispendiosa a decisão de retenção dos imigrantes.

Este policiamento na fronteira franco-italiana tem como único efeito “retardar o fluxo” dos migrantes que transitam pela região (em direção ao norte da França e, daí, até a Inglaterra e/ou o norte da Europa) sem, contudo, interrompê-lo totalmente.

Esse controle é considerado desnecessário não pelos migrantes (que, uma vez readmitidos na Itália, voltam a tentar cruzar a fronteira francesa diante dos olhos dos policiais, segundo relatos), pela também pela própria polícia francesa.

A manutenção do policiamento e controle da área (que, por vezes, leva a situações absurdas como a descrita acima) é justificada pelas autoridades da França não tanto como mecanismo de controle de fronteira, ou de segurança pública, propriamente dito, mas, sobretudo como instrumento de combate e controle à imigração ilegal, que se tornou nas últimas décadas um dos principais desafios para as autoridades francesas e europeias (ver seção 3).

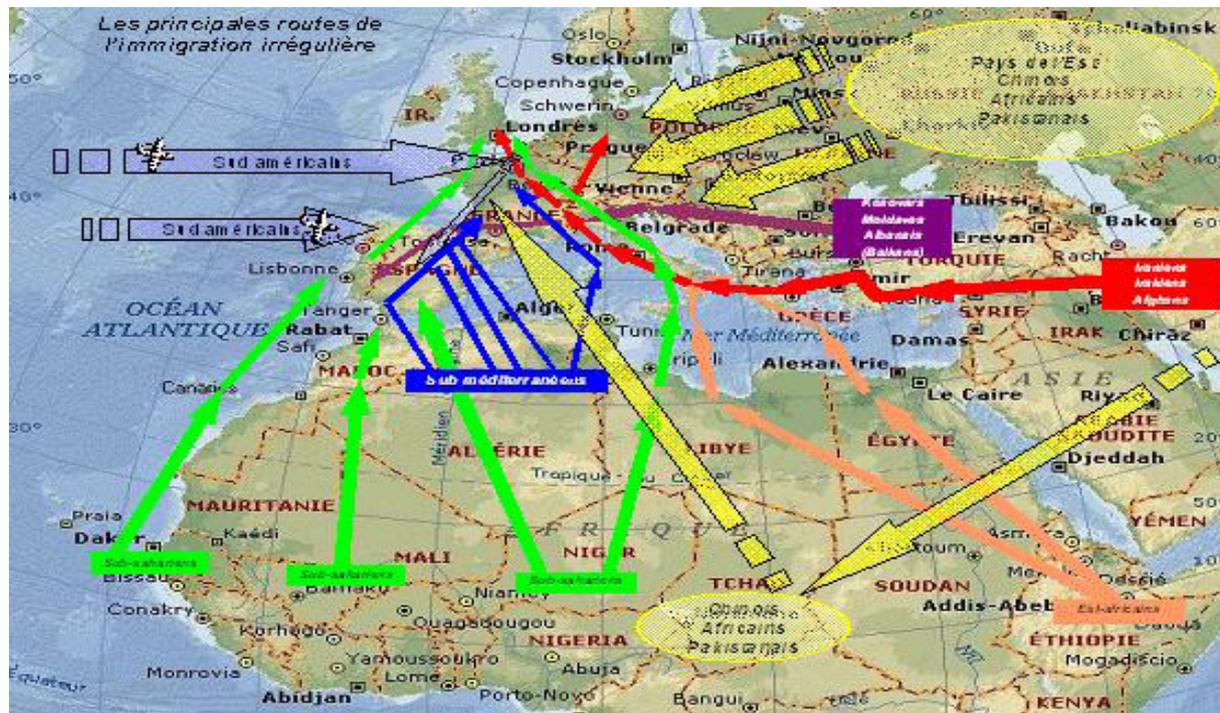
Como o exemplo do controle na fronteira franco-italiana ilustra, o fluxo cada vez visível de imigrantes nas fronteiras europeias tem tido um impacto negativo no princípio de solidariedade que é constitui um dos fundamentos (normativos) centrais do processo de integração da União Europeia, minando, dessa forma, minando a eficácia da cooperação entre os Estados membros.

## 2.4.2. A IMIGRAÇÃO IRREGULAR: DESAFIOS E TENSÕES CRESCENTES NAS FRONTEIRAS FRANCESAS

Como ressaltamos anteriormente, por sua localização geográfica, a França possui uma vasta zona de fronteira (terrestre e marítima), incluindo na parte meridional da Europa, onde atualmente a pressão dos fluxos migratórios é mais forte. É justamente para essa região onde confluem as diferentes rotas de imigração irregular e outros diferentes tráficos, como se pode ver no mapa abaixo.

## MAPA 18

### Principais rotas da Imigração irregular (França)



Fonte: Comissão Europeia, Fonds européen pour les frontières extérieures 2007-2013

Ainda que em menor escala que a Espanha e a Itália, como se verá, a França encontra-se igualmente às portas da Europa, servindo, muitas vezes de ‘Estado tampão’ para os demais membros da União que não devem fazer face a mesma pressão de fluxos nas suas fronteiras.

Assim, nas últimas três décadas, as autoridades francesas vêm ressaltando o aumento da pressão migratória em suas fronteiras (tanto na França metropolitana quanto em alguns de seus territórios ultramarinos, DOM-TOM), em particular de migrantes desejando atravessar seu território para ter acesso a outro país da União Europeia, em particular, o Reino Unido.

A pressão tornou-se ainda mais visível no início de 2011, ano que foi marcado pela chegada de migrantes em situação irregular, na costa italiana, em grande número após os eventos da chamada “Primavera Árabe”.

Neste contexto geral, a pressão migratória irregular *por terra* permanece particularmente forte na fronteira franco-italiana (ver acima), bem como na fronteira franco-espanhola. Em ambas, registra-se um número crescente de imigrantes vindo da região da África do Norte e Subsaariana, bem como do Oriente Médio e alguns países da África do Leste (Eritreia, em particular).

Pode-se notar ainda um aumento ressurgimento de imigrantes ilegais paquistaneses e indianos que, segundo oficiais entrevistados, dizem querer apenas atravessar a França para se estabelecer na Espanha ou Portugal (normalmente eles viajam para Bayonne por via férrea e, em seguida, atravessar a fronteira franco-espanhola de táxi).

Menos ‘visível’ no plano midiático, a pressão migratória *por via aérea* revela-se igualmente forte, pois permite a entrada direta em seu território de um grande número de pessoas.

As plataformas aeroportuárias da região “Ile-de-France” (Paris e região), especialmente

os aeroportos de Roissy-Charles de Gaule e Orly, são os pontos de entrada preferencial dos imigrantes ilegais, em particular Chineses. Os aeroportos de outras províncias (como Bordeaux, Toulouse, Marselha, Nantes) recebem igualmente fluxos importantes de imigrantes vindo da África do Norte e Subsaariana.

Além disso, a direção da polícia de fronteira do aeroporto Roissy-Charles de Gaule acaba por ser, cada vez mais, o ponto de cristalização de fluxos significativos de requerentes de asilo político, vindos em geral de países de grande instabilidade política (como cidadãos russos “chechenos”, ou mais recentemente Ucrânianos).

A imigração irregular por via marítima, ainda que em menor fluxo que em outros países vizinhos, deve ser ressaltada. Nesses casos, os imigrantes tendem a entrar no território francês escondidos em meio de cargas de navios ou dos chamados ‘ferries’ que transportam passageiros e cargas vindo do Norte da África até a costa meridional francesa.

Nesse sentido, o fluxo de Africanos do Norte concentra-se tanto na zona de fronteira sul (por meio de ‘ferries’ em geral) e sudoeste (utilizando em geral barcos e navios de carga).

Um grande fluxo de imigrantes da Ásia (Afeganistão, Paquistão, Índia), Oriente Médio (Irã, Iraque, Irão) e da África Oriental (Eritreia) tenta deixar igualmente a França por via marítima e/ou terrestre, buscando sobretudo entrar no Reino Unido escondidos em caminhões de carga na cidade de Calais ou nos portos do canal da Mancha situados na costa francesa.

Este problema exponencial e recorrente tem requerido que as autoridades francesas intensifiquem cada vez mais suas ações de controle em pontos de passagem das fronteiras externas da União Europeia com o território do Reino Unido. A França, por sua vez, tem exigido cada vez mais reciprocidade no trabalho realizado por seus agentes por parte das autoridades e instituições britânicas, cuja cooperação mostra-se essencial para garantir a eficácia do controle realizado do lado francês.

Como ressaltamos, a imigração ‘de passagem’ é um desafio que tem aumentado gradualmente e que não é de fácil resolução.

A despeito de todo o aparato institucional e financeiro existente para, em teoria, facilitar a cooperação em questões de segurança e controle de fronteira, a imigração irregular, bem como o tráfico de seres humanos utilizando certas rotas, tem exacerbado as tensões entre as autoridades francesas e de países vizinhos como a Itália, Espanha e Reino Unido. O aumento nas tensões tende a tornar a cooperação mais difícil, pois cria um ambiente onde a troca de informações e de ações conjunta é desfavorável, e por vezes, de fato, indesejável.

### 2.4.3. FRAUDE E FALSIFICAÇÃO DE DOCUMENTOS

Além de monitorar fronteiras, as autoridades francesas estão enfrentando um problema crescente de fraude documental. Nesta área específica, as únicas estatísticas disponíveis em ‘open search’ da Polícia de Fronteiras mostra para 2006 que foram descobertos cerca de 5.082

documentos administrativos contrafeitos, e 4.754 casos de documentos falsificados.<sup>32</sup>

Além disso, também registraram-se 1.998 casos de uso fraudulento de documento, 519 casos de documentos virgens roubados e ainda 963 outras variedades de fraude e falsificação. No geral, a DCPAF avalia que o número total de titulares de documentos falsos pode ter sido superior a 13 mil só em 2006.

Este fenômeno tem crescido constantemente em toda a Europa desde então. Em 2007, apenas no primeiro semestre, a tendência de alta foi confirmada por um número de 7.089 documentos fraudados e falsos (todos os tipos) apreendidos pela PAF.

## 2.5. AÇÕES, PLANOS, PROGRAMAS E OUTRAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS PELA FRANÇA

Nessa seção, analisaremos algumas das políticas, programas, planos e outras ações implementadas pelo governo francês (sozinho ou em associação com seus parceiros na área Schengen) para responder a alguns dos desafios examinados acima.

### 2.5.1. PROGRAMAS E AÇÕES DE REFORÇO DO CONTROLE DAS FRONTEIRAS E REPRESSÃO À IMIGRAÇÃO CLANDESTINA

Como observamos acima, os fluxos e dinâmicas da imigração na França mudaram bastante na última década. De país “de destino”, a França está cada vez mais se tornando um país de ‘trânsito’ de imigrantes, de forma relativamente semelhante a outros países do sul da Europa, como a Espanha, Itália e Grécia.

O Governo francês tem endurecido suas políticas de luta à imigração clandestina, e em particular às redes transnacionais de tráfico de seres humanos. Em 2010, segundo o Ministério do Interior francês, cerca de 183 redes nacionais e internacionais de facilitação de imigração e tráfico de pessoas foram desmanteladas no território da França – 145 em 2009.

As disposições legislativas francesas que regulam a matéria foram significativamente reforçadas desde a Lei de 16 de Junho de 2011 e que, entre outras coisas, aplica as diretivas europeia de 16 de Dezembro de 2008, sobre normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros que residam (a chamada “Diretiva Retorno”, ver acima) e 18 de Junho 2009, que estabelece normas mínimas sobre sanções contra a imigração ilegal, bem como medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros sem visto de trabalho válido (Diretiva “sanções”).<sup>33</sup>

32 Todas as informações dessa seção foram retiradas do site da instituição: <http://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Direction-Centrale-de-la-Police-Aux-Frontieres>

33 Entre as principais medidas introduzidas, pode-se citar: a ampliação da duração máxima da detenção administrativa para 45 dias e a criação de “áreas de espera temporárias” para lidar com a chegada inesperada de migrantes em determinados pontos das fronteiras.

Tendo em vista esse contexto de forte pressão migratória, a França propôs ainda em 2011 uma reforma ambiciosa do sistema e da governança Schengen. Esta reforma propunha novos mecanismos de “monitoramento e avaliação mais eficientes e confiáveis”, a aplicação do acervo de Schengen e, sobretudo, a introdução de novos casos onde torna-se possível reintrodução temporária dos controles nas fronteiras internas ao Espaço Schengen, para enfrentar circunstâncias excepcionais que possam comprometer o funcionamento global da cooperação na área. Estas propostas foram incluídas no esboço de propostas legislativas da Comissão Europeia em setembro de 2011 e finalmente aprovadas.

A fim de facilitar o fluxo nas fronteiras (em particular aéreas, i.e; em aeroportos) um novo instrumento de automatização que permite o controle de documento de forma rápida foi introduzido (o ‘Parafe’). O Parafe facilita, assim, a circulação dos cidadãos comunitários, que tenham um passaporte válido com uma zona de leitura óptica. Ainda pouco utilizado na França, o Parafe tem-se mostrado bastante eficiente, permitindo que as formalidades de passagem de fronteira sejam simplificadas e, portanto, se faça de forma rápida. Em 2011, cerca de 72.155 novos passageiros se inscreveram para beneficiar sistema Parafe na França, que foi usado por 432.614 pessoas.

Esse instrumento, que combina com uma tecnologia de autenticação biométrica com base em impressões digitais, poderia ser uma solução interessante para o Brasil a longo prazo. Como o fluxo de passageiros em muitos pontos de passagem de fronteira aérea (aeroportos) no país tende a aumentar cada vez mais nos próximos anos, a introdução de sistemas automatizados de controle de documentos, que permitam a passagem mais rápida pela fronteira a pelo menos uma parte dos passageiros (nacionais, mas também estrangeiros com vistos de trabalho e residência no Brasil, por exemplo) poderia ser considerada como uma solução

Em paralelo ao Parafe, as autoridades francesas, em particular a PAF, instalaram várias unidades para realizar a leitura ótima de documentos de viagem para aumentar a eficácia do controle. Em 2008, a PAF dispunha de 850 terminais para realizar scanners de documentos de viagem de três tipos diferentes, das quais apenas 480 eram equipados com leitores de microchip.

Para cumprir as prioridades estratégicas da União Europeia<sup>34</sup> nessa matéria, a França viu-se igualmente obrigada a introduzir mecanismos de controle biométrico nas suas fronteiras externas.

Neste contexto, os “leitores óticos” foram acoplados a “capturadores de impressões digitais”, dando origem ao sistema BLODEV (Biometria e Desenvolvimento), desenvolvido pela França.

A plataforma técnica e todos os avanços tecnológicos desta aplicação foram utilizados para desenvolver o sistema “VISABIO”, que permite a interconexão entre o sistema comum de gestão integrada de fronteiras e o controle sistemático dos fluxos de pessoas nas fronteiras externas da União Europeia.

Em 2008, 14 pontos de cruzamento da fronteira, em diferentes regiões do país (onde

---

34 Entre outros, a UE visa a fortalecer e aperfeiçoar os mecanismos de autenticação e identificação de titulares de documentos de viagem, promovendo a interconexão e racionalização dos sistemas existentes nos Estados membros, a fim de constituir um sistema comum de gestão integrada de fronteiras e acompanhamento sistemático dos fluxos de pessoas em seu território.

o monitoramento é de responsabilidade da PAF) estavam equipados sistema BIODEV, nomeadamente: os aeroportos de Roissy-Charles de Gaulle e Orly, Lyon, Marselha (porto e aeroporto), Bordeaux, Toulouse, Estrasburgo, Nantes, Sète (porto), Mulhouse, Lille, Ajaccio.

Com base em BIODEV (e BIODEV II, em fase de experimentação e generalização), a França tem a capacidade de coletar e transmitir à base de dados europeia do Sistema de Informação sobre Vistos (VIS), através da Rede Global de Vistos (RMV), gerido pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros e Europeus, todas essas informações coletadas.

## 2.5.2. INTENSIFICAÇÃO DO MONITORAMENTO DAS FRONTEIRAS MARÍTIMAS EXTERNAS

Desde 2001, o Ministério da Defesa francês, especialmente a Marinha, tem sido fortemente solicitado a contribuir para o controlo dos fluxos migratórios irregulares que se utilizam de vias marítimas. Para responder a tais demandas, o Estado-Maior da Marinha francesa tem feito esforços significativos para reforçar e melhorar os seus equipamentos (marítimos e aéreos) dedicados a missões de monitoramento das águas territoriais e regiões vizinhas (incluindo missões de vigilância costeira e navios e aeronaves de patrulha).

Assim, em consonância com os planos existentes nesta matéria (em particular o chamado 'VIGIMER'), a Marinha aumentou significativamente sua presença nas faixas marítimas meridionais do território francês, incluindo a aérea do Golfo de Lion e outras regiões próximas da Córsega, bem como o monitoramento (naval) de todo o tráfego civil transitando por suas costas. A Marinha francesa ampliou igualmente os dispositivos de vigilância e monitoramento por ar, atribuindo quatro aeronaves FALCON 50 para o trabalho de vigilância marítima sistemática da zona costeira nacional.

Além de ampliar a presença (e distribuição regional) de navios de vigilância no mar, a Marinha francesa empreendeu igualmente um grande esforço para atualizar seu dispositivo de vigilância costeira que consiste em semáforos posicionados ao longo da costa, especialmente no Mediterrâneo.

Para tanto, a Marinha adotou SPATIONAV, um novo sistema de rastreamento de embarcações para melhorar a sua capacidade de detectar e identificar as atividades dos navios internacionais que passam pelo mar territorial francês e zonas próximas.

O sistema SPATIONAV de vigilância do espaço e fronteiras marítimas foi idealizado e implementado em três fases:

- A primeira fase, chamada V 0, foi concluída em abril de 2005 e conectou uma rede todos os semáforos em toda a costa do Mediterrâneo.
- A segunda fase, chamada V 1, permitiu aprimorar uma série de funções adicionais, tais como a interligação do sistema com outras bases de dados do governo, e instalar o sistema nos navios patrulha e aeronaves (Falcon 50), ampliando, assim significativamente a área monitoradas pelas autoridades.
- A terceira fase, chamada V 2, melhorou a detecção de longo alcance por meio da integração de

novos sensores, como radares de alta frequência, veículos aéreos ou de superfície e satélites, propiciando, assim, o monitoramento detalhado de todo o tráfego de alto-mar. Esta terceira fase teve sua implementação concluída entre os 2009-2010.

Ainda que, nesse momento, as zonas de fronteira marítima não façam parte do Plano Estratégico de Fronteiras brasileiro, o sistema SPATIONAV, bem como outros sistemas de vigilância automatizados constituem iniciativas interessantes e que poderiam ter um impacto positivo no Brasil, em particular em regiões onde a zona de fronteira, por sua situação geográfica e outras características, seja de difícil monitoramento.

Nesse sentido, é importante ressaltar a importância da inclusão das zonas da fronteira marítima no plano estratégico nacional nesta matéria. Tendo em vista o aumento da pressão migratória no Brasil, pode-se esperar que, num futuro próximo, em vez de rotas terrestres, as redes transnacionais de facilitação de imigração e tráfico de seres humanos passem a utilizar cada vez mais a fachada marítima brasileira como zona de entrada preferencial de imigrantes ilegais no país.

A análise da evolução do problema na Europa nos mostra que estas redes (bem como os imigrantes) tendem a adaptar-se rapidamente quando certos pontos de entrada, antes relativamente 'porosos', tornam-se mais monitorados e, portanto, de mais difícil acesso.

Com o aumento da atenção midiática e das autoridades locais e federais, certos 'pontos de entrada' até então privilegiados por imigrantes, em particular Haitianos, Africanos e Latino-Americanos (Bolivianos, Paraguaios, etc.), como certas cidades e/ou zonas localizadas nos arcos da fronteira norte, centro-oeste e mesmo sul, podem ser, com o tempo, abandonados e substituídos por outras rotas e pontos de entrada.

A relativa falta de infraestrutura de muitos dos portos brasileiros para realizar esse tipo de controle pode ser um fator (adicional) na escolha da marítima como via entrada no país. Certo, a Marinha brasileira possui um vasto sistema de monitoramento das nossas águas territoriais, mas a qualidade do sistema pode não ser suficiente para impedir que embarcações penetrem e cheguem às costas brasileiras. Mas, mais do que 'navios piratas', o mais provável é que redes de imigração clandestina utilizem embarcações de carga para realizar seus fins.<sup>35</sup>

### 2.5.3. MEDIDAS TOMADAS NA LUTA CONTRA A FRAUDE DOCUMENTAL

Diante da amplitude do problema, um grande esforço tem sido feito pela França para aprimorar a formação de seus funcionários e autoridades na detecção de documentos falsos ou falsificados. A formação, que compreende tanto a aprendizagem de técnicas para identificar a legitimidade e integridade do documento, é essencial para que os profissionais possam lidar de forma mais eficaz com o problema, interrompendo o mais cedo possível o "ciclo de vida"

<sup>35</sup> Contudo, vale ressaltar que, na Europa, o principal meio de entrada de imigrantes irregulares no país continua sendo os aeroportos. Na realidade, a maioria dos imigrantes entra no território europeu de forma completamente legal, com vistos curtos de turismo (ou de outra natureza) e somente se tornam 'ilegais' a partir do momento em que o prazo de validade do visto expira.

de um documento falso ou falsificado.<sup>36</sup>

A PAF produziu, por exemplo, por meio de seu departamento de fraude documental, um “relatório para o controle de documentos administrativos franceses” reproduzido em mais de 20.000 exemplares e focados nos principais documentos que encontram os policiais e outras autoridades nas zonas de controle das fronteiras externas.

Assim, vemos que a ação de um serviço especializado, que trabalha nas fronteiras externas da União Europeia, a saber, a PAF, através de seu escritório especializado fraude documental, permite refinar ainda mais a compreensão do fenômeno, que é, por natureza, um problema difícil de identificar.

A despeito dessas medidas, nossa pesquisa revela que a necessidade de ampliar a disseminação do conhecimento (formação) e dos meios (equipamentos) para identificar de forma mais precisa e eficaz os documentos falsos e/ou falsificados continua sendo um grande desafio para o governo francês.

Tanto na França, como no Brasil, a luta (eficaz) contra o problema da fraude documental compreende três dimensões (objetivos) conexas: treinar e educar as autoridades e guardas de fronteira confrontadas com um fluxo crescente de documentos falsos, ampliar a aquisição e disseminação de equipamentos específicos para a detecção de tais documentos e, por fim de promover a difusão generalizada de aplicações de TI (bases de dados, etc.) para compilar e partilhar esses conhecimentos com outros países e parceiros.

Finalmente, deve-se chamar atenção para o programa SINDBAD II (Système d’Information Documentaire en Base de Données de deuxième génération), uma base de dados compreendendo um vasto sistema de informação documental que foi desenvolvido no fim dos anos 2000 para ampliar a eficácia da detecção de documentos falsos em pontos da passagem das fronteiras externas, não só permitindo sua identificação, mas também comparação.

O sistema SINDBAD II mostrou-se ainda amplamente compatível ao programa europeu FADO, que é um sistema de arquivamento de imagens destinado à troca de informações entre os Estados-Membros sobre todos os documentos autênticos e falsos que tenham identificado.

## 2.5.4. PROGRAMAS E ACORDOS BILATERAIS DE COOPERAÇÃO POLICIAL NAS REGIÕES FRONTEIRIÇAS

A França, como muitos Estados membros do Espaço Schengen, introduziu igualmente uma série de medidas e programas bilaterais de cooperação policial em regiões fronteiriças (o que é expressamente permitido pelo artigo 39, parágrafo 5 da Convenção de Schengen). Abaixo, descrevemos alguns desses acordos e iniciativas.<sup>37</sup>

36 Só em 2007, o pessoal responsável pela formação em questões de fraude da PAF ministrou cursos de formação (introdutórios ou de especialização) para um público de mais de 750 pessoas (incluindo policiais, “gendarmes” e profissionais da alfândega).

37 Trata-se, sobretudo, de uma visão geral dos tipos de iniciativas que existem, sem que se pretenda realizar um exame detalhado e/ou exaustivo sobre a questão (ver seção 2 acima).

Com a Itália, a França firmou um acordo em 03 de outubro de 1997, criando nas cidades transfronteiriças de Ventimiglia e Modane, dois centros de cooperação policial e aduaneira (CCPD, ver abaixo) dentro do qual os departamentos das duas partes trocam informações e participam na coordenação de acompanhamento conjunto. Ele organiza a cooperação direta na área de fronteira. O acordo franco-italiano foi completado por uma troca de cartas em 01 de julho de 2002 para permitir que as autoridades dos dois países possam participar de patrulhas conjuntas no território da outra parte, com seus próprios uniformes e armas de serviço.

A França firmou um acordo similar com a Alemanha em 09 de outubro de 1997, levando à criação de um centro de cooperação policial e aduaneira localizada em Offenburg (Baden-Württemberg), no lado alemão do Reno. O acordo mantém a cooperação direta através de destacamento recíproco de funcionários, troca de informações e coordenação das forças de intervenção.

Com a Suíça, um acordo foi assinado em 11 de maio de 1998, embora o país não fosse integrante, a essa data, da área de Schengen. O objetivo à época era reforçar a segurança das fronteiras externas do espaço Schengen. Em termos práticos, este texto levou à criação de um Centro de cooperação policial e aduaneira (CCPD), e patrulhas conjuntas na área de fronteira. Em abril de 2004, com a associação da Suíça ao acervo de Schengen, os dois países assinaram um segundo acordo assinado em Paris em 09 de outubro de 2007.

Com a Bélgica, a França celebrou um acordo de cooperação em 5 de maio de 2001, que previu a instalação de um centro de cooperação policial e aduaneira na cidade de Tournai, na França, perto da fronteira com a Bélgica. Em termos de cooperação direta, os agentes que participam em patrulhas conjuntas no território da outra parte podem usar a sua arma de serviço e uniforme.

Um novo acordo (em revisão ao assinado em 2001) foi firmado em 25 de fevereiro de 2013, em Bruxelas. Após a ratificação, o novo texto vai reforçar amplamente as competências das patrulhas conjuntas, que poderão ter maiores competências operacionais, incluindo de prisão, quando estiverem no território da outra parte.

Assim, a polícia francesa ou belga que operam apenas no território da outra parte também poderão efetuar prisões. O novo acordo também irá destacar a polícia em ambos os lados da fronteira franco-belga, em particular em casos de “emergência”, atribuindo a competência à patrulha mais próxima do local do evento (belga ou francês).

Com a Espanha, o Tratado de Cooperação foi firmado em 7 de julho de 1998, e criou um centro de cooperação policial e aduaneira, que prevê o destacamento de pessoal nos serviços ou unidades da outra parte. Finalmente, como parte de suas disposições gerais, o tratado impõe duas reuniões anuais das partes interessadas a nível local e autoridades locais dos serviços PCCC, para fazer um balanço da sua cooperação e desenvolver um programa de trabalho conjunto e estratégias coordenadas.

Com Luxemburgo, o acordo assinado em 15 de outubro de 2001, prevê a criação de um centro de cooperação policial e aduaneira, por um lado, e as modalidades de cooperação técnica e operacional direta entre os dois países, por outro. Em 2003, França e Luxemburgo concordaram em estender as disposições do acordo bilateral entre a França e o Luxemburgo a fronteira germano-luxemburguesa e Bélgica-Luxemburgo. Assim, um acordo quadripartite foi assinado em

2008 tendo como objetivo estabelecer um centro comum para as alfândegas Franco-Alemão-Belga-Luxemburguesa, aprofundando a cooperação policial entre os quatro países.<sup>38</sup>

Como se pode observar, muitos desses acordos e programas bilaterais têm como resultados concretos alguns mecanismos específicos que podem ser de interesse do Brasil, que poderia envolver órgãos federais, estaduais, municipais / provinciais dos brasileira ou dos países fronteiriços, para ampliar ou aperfeiçoar a cooperação com seus parceiros regionais.

O primeiro são os chamados “Centros de cooperação policial e aduaneira” (CCPD). Estes centros são projetados para ser a plataforma de cooperação em questões de segurança e controle de fronteiras entre os dois países, a missão destes centros é múltipla:

- a. promover a troca de informações (base de dados comum, com aplicativos processados por ambas as partes);
- b. oferecer um maior papel operacional direto pela assistência e apoio que cada centro pode fornecer aos serviços de fronteiras competentes, inclusive para coordenar as suas ações transfronteiriças (por exemplo, o centro pode receber e transmitir os pedidos de assistência jurídica feitos por autoridades judiciais de fronteira).

Estes centros, localizados perto da fronteira, hospedam agentes franceses e estrangeiros e combinam vários serviços (polícia, alfândegas e guarda civil), responsáveis pela luta contra a imigração ilegal, a criminalidade transfronteiriça e o tráfico ilegal, bem como a prevenção de ameaças à ordem pública.

Além da criação dos CCPD, alguns acordos bilaterais também instauram a figura da “patrulha conjunta”. A tarefa das patrulhas conjuntas é a realização de uma cooperação direta transfronteiriça para evitar ameaças à ordem pública e à segurança, a luta contra o tráfico ilegal, imigração ilegal e à criminalidade na área de fronteira e garantir a vigilância das fronteiras.

Os agentes do Estado em que ocorre a patrulha conjunta podem realizar inspeções e detenções. Os direitos e deveres dos agentes, bem como as condições de execução das tarefas previstas estão sujeitos às leis e regulamentos do país em que essas tarefas são executadas.

O destacamento de oficiais de ligação, instaurado pela França com alguns de seus países vizinhos, é outro mecanismo potencialmente interessante para o Brasil. Estes destacamentos são destinados a promover e acelerar a cooperação entre as diferentes do acordo, especialmente na prestação de assistência de diferentes tipos, por exemplo, troca de informações para fins de prevenção e combate ao crime, execução de pedidos de assistência policial e aduaneira, etc. Os funcionários destacados têm a tarefa de fornecer aconselhamento e assistência e não têm competência para atuar, independentemente, como policial ou funcionário aduaneiro.

Outro mecanismo interessante, potencialmente de baixo custo e de fácil implementação é a instauração de uma frequência de rádio e alarme de fronteira binacional. Um canal de rádio único permite que as patrulhas possam se comunicar em ambos os lados da fronteira, sem a necessidade de passar por um mecanismo central. Desde o final de 2010, a polícia francesa e suíça tem um sistema desse tipo.

38 O Acordo de 2008 substitui o regime do Convênio de 2001.

A maioria desses programas prevê igualmente um intercâmbio regular entre os serviços competentes das duas partes, a nível local, para avaliar a necessidade de instauração ou eficácia de uma operação transfronteiriça, bem como trocar informações. As reuniões regulares dos funcionários e agentes dos centros locais podem ser organizadas para fazer um balanço da sua cooperação e desenvolver um programa de trabalho conjunto e de estratégias coordenadas.

O que a experiência francesa parece indicar é que o encontro pessoal entre profissionais atuando na mesma área, ainda que em lados distintos da fronteira, é essencial para que a cooperação seja frutífera e eficaz. Em reuniões e encontros periódicos, ambos os lados podem discutir os problemas encontrados, trocar informações e, sobretudo, buscar soluções conjuntas que satisfaçam os objetivos de todos.

## 3. ESPANHA

Como fizemos no caso francês, antes de analisar os programas, planos e demais políticas públicas na área da segurança e controle de fronteiras na Espanha, nos parece importante examinar, num primeiro momento, a situação geográfica e política das zonas de fronteira deste país.

Essa seção fará, assim, uma apresentação sucinta das fronteiras espanholas que, devido a sua posição e exposição tem estado sob grande pressão nas últimas décadas.

### 3.1. BREVE CARACTERIZAÇÃO DAS FRONTEIRAS ESPANHOLAS

A configuração das fronteiras (externas) da Espanha é bastante complexa. Com um litoral de 6.584 km de comprimento, 34 portos internacionais, 31 aeroportos internacionais, quatro pontos de passagem terrestre, dois dos quais localizados 'fora' do continente europeu (em Melilla e Ceuta, no Marrocos), as autoridades espanholas têm que lidar com uma multiplicidade de fluxos (migratório, mas também de turistas, mercadorias, etc.) cujo volume é por vezes, como no caso da imigração irregular, muito superior àquele que pode efetivamente administrar.

#### 3.1.1. AS FRONTEIRAS TERRESTRES ESPANHOLAS

O comprimento total das fronteiras terrestres (externas) espanholas no continente europeu é de cerca de 2.013 km – relativamente curto, sobretudo quando comparado outros países europeus.

Como o mapa abaixo ilustra, no continente Europeu a Espanha faz fronteiras com quatro países: no oeste, com Portugal, ao norte, ao longo da cordilheira dos Pirenéus, com a França e ao sul, com o Reino Unido (Gibraltar faz parte do território britânico ultramarino). Deve-se,

por fim, mencionar a fronteira com o principado de Andorra, 'incrustado' no meio da fronteira noroeste com a França.

**MAPA 19**  
Fronteiras Terrestres Espanholas (Continente Europeu)



**FIGURA 22**  
Quadro Descritivo das Fronteiras Terrestres Espanholas

País	Fronteira Terrestre (Total, km)	Nº de Países Limítrofes	Nome dos Países Limítrofes	Extensão da Fronteira(km)
Espanhe	2032,2	5	Andorra	63,7
			França	656,3
			Marrocos	19
			Portugal	1 292
			Reino Unido	1,2

Como indica a tabela (**Figura acima**), a fronteira com Portugal é a mais longa que a Espanha possui com outro país. Estende-se a oeste da Espanha, de norte a sul cobrindo toda essa parte do território do país. Ao total a fronteira hispano-portuguesa tem 1.292 km (63,58% do total), que atravessam as regiões da Galiza (Pontevedra e Ourense), Castela e Leão (Salamanca e Zamora), Extremadura (Cáceres e Badajoz) e Andaluzia (Huelva).

A fronteira com a França é a segunda maior com 656,3 km (32,30% do total) e estende-se pelo nordeste de Espanha. Ela é dividida em duas partes, separadas pelo Principado de Andorra. A primeira partede divide o País Basco (Guipúzcoa), passando por Navarra, Aragón (Huesca) e Catalunha (Lleida). A segunda parte demarca a fronteira norte da Catalunha (Girona).

A fronteira com Andorra é, por fim, a terceira maior com 63,7 km (3,13% do total). Estende-se para o nordeste de Espanha (nos Pirineus), na província de Lleida (Catalunha).

A fronteira espanhola com Gibraltar, parte do território britânico ultramarino<sup>39</sup>, possui apenas 1,2 km (0,06% do total).

Uma peculiaridade do território espanhol são os diferentes ‘enclaves’ e pequenas porções de terra que possui na África do Norte, mais precisamente em Marrocos, como se pode ver no mapa abaixo.

Ao total, contabilizando as cidades de Ceuta e Melilla, além de outras pequenas zonas autónomas localizadas no norte da África, a fronteira com Marrocos tem o total de 19 km (0,94% do total).

A fronteira terrestre marroquino-espanhola é composta por três zonas. As duas primeiras são os enclaves de Ceuta, com 8 km (0,39% do total), Melilla com 11 km (0,55% do total) que se estendem no Norte de África, e são os únicos limites cercadas (literalmente) para impedir a livre circulação de pessoas em Espanha. A estas fronteiras deve-se adicionar a pequena rocha de Peñón de Vélez de la Gomera, ligada ao continente por um pequeno istmo de algumas dezenas de metros.

## MAPA 20

### Mapa dos Territórios Fora do Continente Europeu (Espanha)



39 Vale ressaltar que a questão da afiliação de Gibraltar continua a ser uma questão controversa entre a Espanha e a Grã-Bretanha.

### 3.1.2. AS FRONTEIRAS MARÍTIMAS ESPANHOLAS

Como o mapa abaixo ilustra, a maioria das fronteiras espanholas são na verdade fronteiras marítimas, localizadas no Mar Mediterrâneo (ao sul da fronteira francesa) e no Oceano Atlântico (ao noroeste e sudoeste).

Ao todo, o mar territorial espanhol (incluindo as zonas costeiras no continente, bem como as de Ceuta, Melilla, das Ilhas Baleares e Canárias) tem cerca de 6.273 km de comprimento (limite exterior) e uma superfície que se estende por cerca de 158 mil Km<sup>2</sup>.

**MAPA 21**  
Zonas Costeiras Espanholas (Mar Territorial)



A fronteira (exterior) espanhola com certos países, Argélia, Itália, o Saara Ocidental<sup>40</sup> é totalmente localizada no mar.

Há ainda uma grande parte dessa fronteira que demarca a soberania espanhola e a de Marrocos (Ilhas Canárias, Golfo de Gibraltar), sem falar nas zonas de fronteira com Portugal, delimitada entre Ilhas Canárias e da Madeira.

No caso de Marrocos, note-se as circunstâncias especiais que regulam a delimitação das fronteiras marítimas dos territórios das ilhas e rochedos nos arredores de Ceuta e Melilla, como as Chafarinas, Velez de la Gomera, a ilha de Perejil.

No que se referem às chamadas fronteiras marítimas internacionais, a Espanha tem dois segmentos de fronteira: um no noroeste da Península Ibérica e outro a leste e oeste das Ilhas Canárias. O primeiro vai do final da fronteira nacional com a França na Baía de Biscaia até a fronteira nacional com Portugal na extensão do rio Minho. A fronteira internacional das

<sup>40</sup> O Saara Ocidental, antigo território espanhol, está em um longo processo de autodeterminação que poderia culminar na criação de um novo estado ou tornar-se um território sob soberania marroquina com certo grau de autonomia.

Canárias, devido à largura da margem continental nessa área, pode chegar até ter 350 milhas náuticas.

## 3.2. ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL EM MATÉRIA DE SEGURANÇA E CONTROLE DAS FRONTEIRAS

O caso da Espanha é bastante específica, devido ao arranjo institucional único e os poderes conferidos às instituições envolvidas na gestão das fronteiras, que é compartilhada entre três instituições: o chamado Cuerpo Nacional de Policía (Corpo de Polícia Nacional, ou apenas Polícia Nacional ou PN), a Guardia Civil (Guarda Civil ou GC), e o Departamento de Estado de Alfândegas e Impostos da Agência de Administração Tributária, ou apenas, a Alfândega (**ver Figura abaixo**)

**FIGURA 23**

Principais Instituições - Segurança e Controle de Fronteiras (Espanha)

País	Instituições Nacionais Competentes	Ministérios Competentes
Espanha	- Cuerpo Nacional de Policía (Polícia Nacional) - Guardia Civil (Guarda Civil) - Servicios de Aduanas (Alfândega)	- Ministério do Interior - Ministério da Defesa - Ministério das Finanças

Tanto a Polícia Nacional e quanto a Guarda Civil são parte da Direção-Geral da Guarda Civil e da Polícia, e integram, assim, institucionalmente, o Ministério do Interior. Os serviços da Alfândega, por sua vez, fazem parte do Ministério da Economia e Finanças.

Existem outras agências que, por lei, podem igualmente estar presentes nos pontos de passagem e/ou em fronteiras específicas, como é o caso da Polícia Portuária, as forças de polícia Municipal e local, ou ainda, os corpos de polícia das Regiões Autônomas, como, por exemplo, os Mossos d'Esquadra, na Catalunha e a Ertzaintza no País Basco. Normalmente, essas instituições podem tanto ajudar a controlar o tráfego, quanto ser diretamente responsáveis por assegurar a segurança e ordem pública nas zonas em torno aos pontos de passagem de fronteira (PPF).

Por fim, a Marinha espanhola também desempenha de controle e proteção da chamada fronteira 'azul' (marítima). Para os fins do presente estudo, foram analisadas apenas a relação entre a Alfândega, a Polícia Nacional, e a Guarda Civil.

### I. I.A Guarda Civil (GC)

A história do desenvolvimento da GC lhe confere uma situação e competência *sui generis*. Assim, a instituição combina diversos poderes, incluindo o poder de polícia, militar, de guarda fiscal, bem como funções aduaneiras – situação que só é observável em alguns Estados membros da UE (por exemplo, Guardia di Finanza italiana, como se verá em outro estudo).

Além disso, o Corpo da Guarda Civil (que possui uma equipe de cerca de 75.000 homens)

apesar de ter natureza militar, está relacionado institucionalmente a diversos Ministérios.

Estruturalmente, a GC encontra-se ‘dentro’ do Ministério do Interior, seu poder polícia, seus deveres de assegurar a ordem pública, bem como seu orçamento são controlados por esse Ministério.

A GC é responsável pela segurança pública de todos os municípios com população inferior a 20.000. Tendo em vista tal peculiaridade, a instituição pode ser encontrada em todo o país, possuindo poderes de investigação criminal, controle de tráfego, e outras funções de ordem pública. A GC possui sete unidades regionais especializadas na luta contra o crime organizado de ECO (Equipos Contra el Crimen Organizado).

Na execução de suas competências de polícia aduaneira (em portos, aeroportos e fronteiras terrestres), a GC está institucionalmente ligada à Alfândega, bem como ao Ministério da Economia e Finanças. Cerca de 4.000 oficiais da GC estão alocados nos diferentes “Resguardos Aduanero” (postos de alfândega) em diversas PPF.

Devido à sua natureza militar, a GC também está relacionada ao Ministério da Defesa. Assim, em caso de guerra, ou situação de emergência que coloque em risco a segurança nacional, a GC passa a atender diretamente ao comando deste ministério.

Como se pode ver, a GC tem um papel multifacetado na proteção das fronteiras. As chamadas “Jefatura Fiscal y de Fronteras” são as principais unidades da GC presentes nos pontos de passagem das fronteiras espanholas.

As competências de gestão das fronteiras da GC incluem:

- Garantir a segurança dos PPF: proteção das instalações portuárias ou aeroportuárias – e das pistas (no caso de aeroportos);
- Realizar o controle da importação / exportação de mercadorias, incluindo a inspeção de cargas e bagagens de passageiros;
- Garantir a segurança da fronteira ‘azul’ (i.e. marítima), incluindo controle de imigração: nesse sentido, a GC executa uma função de patrulha da guarda costeira (possuindo cerca de 50 barcos de patrulha)

Normalmente, a GC é a instituição que possui o maior número de membros presentes em pontos de passagem de fronteira – em comparação com a PN ou a Alfândega.

## II. A Alfândega

A Alfândega espanhola é um órgão integrante da Agência Estatal de Administração Tributária (Agencia Estatal de Administración Tributaria - AEAT) que, por sua vez, está diretamente ligada ao Ministro da Economia e Finanças.

O Departamento de Alfândegas e Impostos consiste em diferentes unidades administrativas e um órgão de fiscalização, denominada Direção Adjunta de Vigilância Aduaneira (Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera - conhecido como DAVA). A DAVA funciona como uma espécie de “polícia fiscal”, atuando no combate ao contrabando, lavagem de dinheiro e fraude fiscal.

Tendo em vista a grande extensão marítima das fronteiras externas espanholas, a Alfândega também possui um departamento marítimo com um significativo número de unidades e frotas

navais. De fato, historicamente, a Alfândega fazia parte da Marinha.

Em termos de capacidade naval, a Alfândega espanhola possui cerca de 20 navios-patrolha de alta velocidade, 4 navios-patrolha leves, 16 navios médios 2 grandes navios patrulha para o alto-mar. Segundo informações da instituição, a Alfândega também possui uma frota de 6 helicópteros e 6 aviões.

Em termos de pessoal, a Alfândega é uma organização muito menor, em comparação com a GC ou a Polícia Nacional. De acordo com os números disponíveis (de 2008), a instituição possuía apenas 3.243 funcionários.

Vale ressaltar, por fim, que a Alfândega espanhola tem poder de aplicação da lei bem ampla, incluindo poder prisão, investigação e inteligência.

### III. A Polícia Nacional (PN)

A Polícia Nacional ou “Cuerpo Nacional de Policia” é a principal agência de aplicação da lei em Espanha, responsável pela segurança pública em todos os municípios com população superior a 20.000 pessoas.

A instituição possui cerca de 64.000 funcionários e, além de seus poderes de polícia regulares, tem igualmente competência no regime de imigração e estrangeiros em todo o território espanhol. Suas funções compreendem o controle de documentos de entrada e saída no território nacional e a aplicação da legislação em matéria de imigrantes e refugiados.

A principal unidade da PN encarregada do controle das fronteiras e da imigração é o Comissariado Geral de Estrangeiros e Fronteiras (Comisaria Geberal de Extranjería y Fronteras), apoiada pela Unidade Central de Fronteiras, UCF (Unidad Central de Fronteras).

A UCF tem um serviço operacional localizado nos pontos de passagem de fronteira, onde realizam a gestão, coordenação e controle de entrada e saída de pessoas no território nacional. A UCF possui ainda a função de coordenação dos postos fronteiriços, organizando o trabalho dos diferentes órgãos da PN, de acordo com as competências atribuídas por lei.

Outra unidade relevante da UCF é o grupo de cerca de 120 agentes especializados na prevenção da imigração irregular.<sup>41</sup> Estes constituem a chamada ‘Brigada de Resposta para a Imigração Ilegal’ (BRIC - Brigada de Respuesta a la Inmigración Clandestina), unidade que opera nos diferentes PPF para prevenir e combater a imigração irregular.

A Polícia Nacional também tem a tarefa de combater o tráfico e distribuição de drogas ilícitas e veículos roubados na Espanha. Para realizar tais atribuições, a instituição conta com pelotões de investigação especializados em crime organizado, trabalhando muitas vezes em cooperação com a Alfândega. Esses esquadrões fazem parte da Unidade de Drogas e Crime Organizado (UDYCO - Unidad de Drogas y Crimen Organizado), e estão, em geral, baseados nas grandes cidades. Outra agência importante é o GRECO (Grupo de Resposta Especial contra o Crime Organizado), que pode incluir oficiais UDYCO.

Desde setembro de 2006, um Centro Nacional de Inteligência contra o Crime Organizado

41 Nos últimos anos, todos os policiais que trabalham nestes PPF recebem uma formação especial (dois cursos de especialização ao longo de 30 horas) para atuar em operações de fronteira e identificar documentos falsos.

(CICO - Centro de Inteligência contra el Crimen Organizado) ligado ao Ministério do Interior foi igualmente estabelecido para ampliar a capacidade do governo espanhol de atuar na área. CICO coordena as operações de combate às drogas entre várias agências governamentais, incluindo a NP, a GC, a Alfândega e o Ministério da Defesa.

Por fim, vale ressaltar a existência da Unidade Central de Redes de Imigração Clandestina e Documentos Falsificados (CENTRAL UCRIF), que é responsável por investigar a atividade, nos níveis nacionais e transnacionais, relacionadas ao tráfico de pessoas, tráfico de seres humanos, imigração ilegal e falsidades documentais relacionadas a estas atividades, bem como outros crimes conexos.

A UCRIF tem desempenhado um papel importante na coordenação operacional e de apoio técnico às diferentes unidades territoriais que atuam nessas questões, seja recolhendo e compartilhando informações, favorecendo o intercâmbio entre as organizações nacionais e internacionais, e apoiando outros órgãos ou entidades com competência em matéria de imigração e tráfico de seres humanos.

### 3.3. SEGURANÇA PÚBLICA E CONTROLE DE FRONTEIRAS NA PRÁTICA: QUEM FAZ O QUÊ?

O quadro institucional em matéria de segurança pública e controle de fronteiras na Espanha é único na UE e tem pouca relação com outros Estados membros, onde os serviços de Alfândega tendem a cooperar diretamente com as forças policiais e/ou militares.

Em primeiro lugar, não existe um acordo global regulando especificamente a cooperação entre essas diferentes instituições (GC, Alfândega e PN) na realização das suas atribuições de segurança pública e controle de fronteiras. Por outro lado, legislação subjacente a cada instituição prevê a possibilidade de cooperação com as outras instituições.

A gestão dos PPF é geralmente dividida entre todas as instituições e organizações (públicas ou privadas) que atuam na área. Na prática, o controle do fluxo de passageiros e de carga nos PPF é quase totalmente realizado pela Polícia Nacional e a Guarda Civil. A Alfândega tem apenas um papel auxiliar, atuando quando em complemento e/ou substituição a essas instituições, quando necessário.

As instituições com competência para aplicação da lei (GC, PN e Alfândega) têm a sua própria estrutura hierárquica. Na prática, porém, a parte fiscal da GC está sob a gestão do chefe da Alfândega presente no PPF, conhecido como Administrador da Alfândega. As unidades da GC que inspecionam as cargas e bagagens de passageiros são consideradas igualmente sob a gestão do Administrador. Esta relação é descrita como “dependência funcional” da equipe da GC com relação ao Administrador Aduaneiro.<sup>42</sup>

A equipe fiscal da GC está à disposição das Alfândegas, e cabe ao Administrador determinar quantos deles são necessários para cada terminal, pistas (de aeroportos), etc. O Administrador pode definir as prioridades a este respeito, mas, ao mesmo tempo, os oficiais da GC devem seguir as suas próprias prioridades e/ou análises de quando inspecionar determinada carga ou bagagem.

42 O Administrador, no entanto, não tem poder direto de “controle” sobre o pessoal da GC (em termos de contratação, demissão ou promoção). Pelo contrário, o Administrador depende da boa cooperação e boa vontade para gerir o pessoal da GC.

No que tange ao trabalho concreto do controle de fluxo de pessoas e bens nas fronteiras, a Polícia Nacional é responsável pelo controle chamado de “primeira” e “segunda” linha, ao passo que a GC realiza o controle alfandegário.<sup>43</sup>

A Polícia Nacional é a única instituição responsável pela verificação dos documentos de viagem nos PPF. Ela monitora, assim, se os requisitos de entrada foram cumpridos, e decide se determinados indivíduos devem ter recusada a entrada no território espanhol. A PN também lida com pedidos de asilo ou de proteção internacional.<sup>44</sup>

Seja nas fronteiras marítimas, terrestres ou aéreas, pertences dos passageiros são inspecionados pela Guarda Civil, e não a Alfândega, que é responsável apenas pelo controle de mercadorias importadas ou exportadas.<sup>45</sup>

A cooperação entre os serviços da Alfândega, a Guardia Civil e Polícia Nacional tende a ser, na prática, bastante reduzido.

Não existem ainda procedimentos de avaliação para determinar a eficácia da cooperação entre essas instituições, em particular no que tange ao controle de mercadorias e, sobretudo, o tempo de tratamento dos fluxos de passageiros, bens e cargas pelos diferentes PPF.

Nesse sentido, uma força-tarefa foi formada para monitorar os tempos de processamento, e uma série de mudanças foram introduzidas de modo a reduzir os tempos de espera a menos uma hora para o controle de passageiro nos portos internacionais. Uma das medidas introduzidas foi mudar os locais da Alfândega, da GC e os pontos de inspeção da Polícia Nacional a fim de otimizar o fluxo do tráfego.<sup>46</sup>

Nos pontos de fronteira marítima, os navios são inicialmente inspecionados pela GC, seguido por outras autoridades se a entrada no porto é concedida. A inspeção de caminhões de carga é realizada conjuntamente pela Alfândega e pela GC. Nesse caso, a coordenação de turnos existe, porque, apesar de as duas instituições estarem envolvidas, na prática, elas nem sempre precisam atuar em todos os casos.

Há, na realidade, uma divisão de trabalho entre as instituições que permite uma maior racionalização do trabalho, meios e tempos. Assim, por exemplo, em um grande porto como o de Algeciras, apenas o pessoal da GC realiza inspeções de carga e passageiros. No aeroporto de Barajas, a carga só é inspecionada pela GC, enquanto os funcionários da Alfândega tendem a trabalhar no processamento de documentos e outros trabalhos burocráticos.

A troca de informações entre estas instituições ocorre em vários níveis e modos (formal/informal, ocasional/regular). Entre a GC e a Alfândega há um intercâmbio regular de informações (tais como as declarações aduaneiras), relacionada com a carga que precisa ser

43 Na realidade, nossa pesquisa revela que essa divisão de trabalho pode criar situações disfuncionais. De acordo com um entrevistado, o pessoal responsável pelo serviço de Alfândega presente no aeroporto de Barajas parece estar mais preocupado com questões administrativas, tais como controle de movimentos (preenchimento de declarações), ou da gestão das informações pessoais de passageiros (tais como o registro de endereço, bens imobiliários registrados sobre os suspeitos, etc.) do que no controle efetivo de mercadorias, bagagens, etc.

44 No aeroporto de Barajas, investigadores da polícia (geralmente não uniformizados) também podem atuar de forma independente na busca de passageiros de drogas. Nesses casos, o policial simplesmente acompanha o passageiro para a área de inspeção em que a bagagem (ou o passageiro) pode ser inspecionada.

45 Em alguns PPF, especialmente os mais importantes (como o aeroporto de Barajas, ou o Porto de Algeciras), há um funcionário da Alfândega de plantão. Quando drogas ou outros bens e/ou mercadorias ilegais são detectados, este oficial é chamado a participar das investigações futuras.

46 O fluxo de passageiros em um local, como um porto ou aeroporto, no entanto, depende de muitas outras instituições, como, as empresas de ‘ferry’ e outras embarcações de passageiros, as empresas aéreas, etc.

inspeccionada. A inspeção é feita em grande parte por via electrónica, mas a GC não tem acesso direto ao sistema de dados centralizados da UE. O pessoal da GC não parece ver isso como um obstáculo, no entanto, uma vez que a Alfândega pode fornecer as informações para as inspeções em tempo hábil. Quando uma fraude é detectada, a GC transfere as informações necessárias às autoridades da alfândega (isto é feito em papel).

Análise de informações relacionadas a riscos e ameaças não é trocada de modo regular. Em algum PPF, há uma unidade da GC dentro da Alfândega com acesso direto ao banco de dados aduaneiro unificado, o chamado BUDA-NET (Base de Datos Unificada de Aduanas).<sup>47</sup>

Cada instituição, porém, tem seus próprios canais de informação internacional, que em grande parte não é compartilhado com os outros. Por exemplo, a Alfândega obtém regularmente informações através de outras estâncias aduaneiras da América Latina (por exemplo, Colômbia), ou outros Estados Membros da UE. Esta informação não é compartilhada com a Polícia Nacional ou a GC, embora ambos tenham competências relacionadas à interceptação de drogas. Por outro lado, o a PN e a GC têm suas próprias fontes, tais como agentes de ligação colocados no exterior, ou informantes, e nem sempre compartilham essas informações com a Alfândega, a menos que seja necessária uma intervenção aduaneira para um caso particular.

Com relação as trocas de informação relacionada a investigações criminais, a Alfândega não tem acesso às bases de dados e registos criminais da Polícia ou da GC. Da mesma forma, o braço fiscal da GC não tem acesso às informações ou bancos de dados que a Alfândega possui através do Ministério da Economia e Finanças.

A falta de canais institucionais que permitam a troca constante, consistente e direta de informações de mútuo interesse é um dos grandes desafios das autoridades espanholas trabalhando na área.

### 3.4. A SITUAÇÃO E PRINCIPAIS DESAFIOS DA SEGURANÇA PÚBLICA E CONTROLE DE FRONTEIRAS

Como observamos, a posição geográfica da Espanha explica, em parte, porque a gestão das suas fronteiras tornou-se um dos maiores desafios contemporâneos para as autoridades deste país. Nessa seção, analisaremos alguns desses desafios, fazendo, assim, uma breve caracterização da situação atual das fronteiras (exteriores) espanholas.

Para além da questão puramente geográfica, outros elementos têm reforçado e, de certa forma, exacerbado, as dificuldades encontradas pelo Governo espanhol em assegurar a segurança, ordem pública e o controle de suas fronteiras.

Antes de tudo, Espanha é, como a França, uma das maiores destinações turísticas do mundo. Assim, um número significativo de turistas cruzam ao longo do ano, fluxo que torna-se ainda maior durante certos períodos – que em geral correspondem às férias de verão no continente europeu.

<sup>47</sup> Contudo, no aeroporto de Barajas, por exemplo, não existe essa unidade.

Muitos desses turistas vêm de países e continentes com os quais a Espanha tem uma conexão histórica, como é o caso da América Latina (via aérea) e Marrocos (via ferry-boats). Esse fluxo sazonal é sentido não somente nos aeroportos, mas igualmente nos portos internacionais espanhóis.

Ademais, como ressaltamos, uma grande parte das fronteiras espanholas são na verdade fronteiras marítimas, o que torna, material e substancialmente, mais complexo o trabalho de controle desta parte do território.

Há outras dimensões da fronteira marítima que apesar de pouco consideradas, não deixam de ter importância. A frota de pesca espanhola é composta de cerca de 13.400 embarcações. Embora tenha diminuído nos últimos anos, o país ainda possui a maior frota da UE em termos de tonelagem, o que torna o controle das atividades nas zonas de fronteira marítima ainda mais complexo.

### 3.4.1. REDES TRANSNACIONAIS DE TRÁFICO E CRIME ORGANIZADO

Os desafios ao controle e proteção da fronteira espanhola surgem não só pela localização geográfica do país, mas igualmente pelo fato da Espanha ter se tornado um dos países europeus mais visados pelas redes de crime organizado transnacional como “porta de entrada” para a Europa (e o mercado europeu). A Espanha tornou-se, assim, um país-chave no tráfico de cocaína e cannabis para a UE (ver abaixo), colocando uma pressão adicional sobre as agências de controle fronteiriço e aduaneiro.

Pode-se destacar três variáveis que não só distinguem a Espanha dos demais países da UE, mas também contribuem para explicar porque o país tornou-se tão importante para redes de tráficos diversas.

A primeira são as ligações históricas e culturais com a América Latina e Marrocos: ambos são uma das principais fontes de drogas para a Espanha. Assim, o país tornou-se o principal ponto de trânsito de haxixe e cannabis proveniente de Marrocos para a Holanda.

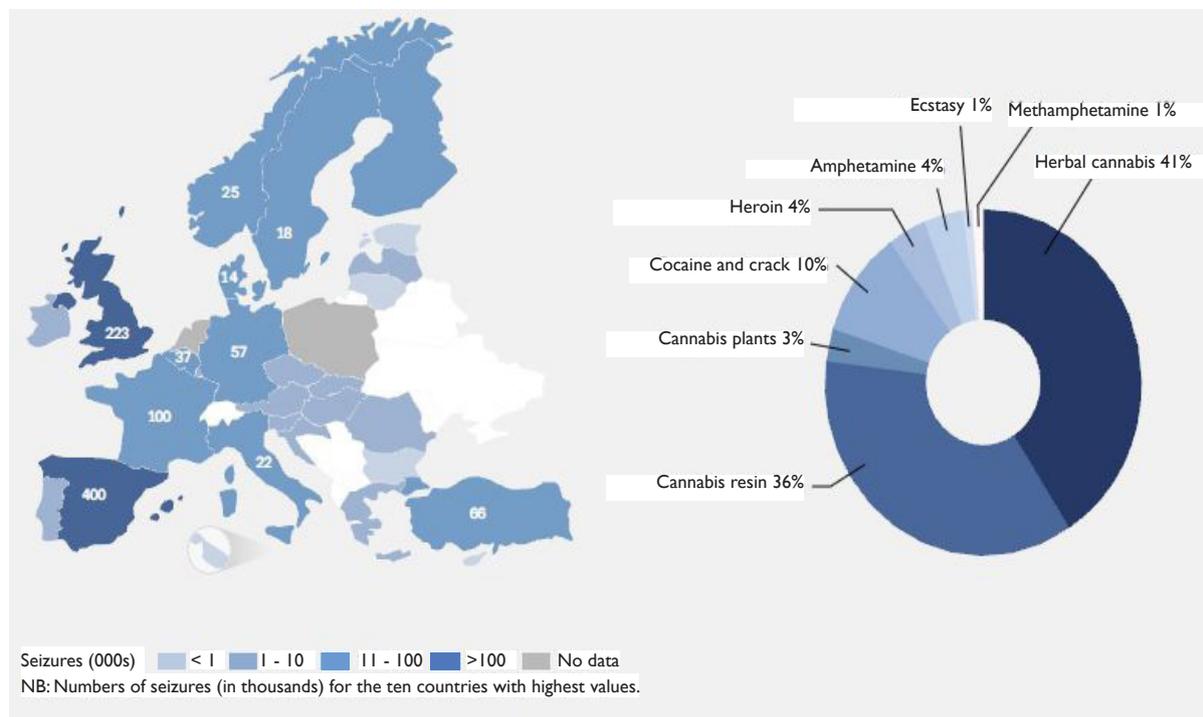
Da mesma forma, a cocaína contrabandeada da América do Sul (muitas vezes passando pela África) entra na Europa pela Espanha para ser, a partir daí transferida para outros países como a Holanda, França e Itália, para posterior redistribuição. (Europol, 2009: 28, 42-44).

De forma geral, tem-se notado um aumento substancial na tendência de longo prazo do número de apreensões de drogas ilícitas na Europa, com cerca de um milhão de apreensões relatadas para 2011.

A maioria destas apreensões foram de pequenas quantidades de drogas confiscadas por usuários, embora este total inclui também várias remessas importantes apreendidas de traficantes e produtores.

Como se pode notar no mapa abaixo, a maioria das apreensões em 2011 foi relatada por apenas dois países, Espanha e Reino Unido. Cerca de dois terços de toda a quantidade de cannabis apreendida na Europa em 2011 foi feita na Espanha (EMCDDA, 2013, p. 15).

**FIGURA 24**  
Apreensões dos Principais Tipos de Droga na Europa (2011)



Fonte: EMCDDA, 2013.

A segunda variável que contribui para a posição particular da Espanha nas redes de tráfico transnacional foi, paradoxalmente, o rápido desenvolvimento econômico do país desde 1990, juntamente com a expansão da indústria do turismo e imobiliário em todo o país, e em particular na costa do Mediterrâneo. Esse 'boom' econômico resultou em um aumento considerável de investimentos concentrados de bens de origem criminosa, propiciando igualmente a expansão dos mercados ilegais no plano doméstico (em particular de drogas e prostituição).

Como se verá, o tráfico de seres humanos e a migração irregular foram outros resultados desse rápido desenvolvimento econômico. De fato, como um país de trânsito entre Marrocos (e outros países da África) e a Europa continental, um número significativo de trabalhadores migrantes (irregulares) passam por portos do sul da Espanha e outros pontos de passagem de fronteira terrestres durante os meses de verão, quando vão a Europa trabalhar. Muitos deles acabam ficando na Espanha, trabalhando irregularmente, em geral na área da agricultura, serviços e construção.

A imigração na Espanha é a terceira variável que contribui para inclusão do país em redes criminosas transnacionais. As grandes comunidades de imigrantes presentes na Espanha (Marrocos, América do Sul, em particular Equador, Colômbia, Bolívia e Europa Oriental, Romênia, Bulgária) são também os principais países de origem das drogas, seres humanos e imigração irregular que chegam ao país.

Os imigrantes (regulares ou irregulares), por si só, não são claro, criminosos. O fato de alguns imigrantes participarem em redes criminosas internacionais não deve ser utilizado como base para generalizar argumentos e estigmatizar toda uma categoria ou nacionalidade.

### 3.4.2. A LUTA CONTRA A IMIGRAÇÃO ILEGAL NAS “PORTAS DA EUROPA”

País tradicionalmente de emigração, a Espanha se tornou, a partir de meados dos anos 1990, um país de imigração. De todos os Estados Membros da UE, a Espanha foi o Estado que teve o maior aumento (relativo) de sua população de origem estrangeira, que passou, entre os anos 2000 e 2010, de cerca de 2% para quase 10%.

Esse aumento exponencial indica apenas a parte dos estrangeiros que se encontram no país e não leva em conta aqueles que tentam (ou conseguem) entrar no território espanhol pelas suas fronteiras, em particular marítimas.

**FIGURA 25**  
População Estrangeira na Espanha (1999-2009)

	Total	%
1999	748,954	1.86
2000	923,879	2.28
2001	1.370.657	3.33
2002	1.977.946	4.73
2003	2.664.168	6.24
2004	3.034.326	7.02
2005	3.730.610	8.46
2006	4.144.166	9.27
2007	4.519.554	10.00
2008	5.268.762	11.41
2009	5.598.691	12.00

Fonte: Padrón Municipal de Habitantes. Instituto Nacional de Estadísticas (2010)

Essa imigração tem diferentes causas e dinâmicas. A bacia do Mar Mediterrâneo é caracterizada por marcantes contrastes econômicos e sociais entre suas vertentes norte e sul. Em geral, os indicadores econômicos dos países do norte da África tiveram leves melhoras, mas a necessidade de reformas estruturais continua a ser importante. O crescimento da população supera a capacidade de criação de emprego em países nos quais a atividade econômica está cada vez mais enfraquecida. As questões de governança, incluindo a reforma do Estado e da administração pública, são os principais obstáculos para alcançar o crescimento.

A travessia marítima relativamente curta entre as duas margens do Mediterrâneo (bem como na região próxima das ilhas canárias, como descrevemos abaixo) de certa forma favorece as atividades das redes de tráfico de seres humanos e imigração ilegal.

A pressão migratória irregular que afeta a Espanha procede, contudo, não só do Mediterrâneo, como também da América do Sul, África Subsaariana, Ásia<sup>48</sup>, e em menor medida, da Europa do Leste.

O fluxo migratório proveniente da América do Sul é possivelmente o mais numeroso, mas mais difícil de quantificar já que a entrada no território espanhol é feita, em princípio, de maneira aparentemente legal. De fato, a maioria dos imigrantes da América do Sul, inclusive brasileiros, entra na Espanha com vistos de turismo, ou ainda utilizando documentos falsos (e/ou obtidos fraudulentamente).

A pressão migratória proveniente do continente africano, ainda que numericamente menor<sup>49</sup> quando comparada a de outras regiões é, contudo, a que mais tem chamado a atenção da opinião pública e governo espanhol – e europeu. Tal visibilidade decorre do modo pelo qual os imigrantes fazem a travessia para chegar ao território espanhol.

Como ressaltamos anteriormente, muitos imigrantes utilizam embarcações irregulares (chamados “cayucos” e “pateras” em espanhol), muitas das quais sem a menor infraestrutura e capacidade (física) para suportar o número de pessoas a bordo, como se pode ver na figura abaixo. Na maioria das vezes, tais embarcações são disponibilizadas por “passadores”, isto é, membros de redes internacionais de tráfico de seres humanos e imigração ilegal.

### FIGURA 26

#### Tipos de Embarcação Utilizadas por Imigrantes no Mediterrâneo



Fonte: Governo da Espanha, Ministério do Interior. *Balço da luta contra a imigração ilegal*, 2010.

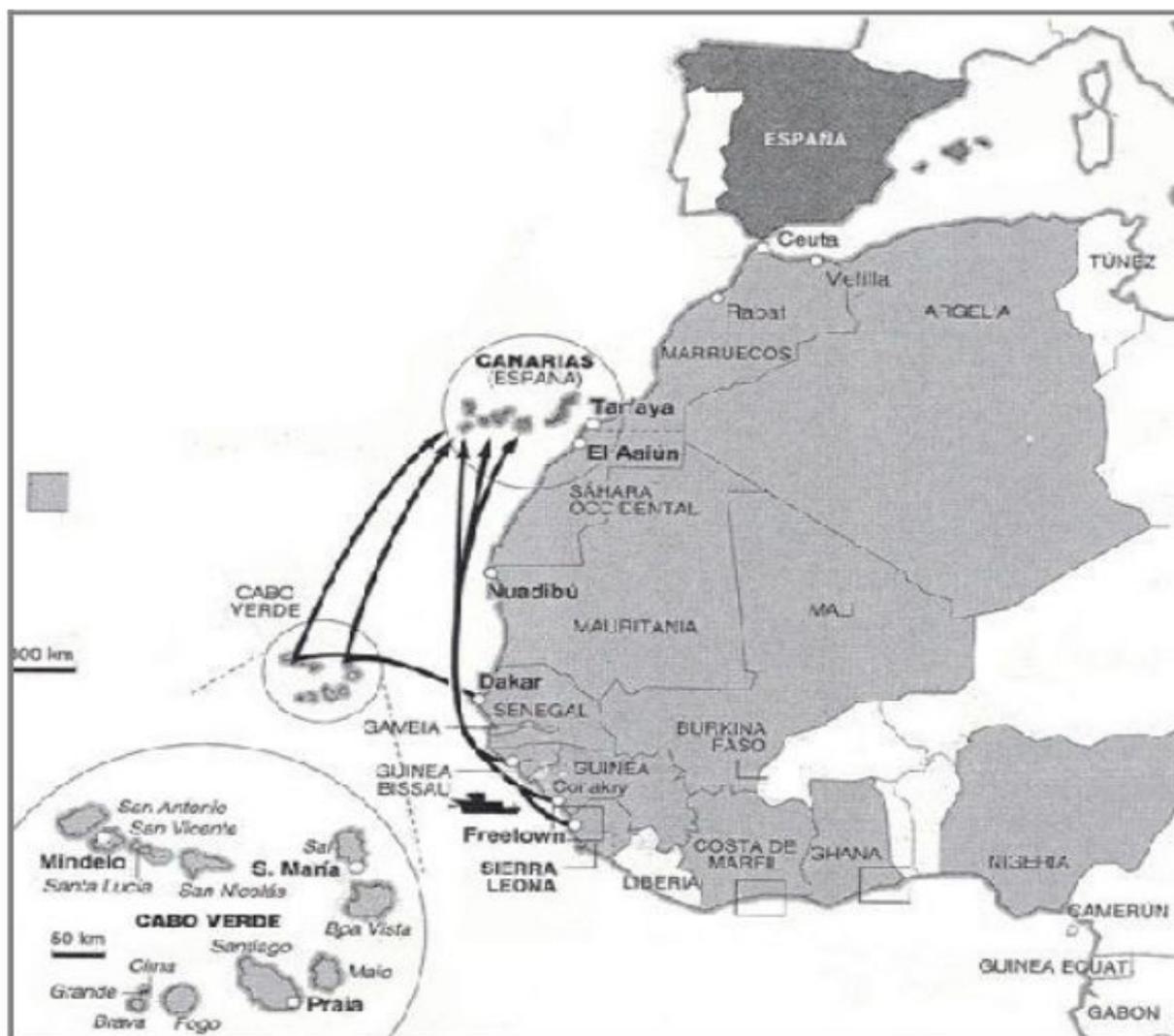
O problema afeta principalmente a região das Ilhas Canárias e, em menor medida, para as costas peninsulares, mediante cruzamento do estreito de Gibraltar. Durante o ano de 2006, o fenômeno atingiu o seu ápice, quando um grande número de “cayucos” chegou às costas espanholas das Canárias, partindo de países como a Mauritânia e o Senegal.

48 Fluxo migratório asiático é composto principalmente de imigração chinesa e do Sudeste da Ásia (Paquistão, Índia e Bangladesh). A imigração chinesa para a Espanha também aumentou progressivamente durante os anos 2000. Os métodos mais utilizados entrar ilegalmente Espanha por cidadãos chineses são basicamente dois: as rotas controladas pelas redes de migração ilegal e as máfias chinesas. Ano caso da imigração do Sudeste da Ásia, o principal meio de chegada a Espanha é a chegada de barco a partir de África. Os imigrantes são geralmente transferidos por via aérea a partir de seu local de origem até aeroportos africanos. Uma vez na África, eles em geral partem para a Guiné, de onde tentam fazer a travessia marítima até a costa espanhola.

49 No entanto, vale ressaltar que a população da África Ocidental responde por 3,27% de todos os imigrantes em Espanha e 6,31% de toda a imigração da África, dos quais o maior grupo é o marroquino, como indicado por números Observatório Permanente da Imigração (2013: 62-63).

A instalação de mecanismos de vigilância nas costas mauritanas e senegalesas acabou ocasionando uma deslocação dos pontos de partida dessas embarcações cada vez mais para o sul ao longo dos anos 2000, incluindo o sul do Senegal, a Gâmbia e Guiné Bissau.

**MAPA 22**  
Principais Rotas de Imigração Ilegal (África- Ilhas Canárias)



Fonte: Governo Espanhol, Ministério do Interior, 2010.

Outra rota de entrada ilegal de imigrantes são as fronteiras de Ceuta e Melilla, cidades fronteiriças Espanholas localizadas em Marrocos (ver acima) e que se transformaram em um dos principais eixos geopolíticos da imigração Subsariana especialmente vinda de países como o Mali, Gâmbia, Guiné, Costa do Marfim, Gana, Sudão, Libéria, Mauritânia, Nigéria e Guiné-Bissau.

Durante muito tempo, os migrantes tentavam atravessar as cercas que delimitam o perímetro de fronteira, primeiro em pequenos grupos e, posteriormente, em grande número e de forma coordenada. Tal abordagem (que ainda é utilizada, ainda que com menor frequência), como se pode imaginar, causa grandes conflitos entre as autoridades espanholas e os imigrantes, gerando ainda perturbações diversas à segurança e ordem pública nesses dois municípios

transfronteiriços.

Com o tempo, devido ao reforço das tecnologias e outros mecanismos de controle, uma das alternativas mais utilizadas pelos imigrantes passou a ser o uso do “fundo duplo” em carros, onde uma pessoa (e/ou mercadorias) pode atravessar a fronteira escondidas dentro de veículos como ilustra a imagem abaixo.

### FIGURA 27

#### “Fundo Duplo” de Veículo na Fronteira Hispano-Marroquina (Ceuta)



Fonte: Governo da Espanha, Ministério do Interior. *Balço da luta contra a imigração ilegal, 2010*

O “fundo duplo” é mais difícil de detectar nos pontos de passagem da fronteira terrestre, a menos que se proceda a uma busca minuciosa em um cada dos veículos que entram diariamente em Ceuta e Melilla. Na prática, uma operação desse tipo é algo impraticável quando se considera que, por dia, cerca de 30.000 pessoas passam pelo ponto de controle de Tamargueira (Ceuta).<sup>50</sup>

Tendo em vista a visibilidade cada vez maior da imigração irregular e a já mencionada ‘politização’ do fenômeno, a questão passou a ser integrada nos principais documentos de segurança e defesa na Espanha, como é o caso da “Estratégia de Segurança Nacional” divulgada pelo governo espanhol em maio de 2013<sup>51</sup>.

Nesse documento, onde a questão da migração é claramente abordada como uma ameaça potencial à segurança pública, o Governo espanhol indica algumas orientações estratégicas sobre a gestão eficaz dos fluxos migratórios, tais como o reforço do monitoramento e controle do acesso às fronteiras e prevenção da imigração ilegal “na fonte”, isto é, nos países de origem (Governo da Espanha, 2013: 43).

A transformação da imigração irregular em uma questão de segurança nacional não é, como observamos, apenas uma tendência espanhola, mas uma verdadeira orientação das políticas públicas europeias nos últimos anos.

50 A polícia marroquina e a Polícia Nacional espanhola trabalham em cooperação nessa região, realizando controles e inspeções de veículos conjuntamente.

51 “Estrategia Nacional de Seguridad: un proyecto compartido”, Departamento de Seguridad Nacional, Presidencia del Gobierno, Madrid, 2013.

Tendo em vista a configuração de suas fronteiras, majoritariamente marítimas, o governo espanhol tem investido sobretudo em infraestrutura, equipamentos, transporte e tecnologias de informação e comunicação, a fim de atingir seus objetivos estratégicos de reforçar o controle e garantir a gestão “eficaz” das suas zonas de fronteira.

Na próxima seção, examinaremos alguns dos programas, políticas e ações que a Espanha, isoladamente ou em cooperação com outros Estados, tem implementado nesse sentido.

Para o Brasil, algumas desses planos e programas podem ser de particular interesse, especialmente aqueles que empregam novas tecnologias da informação e comunicação (TIC) para reforçar a eficácia do controle e segurança nas regiões fronteiriças.

### 3.5. AÇÕES, PLANOS, PROGRAMAS E OUTRAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS PELA ESPANHA.

Como vimos, algumas das principais rotas de imigração clandestina e tráfico vindo da América Latina e África Ocidental para a Europa passa pela Espanha. Ao longo dos anos 2000, a Espanha tornou-se o destino final ou ponto de passagem para os migrantes que desejam ter acesso a outros países europeus mais ao norte, como a França, o Reino Unido, a Bélgica, etc. Em particular a imigração irregular africana na Espanha teve um crescimento constante na primeira década dos anos 2000.

Contudo, nos últimos três anos, tem-se observado uma redução sensível no volume e fluxo dos imigrantes ilegais que chegam à fronteira sul espanhola. Da mesma forma, houve também uma diminuição importante no número de tentativas de penetrar as cercas das fronteiras de Ceuta e Melilla, bem como o número de chegada de “pateras” e “cayucos” na costa da Andaluzia, vindo de Marrocos e da Argélia, ou ainda nas Ilhas Canárias pelas rotas da costa atlântica africana.

Tal diminuição recente tem sido produzida não só pelo contexto de crise econômica no qual se encontra a Europa (diminuindo de certa forma a “atratividade” do continente europeu para muitos dos chamados imigrantes ‘econômico’, i.e., que imigram em busca de trabalho e oportunidades de ‘ganhar dinheiro’), mas também como efeito dos diversos mecanismos, programas e ações que, desde meados dos anos 2000, a Espanha tem introduzido a fim de “blindar” suas fronteiras externas.

Estas iniciativas têm sido implementadas em cooperação com agências europeias como a FRONTEX, ou com os parceiros regionais do governo espanhol, como é o caso de uma série de acordos bilaterais, como se verá adiante.

No plano das políticas domésticas, a Estratégia de Segurança Nacional (de 2013, mas igualmente a anterior de 2011), e os chamados “Planos africanos” (2006-2008 e 2009-2012) tem dado ênfase especial não só ao fenômeno às redes criminosas transnacionais (de imigração, em particular), como também à região da África Ocidental onde se localizam (ou transitam) uma boa parte dos desafios atuais a segurança das fronteiras espanholas.

Com estas chaves, a Espanha está deixando claro sua posição sobre o fenômeno da

migração e quais são as principais estratégias para enfrentar os desafios que se apresentam. Principalmente, protegendo as fronteiras.

### 3.5.1. PROGRAMAS E AÇÕES PARA O REFORÇO DO CONTROLE DAS FRONTEIRAS

#### 3.5.1.1. A ‘BLINDAGEM’ DAS FRONTEIRAS ESPANHOLAS: O PROGRAMA SIVE

Ainda que ao longo da década as rotas de imigração e tráfico tenham mudado (adaptando-se ao aumento de controle em determinados pontos e rotas conhecidas), o uso de pequenos barcos, raramente com mais de 100 pessoas, continuou sendo o meio preferencial de imigrantes e traficantes para penetrar as fronteiras espanholas.

Tal particularidade fez da vigilância marítima uma das prioridades estratégicas do governo espanhol já a partir do início dos anos 2000.

O governo espanhol aprovou, assim, em 1999 a implantação de um programa para intensificar o monitoramento de suas fronteiras marítimas, especialmente na zona meridional. Este programa foi chamado SIVE: Sistema Integrado de Vigilância Exterior.

O programa, bem como outros que se seguirão (e que serão examinados abaixo) enquadra-se dentro de um objetivo mais amplo do governo espanhol de “blindar” suas zonas fronteiras e, assim, interromper o fluxo de imigração irregular e tráfico nessa área.

Inicialmente, SIVE teve um orçamento de cerca de 150 milhões de euros para o período de 1999 a 2004, que foram acrescidos de cerca de 1.800 euros por cada imigrante que acabou por ser interceptado durante o período em questão. Entre 2005 e 2008, o custo total do sistema foi de 130 milhões de euros. O governo espanhol justificou a despesa, em parte, com referência as suas novas obrigações como “guardião” das fronteiras externas da Europa.

A implantação do SIVE não foi, entretanto, vista como algo positivo por todos. Organizações não governamentais (ONGs humanitárias), a Igreja Católica, e muitos políticos locais nas áreas afetadas se opuseram veementemente ao sistema, argumentando que era uma medida repressiva e que o dinheiro seria mais bem gasto em assistência ao desenvolvimento dos países de origem.

O governo espanhol respondeu então que SIVE não era importante apenas por causa das suas relações com outros países europeus, mas que o sistema também tinha um elemento humanitário importante já aumentava a capacidade das autoridades de salvar migrantes em perigo no mar, bem como ajudar a lutar contra o tráfico de drogas.

Os princípios-chave de SIVE são a detecção precoce e a centralização do comando. O investimento em tecnologia, guiado por estes dois princípios, definem as diretrizes de SIVE que é operado pela Guarda Civil.

O sistema combina três elementos:

- a. a) Estações de radar distribuídas ao longo da costa;
- b. b) Centros de controle onde agentes especializados podem controlar o movimento das câmeras e radares espalhados ao longo da costa;
- c. c) Unidades de interceptação (barcos de patrulha, helicópteros e veículos) que recebem indicações dos centros de controle para intervir em pontos precisos.

Na prática, o funcionamento do sistema pode ser resumido como se segue:

- Um pequeno barco (com imigrantes, por exemplo) se aproxima da costa;
- Um sistema de sensores fixos e móveis (radares, câmeras infravermelhas e câmeras de vídeo) detecta a embarcação de 10 a 25 km da costa;
- O centro de controle é alertado e pode seguir a embarcação por controle remoto de sensores. A uma distância de cerca de 5 km da costa, é possível estimar o número de pessoas a bordo, o curso e tempo de chegada do navio também podem ser estimados;
- Uma ou mais unidades de interceptação (barcos, helicópteros, etc.) são mobilizadas a fim de interceptar a embarcação perto da costa.
- Os passageiros são detidos e levados para um centro de acolhimento (no caso de imigrantes) ou de encarceramento (no caso de traficantes) a espera de julgamento

Quando o sistema funciona conforme planejado, a Guarda Civil pode começar a preparar para a interceptação de várias horas antes que a embarcação atinja a costa.

Na sua origem, SIVE foi implementado no Estreito de Gibraltar; mas já a partir de 2001 é estendido à costa da Andaluzia (província de Cádiz), sendo gradualmente implantado em outras áreas a leste e oeste da costa do Mediterrâneo, bem como das ilhas Canárias.<sup>52</sup>

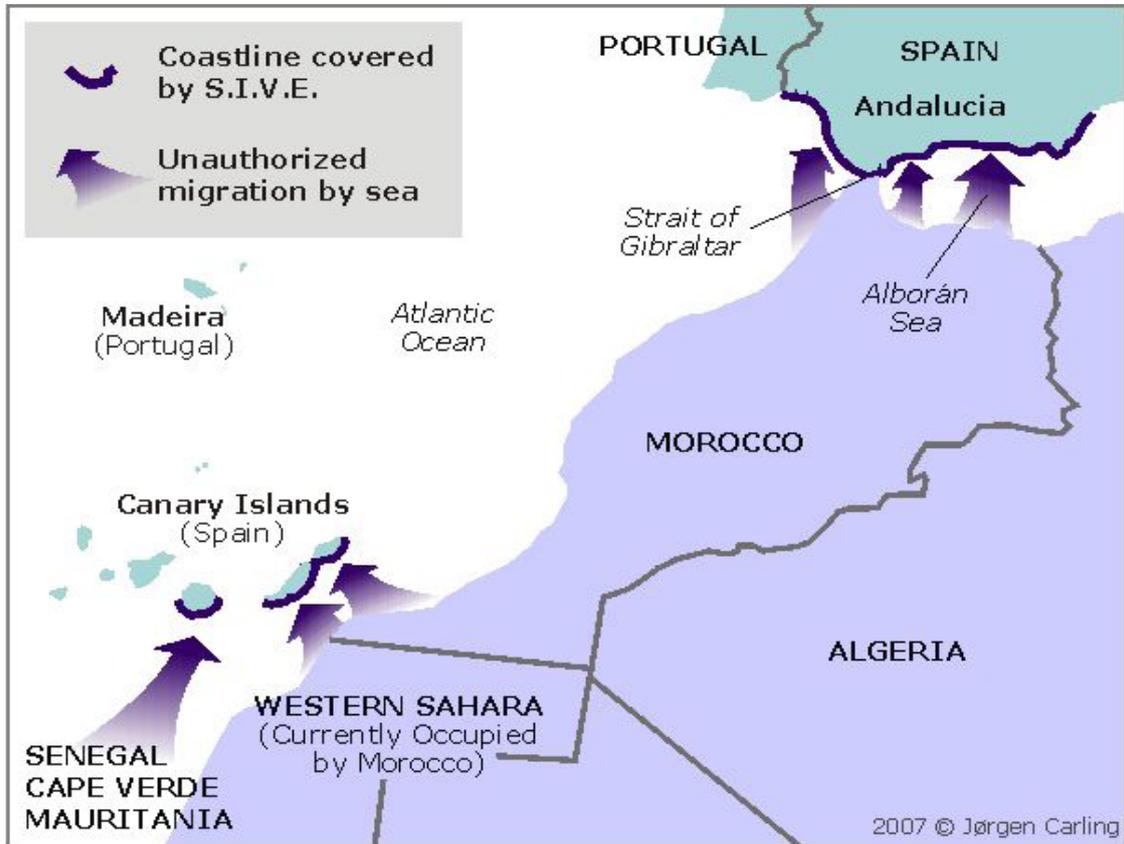
Os dois mapas abaixo ilustram a implantação de radares no quadro do programa SIVE e a ampliação do sistema de monitoramento das costas espanholas a partir de 2002 por meio da instalação de outros programas (ver abaixo).

---

52 Em 2002, três estações de detecção fixas foram instaladas em Fuerteventura. O sistema foi estendido depois para as ilhas de Lanzarote e Gran Canaria.

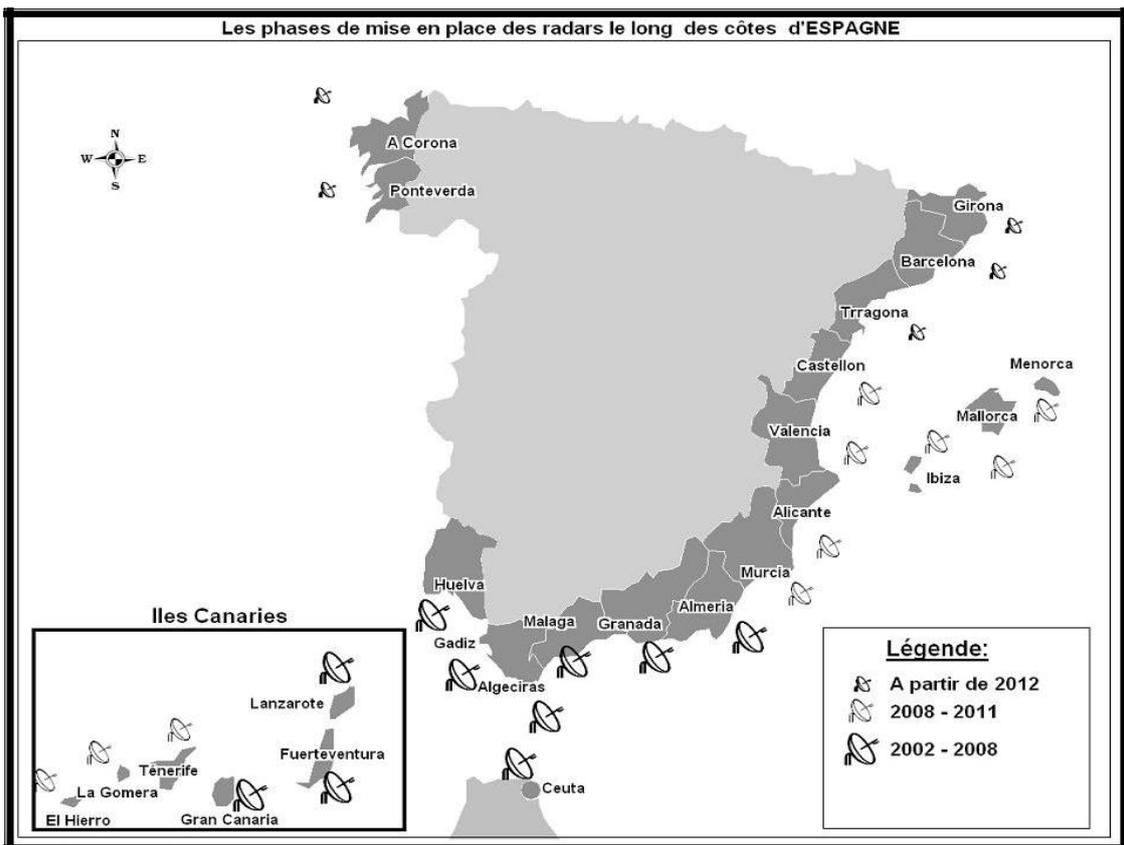
**MAPA 23**

Zonas de Fronteira Monitoradas pelo Programa SIVE



**MAPA 24**

Zonas da Costa Espanhola Monitoradas por Radar (Diferentes Fases)



A implantação de SIVE (que atualmente cobre também as zonas de fronteira de Ceuta e Melilla) tornou possível ampliar a vigilância das fronteiras marítimas da Espanha, diminuindo o número de imigrantes e traficantes interceptados nas rotas marítimas Mediterrânea e Atlântica como atestam os números das tabelas abaixo.

**FIGURA 28**  
Imigrantes Irregulares Interceptados por via marítima  
(Espanha, incl. Canária e Baleares)

	2006	2007	2008	2009	2010
Espanha	39.180	18.056 (-53,9%)	13.424 (-25,6%)	7.285 (-45,7%)	3.632 (-50,1%)
Canarias	31.678	12.478 (-60,6%)	9.181 (-26,4%)	2.246 (-75,5%)	196 (-91,3%)
Baleares	7.502	5.579 (-24,3%)	4.244 (-23,9%)	5.039 (+18,7%)	3.436 (-31,8%)

Fonte: Governo da Espanha, Ministério do Interior. *Balanço da luta contra a imigração ilegal, 2010.*

**FIGURA 29**  
Imigrantes Irregulares por via marítima (Ceuta e Meilla)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ceuta e Melilla	5.566	2.000	1.553	1.210	1.108	1.567

Fonte: Governo da Espanha, Ministério do Interior. *Balanço da luta contra a imigração ilegal, 2010.*

SIVE foi, contudo, apenas o primeiro de outros programas que o governo espanhol tem implantado para ampliar a eficácia dos mecanismos de controle e reforçar a segurança pública em suas fronteiras.

Nas seções abaixo, descreveremos brevemente alguns desses programas que, como se verá, dão uma forte ênfase às novas tecnologias e à pesquisa para aprimorar e/ou complementar os sistemas de controle por satélite e radares.

### 3.5.1.2. OUTROS PLANOS E PROGRAMAS DE VIGILÂNCIA DAS FRONTEIRAS ESPANHOLAS

#### I. SAIR e outros “SISTEMAS REMOTOS”

SAIR foi introduzido em 2006 através de um acordo entre o governo espanhol e a empresa Knosos (subsidiária da Amper). Trata-se de um sistema que integra uma plataforma de geolocalização (GPS) e o acesso a bancos de dados remotos TETRA e TETRAPOL. O sistema possui ainda um mecanismo de localização automática de veículos (AVL), com gestão de mobilidade.

Em 2011, a Amper assinou um contrato com as Forças de Segurança espanholas de 4 milhões de euros para ampliar e aprimorar os sistemas de rastreamento.

## II. MARISS

Este “Maritime Security Services” (Serviços de Segurança Marítima) é um mecanismo que amplia a vigilância da fronteira marítima, em particular por meio da integração das informações de radares costeiros, aos sistemas de detecção de navios, os sistemas de controle de Tráfego Marítimo (VTS), os sistemas de identificação automática (AIS), e os dados de observação aéreos e terrestres. O orçamento deste programa (e sua operacionalização) é parte da Agência Espacial Europeia.

## III. SIRDEE

O Sistema de Radiocomunicação Digital de Emergência do Estado (SIRDEE) é um sistema de comunicações de rádio digitais utilizados pelas forças de segurança na Espanha.

O sistema possibilita, entre outros, que as comunicações entre as autoridades sejam criptografadas, ampliando ainda a eficácia da comunicação (por rádio) entre as autoridades espanholas. O seu orçamento anual deste sistema é de 15 milhões de euros.

## IV. CCVM

A implantação do Centro de Coordenação da Vigilância de Fronteiras Marítimas (CCVM) foi concluída em 2011 ao custo de 8,3 milhões de euros. O objetivo deste centro, cujo orçamento anual de funcionamento está incluído no orçamento geral da UE, é realizar a coordenação, assessoria e direção de operações de vigilância marítima e de fronteiras costeiras dos Estados membros da União.

## V. SEAHORSE ATLÂNTICO e SEAHORSE COOPERATION CENTRES.

SEAHORSE é um programa europeu liderado pela Espanha, através do Ministério do Interior, e gerido operacionalmente pela Guarda Civil espanhola. O programa faz parte da iniciativa europeia sobre “rotas migratórias” cujo objetivo é promover a cooperação entre os países de origem, de trânsito e destino de imigração irregular e tráfico de seres humanos.

Este programa centra-se na realização de operações conjuntas e implantação de agentes de ligação nos países parceiros. Os principais países implicados na iniciativa são: Marrocos, Mauritânia, Cabo Verde, Senegal, Itália, Alemanha, Portugal, França e Bélgica.

Este sistema pioneiro permitiu, assim, que a informação fosse disponibilizada em tempo real, via satélite, a fim de localizar de onde embarcações clandestinas são lançadas e acompanhar sua trajetória.

O desenvolvimento recente mais importante deste programa foi a criação da Rede Seahorse, uma rede segura regional coordenada na Espanha para a troca de informações sobre a imigração irregular por mar. Trata-se de uma rede de troca de informações seguras entre a Espanha e os países de origem e de trânsito. A “SeaHorse NET”, lançada em 2007, é constituída

por 10 centros de cooperação (criados em 2010), distribuídos entre a Mauritânia (2), Marrocos (1), Senegal (1), Gâmbia (1), Guiné Bissau (1), Cabo Verde (1), Portugal (1) e Espanha (2).

Para criar esta rede, “pontos de contato” locais foram estabelecidos em países africanos que, no futuro, se tornarão centros de coordenação semelhantes ao existente nas Canárias (Centro Regional de Coordenação das Canárias).

Operações terrestres também foram realizadas no Senegal (Operação Gorée) e Mauritânia (Operação Cabo Blanco) para evitar que os barcos saindo desses países atingissem as costas espanholas.

Desde sua implantação, o programa previu a instalação de redes de comunicação (por satélite), bem como a coordenação e partilha de informação entre os países envolvidos sobre a imigração ilegal e outras atividades criminosas no mar.

Entre as atividades realizadas dentro do quadro deste programa, pode-se destacar não só a realização de operações conjuntas, e os centros de facilitação e troca de informação, mas também o desenvolvimento de cursos de formação para oficiais de países de origem e trânsito.

Entre 2006 e 2009, SeaHorse teve um orçamento de 6 milhões de euros, um orçamento que tem sido ampliado desde então.

## VI. SEAHORSE MEDITERRÂNEO

Aprovado em 2013, os fundamentos desta iniciativa são as mesmas do SeaHorse Atlântico, mas agora estendidas ao Mediterrâneo.

Esta rede de comunicação se concentrará na fronteira mediterrânea e envolverá além da Espanha, a França, Itália, Malta, Portugal, Chipre, Grécia e Líbia. Espera-se que em 2014 a Argélia, a Tunísia e Egito sejam incorporados ao programa.

Como o programa ‘Atlântico’, a versão Mediterrânea do SeaHorse também prevê programas de formação técnica. O orçamento deste programa é de 5,37 milhões de euros para o período 2011-2020.

### 3.5.1.3. PROGRAMAS E AÇÕES EUROPEUS DE SEGURANÇA E CONTROLE DE FRONTEIRAS

Como vimos acima no caso do programa SeaHorse, muitas das ações empreendidas pela Espanha na área da segurança e controle de fronteiras são, na realidade, parte integrante e/ou dimensões de iniciativas europeias que compreendem não só suas agências e instituições, mas também outros Estados Membros (como a França, mas também a Itália, o Reino Unido e em menor medida, a Alemanha, como veremos em um próximo capítulo).

Abaixo apresentamos brevemente alguns desses programas e projetos europeus ao qual a Espanha está associada.

## I. EUROSUR

Criado em 2008, o programa tornou-se operacional no final de 2013 e tem um orçamento de 338,7 milhões de euros previsto para o período 2011-2020. O programa visa interligar e melhorar os sistemas de vigilância entre os países membros situados na costa sul do Mediterrâneo para impedir o acesso dos imigrantes e redes de criminalidade fronteiriça. Além da Espanha, a França, Malta, Itália, e Grécia são parte integrante do Eurosur, que conta igualmente com o apoio da agência Frontex.

## II. Frontex

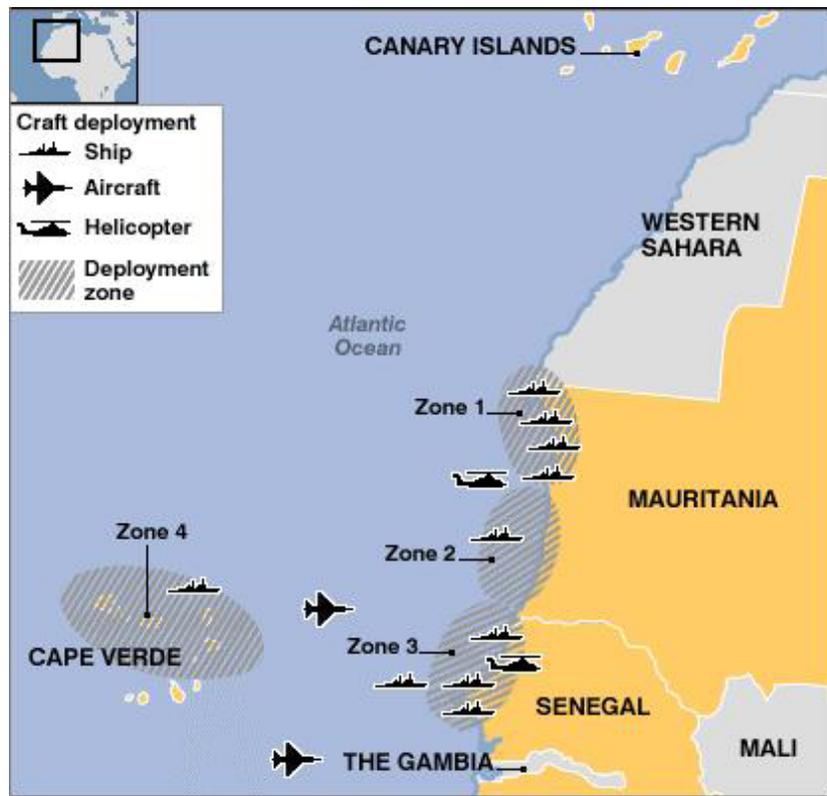
Em funcionamento desde 2005, FRONTEX visa como ressaltamos anteriormente, melhorar a abordagem integrada para gestão de controle de fronteira. Na Espanha, desde 2006, FRONTEX investiu mais de 24 milhões de euros na organização de diferentes operações como Hera, Aegios, Gate of África, Indalo e Minerva. Nessas operações, a Polícia Nacional e a Guarda Civil atuam em conjunto com Frontex.

As operações e organização de Frontex serão detalhadas em outros capítulos, mas para dar um exemplo de como as autoridades da Espanha têm colaborado com a agência, é interessante ressaltar o exemplo das operações Hera I e II.

O principal objetivo dessas operações foram de reforçar e, sobretudo, ampliar o trabalho feito pela Guarda Civil e Polícia Nacional espanhola no combate à imigração irregular e tráfico na região das Ilhas Canárias.

Assim, a agência Frontex estendeu a zona de monitoramento e identificação de imigrantes para regiões ao sul das Ilhas Canárias, em particular através do estabelecimento de serviços de patrulha offshore nas proximidades do Senegal e da Mauritânia a fim de diminuir a saída de embarcações das águas territoriais desses dois países, bem como de Cabo Verde, como ilustrado na figura abaixo:

**FIGURA 30**  
Zonas de Atuação de Frontex nas Operações HERA



Fonte: Frontex, 2010

### III. O Centro de Coordenação Regional das Canárias (CCRC)

Criado em 2006 pelo governo espanhol, o CCRC foi uma experiência inovadora na colaboração entre a Espanha e a UE. A finalidade do centro é facilitar a coordenação entre as diferentes instituições nacionais, europeias e locais na luta contra a imigração irregular por vias marítimas.

O CCRC tem várias funções, entre elas coordenar o controle da imigração irregular para as Canárias, realizar as patrulhas marítimas conjuntas diretas em conjunto com outros países da região (ver abaixo), centralizar e distribuir as informações que recebe; coordenar as operações aduaneiras e de polícia naval e configurar operações de resgate e salvamento marítimo.

O CCRC mobiliza uma ampla gama de instituições e órgãos dentro do governo espanhol, incluindo o Exército, a Marinha, o Ministério da Defesa, os Serviços de Inteligência, a Polícia Nacional, a Guarda Civil, bem como o Ministério da Economia, o Governo Regional das Ilhas Canárias e os Ministérios do Trabalho, e da Imigração e Assuntos Sociais.

Novos centros de coordenação deverão ser implementados nos próximos anos em outras partes da Espanha para coordenar por via redes todas as tarefas de controle de fronteiras. Entre estes locais estão previstos Algeciras (para monitorar o Estreito de Gibraltar) e outro em Valência (para a costa do Mediterrâneo).

#### IV. Sistema FADO

Como vimos na análise do caso francês, trata-se de um sistema de arquivamento de imagens que se destina a favorecer a troca, por computador e em prazos curtos, da informação disponível em todos os Estados membros, quanto a documentos autênticos e documentos falsificados, quando estes são identificados.

#### V. Projeto BLODEV-II

Como observamos, BLODEV foi o projeto Piloto financiado pela Comissão Europeia que serviu como uma espécie de teste para a implementação da infraestrutura que conectou o sistema VIS (ver acima). O projeto envolveu, além da Espanha e da França outros Estados Membros da UE, a saber: Alemanha, Áustria, Bélgica, Luxemburgo, e o Reino Unido.

O principal objetivo do projeto foi desenvolver as tecnologias de registro de dados biométricos de cada um desses oito Estados Membros e integrá-los em seus sistemas nacionais de emissão de vistos. O sistema coleta os dados biométricos de um requerente de visto, juntamente com a sua fotografia digital, reconhecendo os candidatos já matriculados em outros países – que também estejam interligados ao sistema.

Assim, quando um indivíduo chega à fronteira espanhola, um teste de verificação é realizado no posto de biometria e consulta ao sistema central. Na Espanha, o projeto é liderado pelo Ministério dos Assuntos Externos e da Cooperação (MAEC).<sup>53</sup>

#### VI. Projetos de Pesquisa e desenvolvimento tecnológico

Entre 2008 e 2011, cerca de 106 milhões de euros foram gastos em projetos de pesquisa europeus visando a aperfeiçoar as redes de informação e comunicação, ou ainda criar protótipos de mecanismos de vigilância e detecção aérea e naval.

Alguns dos projetos financiados por fundos europeus (do qual a Espanha participa) são: AMASS (4,9 milhões de euros) GLOBE (1 milhão de euros), OPERAMAR (669 mil euros), TALOS (19,9 milhões de euros), WIMASS (3,9 milhões de euros), OPARUS (1,18 milhões de euros), SEABILLA (15,5 milhões de euros), I2C (15,9 milhões de euros) PERSEUS (43,6 milhões de euros).

### 3.5.2. PROGRAMAS, ACORDOS E COOPERAÇÃO COM PAÍSES NÃO-EUROPEUS

Como se observou, o caráter transnacional das principais ameaças e desafios à segurança e controle das fronteiras espanholas (e europeias) exigem respostas igualmente transnacionais, nas quais uma vasta gama de países (direta ou indiretamente implicados) é chamada a participar.

De fato, como as seções anteriores evidenciaram: a maioria dos planos, programas e demais

<sup>53</sup> Pode-se ainda o Sistema de Informação Avançada de Passageiros (SIAP). A origem do SIAP encontra-se na obrigação por parte das companhias transportadoras de entregar às autoridades de supervisão os dados de suas listas de passageiros.

políticas europeias em questão de segurança e controle de fronteira possuem essa dimensão ‘global’, tanto no modo como esses temas são tratados, quanto no número e localização dos países que são chamados a participar da cooperação.

Nessa seção, apresentaremos alguns dos acordos e programas bilaterais implementados pelas autoridades espanholas nos últimos anos com países fora da União Europeia a fim de fortalecer a eficácia dos seus mecanismos de segurança e controle de fronteiras.

Focalizaremos-nos aqui nas iniciativas envolvendo os países do entorno geográfico mais próximo da Espanha, isto é, a África do norte e subsaariana. Incluiremos igualmente as contribuições da Espanha para projetos e programas de cooperação para o desenvolvimento visto que esta é uma dimensão importante da chamada “abordagem global” de temas como a defesa, segurança, controle de fronteiras e migrações.

A lista de países abaixo não é, por certo, exaustiva, e tampouco os acordos e programas citados. Nossa intenção aqui é apenas oferecer uma visão geral de algumas das iniciativas existentes num período mais recente.

## I. Argélia

A Espanha assinou, em 2013, dois acordos com a “Gendarmarie Nationale” e a Guarda Costeira Nacional da República da Argélia para fortalecer a cooperação bilateral na luta contra o crime organizado, o tráfico marítimo, a imigração ilegal e a poluição marinha.

Os dois países firmaram ainda um protocolo sobre a circulação de pessoas (2002) e um acordo sobre a segurança, com foco no combate ao terrorismo e o crime organizado (2008).

Entre 2005 e 2010, Espanha desembolsou igualmente cerca de 165,3 milhões de euros para financiar diferentes acordos de cooperação para o desenvolvimento em Argélia.

## II. Cabo Verde

Nos últimos anos, a cooperação entre a Espanha e Cabo Verde na luta contra a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos tem se intensificado. A Espanha, no quadro do Fundo de Migração e Desenvolvimento da CEDEAO, apoiou uma iniciativa da sociedade civil para o fortalecimento de suas relações com os residentes cabo-verdianos que residem no país e outras iniciativas visando a promover o desenvolvimento.

Entre 2005 e 2010, Espanha desembolsou igualmente cerca de 67,7 milhões de euros para financiar diferentes acordos de cooperação para o desenvolvimento em Argélia.

## III. Costa do Marfim

A Costa do Marfim é um dos países com os quais a Espanha tem atingido os maiores progressos na sua cooperação ao combate ao crime. O êxito dessa cooperação que culminou na assinatura do Acordo de Cooperação na Luta Contra o Crime Organizado em 2012, bem como de um acordo global sobre a regulamentação dos fluxos migratórios entre os dois países.

Entre 2005 e 2010, o volume investido pela Espanha em projetos e iniciativas de cooperação

para o desenvolvimento foi de 52,2 milhões de euros.

#### IV. Gâmbia

Para a Espanha, a Gâmbia é um dos países prioritários em matéria de migração, uma vez que é este o ponto de partida e/ou de trânsito de muitas rotas de tráfico e imigração ilegal. Nos termos do Acordo-Quadro de Cooperação sobre Migrações (2006), a Primeira Comissão Mista Hispano-Gâmbia (2008) foi realizada e novas reuniões e outras reuniões foram previstas para aprofundar a cooperação nesses temas.

A colaboração entre os dois países tem sido (e deve continuar) centrada na luta contra o tráfico de redes ilícitas, a transferência de recursos materiais e treinamento de pessoal especializado em matéria de migração legal.

Há igualmente uma cooperação em curso entre esses países para melhorar as capacidades de controlo de fronteiras, através da doação de equipamentos e treinamento das Forças Armadas da Gâmbia pelas forças de segurança espanholas.

Entre 2005 e 2010, o volume investido pela Espanha em projetos e iniciativas de cooperação para o desenvolvimento foi de 12,7 milhões de euros.

#### V. Gana

De forma semelhante aos países já mencionados, a Espanha tem buscado reforçar seus esforços de cooperação em matéria de imigração, controle de fronteira e segurança com Gana. Ambos os países vêm igualmente trabalhando a fim de firmar um acordo de cooperação em matéria de crime organizado, que não está totalmente.

Espanha continua a apoiar programas importantes nessas questões e que envolvem diretamente Gana, tal como o Programa AENEAS (UE) e de Controle de Contêineres da Organização Mundial das Alfândegas e da UNODC.

As autoridades espanholas também mantêm uma estreita colaboração com o Conselho de Controle de Entorpecentes de Gana, órgão que também colabora na luta contra a imigração ilegal. Neste sentido, o país organiza cursos de formação para forças de segurança ganenses, além de dar apoio para a implementação da Oficina Escola Accra que servirá como ferramenta para a capacitação de especialistas nas áreas e criação de emprego.

Entre 2005 e 2010, o volume investido pela Espanha em projetos e iniciativas de cooperação para o desenvolvimento em Gana foi de 76,2 milhões de euros.

#### VI. Guiné Bissau

Guiné Bissau assinou um Memorandum of Understanding no qual se engaja a monitorar seus espaços marítimos e aéreos em cooperação com autoridades e oficiais europeus (não só espanhóis) no quadro de sua colaboração com FRONTEX. O país participou, por exemplo, das diferentes operações do programa SeaHorse.

A Espanha mantém um oficial da Guarda Civil que serve como “focal point” com Guiné

Bissau, conectando os governos e autoridades dos dois países, em particular na área da repatriação e detenção de imigrantes irregulares. A Espanha também promove a realização de cursos sobre os dispositivos de controle de fronteiras e sistemas de gestão implantados na área dentro do quadro dos projetos europeus (como SeaHorse, etc.). A intenção do governo espanhol é aprofundar ainda mais a cooperação com o país e trabalhar no quadro do acordo de cooperação sobre migrações, assinado em 2008.

Entre 2005 e 2010, o volume investido pela Espanha em projetos e iniciativas de cooperação para o desenvolvimento em Guiné Bissau foi de 45,6 milhões de euros.

## VII. Guiné

A Guiné é um dos beneficiários do Fundo para a Migração e Desenvolvimento (Espanha-CEDEAO) no quadro do qual o país trabalha para a criação de um centro especializado na formação sobre a gestão dos fluxos migratórios, bem como o apoio ao desenvolvimento de uma política nacional de migração (com orçamento de 250 mil euros).

Nos últimos anos, as autoridades espanholas têm trabalhado constantemente com as autoridades guineenses no reforço das capacidades de luta contra o tráfico de pessoas, o controle das fronteiras marítimas e a gestão dos fluxos migratórios, sempre dentro do quadro da “abordagem global” (i.e. com ênfase em questões de desenvolvimento socioeconômico e melhoria de indicadores de governança).

Entre 2005 e 2010, o volume investido pela Espanha em projetos e iniciativas de cooperação para o desenvolvimento em Guiné foi de 14,5 milhões de euros.

## VIII. Mali

Em 2013, a Convenção relativa à luta contra o crime organizado internacional (assinada em 2008) entrou em vigor. Além de questões relacionadas ao combate ao tráfico de drogas e outras redes criminosas transnacionais, a Convenção possui igualmente um importante capítulo sobre gestão de fronteiras e migração na região.

Nesse mesmo ano, foi estabelecido o Centro de Informação e Gestão Integral de Migrações (CIGEM), financiado pela Comissão Europeia e apoiado pela Espanha e pela França.

O CIGEM tem como objetivos principais: a) melhorar o conhecimento sobre a migração; b) receber e acompanhar potenciais emigrantes, bem como os imigrantes regressados; c) preparar relatórios sobre as condições legais da migração (para a Europa); d) sensibilizar a opinião pública sobre os riscos da migração irregular.

Dada a importância política e estratégica do país, não somente em questões migratórias, mas sobretudo de segurança e defesa, o Mali é considerado como um país prioritário na ação externa da Espanha – bem como da França e da UE, de modo geral. Assim, nos últimos anos, a Espanha (como a França e a UE) tem trabalhado em projetos e outras iniciativas para reforçar a capacitação e assistência técnica de diferentes áreas relacionadas a temas como segurança pública (inclusive reforma do setor de segurança), combate ao crime transnacional (incluindo terrorismo), controle de fronteiras e migrações, entre outros.

As autoridades espanholas têm organizado seminários, cursos de formação e formado agentes especializados para trabalhar em programas como o SeaHorse. O país fez igualmente doações de diversos materiais e ofereceu apoio financeiro para os Ministérios da Segurança, Assuntos Externos e Integração do Mali.

Entre 2005 e 2010, o volume investido pela Espanha em projetos e iniciativas de cooperação para o desenvolvimento no Mali foi de 103,3 milhões de euros.

## IX. Marrocos

Tendo em vista a proximidade geográfica, bem como as fortes relações (sociais, políticas, econômicas) entre esses países, a Espanha tem uma longa história de cooperação com Marrocos, sobretudo em matérias de segurança e controle de fronteiras. Elencar e detalhar todas essas iniciativas mereceriam um estudo por si só. Ofereceremos aqui, como para os demais países, uma apresentação sucinta dos programas e ações mais recentes e com mais relevo para os temas tratados.

Colaboração policial bilateral entre a Espanha e diferentes países africanos, a fim de exercer a vigilância e controle conjunto da imigração irregular ao longo da rota marítima do Oeste Africano, foi iniciada em 2004. Em julho daquele ano, trabalhando no âmbito da “Task Force” Hispano-Marroquina e do Acordo de Cooperação entre a Guarda Real marroquina e da Guarda Civil espanhola, patrulhas marítimas conjuntas ao longo das costas do Atlântico e do Mediterrâneo do Marrocos foram iniciadas com excelentes resultados de acordo com os relatórios da Guarda Civil espanhola e do Ministério do Interior (ver Gabella, 2005).

Também em 2004, o programa readmissões de imigrantes irregulares, que havia sido assinado em 1992, começou a ser implementado com mais regularidade.<sup>54</sup> Pelo acordo, Marrocos se comprometia a reenviar os imigrantes (africanos) irregulares apreendidos pelas autoridades espanholas e que haviam passado pelo seu território para chegar ao país (como por exemplo os imigrantes presentes em torno de Ceuta e Melila).

De fato, a maioria dos imigrantes africanos, bem como outras redes criminosas internacionais, utiliza o Marrocos como país de trânsito para chegar a Espanha. Por essa razão, Marrocos é um dos países prioritários em matéria de migração, controle de fronteira e segurança para a Espanha.

A melhoria das relações diplomáticas entre a Espanha e Marrocos após meados de 2004 aumentou consideravelmente a cooperação em matéria de controle da imigração irregular e de polícia entre os dois países. Por exemplo, patrulhas conjuntas foram criadas para lutar contra o tráfico no Estreito de Gibraltar e na costa ocidental de Marrocos e a cooperação policial foi reforçada em vários níveis. Um dos elementos-chave para esta última foi a criação do grupo de trabalho hispano-marroquino permanente sobre a imigração e controle de fronteiras.

O governo espanhol tem apresentado as suas relações bilaterais com Marrocos,

54 Esta melhoria deveu-se principalmente pelo fato de que o Partido Socialista Obrero Español (PSOE) ter ganhado as eleições daquele ano, assumindo, assim, o governo nacional. Até então, Marrocos não tinha cumprido a sua parte do acordo, alegando que não dispunha de fundos e de pessoal para garantir sua implementação. Estes problemas, juntamente com a dificuldade em verificar os países de origem dos imigrantes, que em muitos casos não possuem passaportes e/ou outros documentos de identificação.

em particular a cooperação diplomática e de polícia (com a criação do grupo de trabalho permanente), como um exemplo de sucesso de gestão conjunta e eficaz de fronteira, e da luta contra a imigração irregular.

O aumento do controle “comum” em território marroquino e ao longo de suas costas está diretamente relacionada com o aparecimento das diferentes “rotas mediterrâneas” de tráfico e imigração irregular (ver capítulo I), bem como a consolidação da Mauritânia como o principal país de trânsito para a imigração irregular na rota do Oeste Africano.

Em 2013, o Acordo sobre a cooperação na prevenção da imigração ilegal de menores não acompanhados (assinado em 2007) entrou em vigor o que aumenta, de fato, o nível de cooperação policial transfronteiriça entre os dois países. Nesse sentido, vale ressaltar que há um acordo mais recente de cooperação policial entre os dois países, assinado em 2010 e em vigor desde 2012.

Para além de questões de segurança e controle de fronteiras, ambos os países continuam a cooperar no âmbito do Acordo sobre o Trabalho (2001) e outras questões ligadas ao desenvolvimento econômico e social.

Marrocos é, de longe, o país que recebeu (e continua a receber) as maiores dotações orçamentárias para projetos de cooperação para o desenvolvimento: 430,2 milhões euros entre 2005 e 2010.

A despeito dos esforços político-institucionais que tem sido feitos desde os anos 2000 para reforçar a cooperação entre os dois países, nem sempre os acordos e programas assinados podem ser plenamente aplicados. Isto ocorre não só com Marrocos, mas igualmente com outros parceiros na região.

Um dos acordos cuja aplicação mostra-se mais problemática são os chamados acordos de readmissão pelos qual determinados países africanos se comprometem a readmitir seus cidadãos ou de outros países uma vez que estes tenham sido detidos por estar em território espanhol de forma irregular ou quando tentavam entrar clandestinamente na Espanha.<sup>55</sup>

Em 2002 e 2003, a Espanha assinou três acordos de imigração e circulação de pessoas com a Argélia, Guiné-Bissau e Mauritânia. Esses acordos incluem a obrigação de readmitir os cidadãos desses países, a pedido do governo espanhol, que havia sido detido por estar em território espanhol de forma irregular ou quando tentavam entrar clandestinamente Espanha.

Estes acordos têm se mostrado difíceis de aplicar na prática por diferentes razões. Um dos principais obstáculos tem sido justamente a identificação de imigrantes que são na maioria das vezes indocumentados (Asín, 2008). No caso do Marrocos, outros aspectos do acordo têm tornado difícil ou impraticável sua implementação, incluindo a exigência de petições (feitas pelas autoridades da Espanha) que devem ser apresentadas no prazo de 10 dias após a entrada ilegal em seu território.

---

55 Em 2002 e 2003, a Espanha assinou três acordos de imigração e circulação de pessoas com a Argélia, Guiné-Bissau e Mauritânia.

## X. Mauritânia

A Mauritânia, assim como Mali, Marrocos e Guiné Bissau, é um dos principais focos da cooperação espanhola na região. De fato, em razão da importância estratégica e do seu posicionamento geográfico, nos últimos anos, houve um salto significativo da colaboração entre a Espanha e este país.

Imigração tornou-se nos últimos anos um dos principais problemas nas relações bilaterais com a Mauritânia, por ser este um país de trânsito para os fluxos migratórios a partir de África subsaariana.

A Espanha tem, assim, cooperado com a Mauritânia de diversas formas, incluindo o apoio financeiro e material, para ampliar a capacidade do país em combater as redes de tráfico internacional e a imigração irregular. Assim, as autoridades espanholas desenvolveram vários cursos na Espanha e na Mauritânia que visam o combate ao terrorismo e à imigração ilegal, com membros do Departamento de Segurança Interna e da “Gendarmerie Nationale” do país.

O trabalho conjunto continua, culminando em um acordo de cooperação na luta contra o crime organizado, que levou os membros da Polícia Nacional e da Guarda Civil espanhola a colaborar diretamente com as Forças de Segurança da Mauritânia.

Um exemplo desta colaboração foi o programa “West Sahel”, no qual a Guarda Civil espanhola cooperou diretamente com a “Gendarmerie Nationale” da mauritana, incluindo programas de formação, fornecimento de tecnologia de vigilância e patrulha conjunta para operar ao largo da costa do país (com foco na imigração ilegal e criminalidade transfronteiriça). West Shael tem um orçamento de € 2 milhões dos quais 80% foram financiados pela UE.

Da mesma forma, em 2006, o Projeto Atlantis foi lançado: trata-se de um projeto de cooperação bilateral para a vigilância conjunta das águas territoriais da Mauritânia com foco no combate ao tráfico e imigração ilegal. Mais uma vez, as principais instituições envolvidas nesse projeto foram a ‘Gendarmerie’ da Mauritânia e a Guarda Civil espanhola. Essa cooperação serviu, na realidade, de ‘inspiração’ para a operação SeaHorse (ver acima) que foi iniciada com base nestas experiências bilaterais anteriores.

Entre 2005 e 2010, o volume investido pela Espanha em projetos e iniciativas de cooperação para o desenvolvimento no Mauritânia foi de 142,1 milhões de euros.

## XI. Níger

A cooperação da Espanha com esse país está voltada principalmente para a área da segurança, devido à ameaça constante de conflitos e a porosidade de suas fronteiras. Assim, as ações e programas empreendidos visam a promover as relações bilaterais em matéria de segurança, migração e o combate ao tráfico ilícito de drogas, bem como o terrorismo transnacional – questões que exigem uma vigilância e segurança reforçada nas fronteiras. Ao mesmo tempo, o governo espanhol tem apoiado o desenvolvimento de uma política nacional de imigração, através do Fundo para a Migração e Desenvolvimento da CEDEAO.

A visita do Secretário de Estado da Segurança em 2011 e o debate sobre o projeto de um futuro acordo de cooperação na luta contra o crime indicam que a Espanha quer reforçar ainda mais os laços com o Níger.

Entre 2005 e 2010, o volume investido pela Espanha em projetos e iniciativas de cooperação para o desenvolvimento no país foi de 85,4 milhões de euros.

## **XII.** Nigéria

Espanha coopera ativamente com questões policiais com a Nigéria, país com o qual possui um acordo de readmissão de imigrantes irregulares. Alguns representantes de alto nível da Agência Nacional para a Proibição do Tráfico de Pessoas da Nigéria têm participado de conferências na Espanha. As autoridades espanholas reforçaram recentemente a colaboração com os peritos do Serviço de Imigração da Nigéria no seu trabalho de combate à imigração ilegal e principalmente o tráfico de seres humanos. Um exemplo são diferentes projetos com a polícia nigeriana para aumentar a sensibilização para os riscos da imigração ilegal.

Do ponto de vista militar, entre 2011 e 2012, três barcos de patrulha da Armada Espanhola visitaram a Nigéria (além de outros países na costa oeste africana), para realizar operações militares conjuntas e participar de atividades de formação e capacitação das marinhas locais.

Entre 2005 e 2010, o volume investido pela Espanha em projetos e iniciativas de cooperação para o desenvolvimento no país foi de 153,7 milhões de euros.

## **XIII.** Senegal

Senegal tornou-se um dos países centrais na estratégia espanhola sobre a migração ilegal e segurança de fronteiras. Nos últimos anos, e de modo semelhante a outros países de trânsito, como Marrocos, a Mauritânia e Guiné Bissau, as autoridades espanholas (e europeias) têm dado ênfase especial ao país, colaborando com as autoridades locais em diferentes programas coordenados pela Frontex, como SeaHorse. A Espanha também colabora nos processos de formação das forças de segurança senegalesas promovendo vários cursos e seminários.

Além disso, o país tem sido um dos grandes beneficiários do Fundo de Migração e Desenvolvimento da CEDEAO (financiado pela Espanha), através do qual, diferentes projetos foram lançados para promover a inserção laboral de jovens senegaleses, especialmente na agricultura e pesca, assim como a implementação de iniciativas específicas na área da imigração.

Entre 2005 e 2010, o volume investido pela Espanha em projetos e iniciativas de cooperação para o desenvolvimento no país foi de 238 milhões de euros.

# **4. SEGURANÇA PÚBLICA E CONTROLE DE FRONTEIRAS NA FRANÇA E NA ESPANHA: ‘BOAS PRÁTICAS’ E REFLEXÕES FINAIS**

A análise dos programas, ações e projetos implementados pelos governos francês e espanhol nos últimos anos nos permite tirar algumas conclusões não só sobre os principais desafios, com também as principais soluções encontradas.

Nesta seção buscaremos ressaltar os principais ‘ensinamentos’ e ‘melhores práticas’ que resultam do exame dessas experiências e que poderiam inspirar o Plano Estratégico de Fronteiras e a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras do Brasil.

- Foco no desenvolvimento político e institucional
- Reforço da coordenação interinstitucional para aumentar a eficácia e “operacionalização” dos programas, planos e ações na área.

Como pudemos perceber ambos os países fizeram grandes esforços nas últimas décadas para desenvolver as políticas e instituições na área de segurança pública e controle de fronteiras, impulsionados, em grande medida, pelas ‘diretivas’ e outras normas existentes no plano europeu.

Assim, uma série de legislações específicas foi criada, programas e planos específicos foram implementados, e um grande número de políticas públicas e instituições foram criadas e/ou adaptadas para lidar com estas questões cada vez mais ‘transversais’.

A repartição de competências entre os diferentes ministérios dentro do governo central, e as diferentes instituições e órgãos dentro destes, criou a necessidade de ampliar a concertação e comunicação interinstitucional de modo a evitar não só a repetição (por vezes inúteis) do trabalho, como também para reforçar o ‘aprendizado’ e ‘conhecimento institucional’.

A institucionalização de mecanismos de coordenação dos trabalhos dos diferentes ministérios, instituições e agências na França e, em certa medida, na Espanha pode ser considerada uma experiência necessária para o efetivo desenvolvimento e execução desta área política.

Isto nem sempre é fácil já que muitos dos entraves decorrem de duplicações de competências que não podem ser sanadas apenas pela maior coordenação, no plano prático, do trabalho dos diferentes atores. No caso Espanhol, por exemplo, onde a cooperação entre instituições tende a ser menor<sup>56</sup>, o fato das competências serem claramente diferenciadas ajuda a melhorar a eficácia de sua ação.

Tanto na França quanto na Espanha houve igualmente um esforço para reforçar a coordenação interinstitucional também na concepção e produção de informação, não só no plano nacional, mas também no europeu e internacional por meio dos diversos programas e projetos de partilha de bases de dado, documentos, etc. Esta colaboração na produção e análise de informações tem permitido o melhor diagnóstico do problema e, conseqüentemente, maiores inovações políticas e práticas.

- *Busca de políticas, estratégias e respostas adequadas às situações específicas de cada país.*
- Estabelecimento de prioridades geográficas.

Apesar da inegável influência da União Europeia no desenvolvimento da política de segurança e controle de fronteiras francesa e espanhola, certas particularidades (por exemplo, suas necessidades econômicas, localização geográfica, etc.) acabaram por ter grande impacto na forma como esses países moldaram e implementaram suas respostas aos principais desafios

56 Como vimos, na Espanha, o controle de fronteiras e em particular dos fluxos migratórios são de competência do Ministério do Interior, que ‘divide’ tal tarefa entre a Guarda Civil (fronteiras externas e vigilância) e a Polícia Nacional (controle interno, identificação, repatriações, luta contra a imigração irregular e documentos falsificados, etc.).

que encontram na área, em particular a imigração irregular e o tráfico de seres humanos.

Nesse sentido, a abordagem da Espanha para a regulação dos fluxos migratórios tem tentado conciliar as demandas específicas do mercado de trabalho espanhol com a condição do país como a fronteira sul da Europa.

O relativo sucesso da Espanha nesta área deve-se ao fato de o país ter sido capaz de adaptar a sua política para lidar com a sua situação específica, ajustando inclusive suas ações para controlar as zonas de fronteira marítima que é, de longe, o seu maior desafio.

Esta abordagem também levou a Espanha, mas também a França, a desenvolver políticas que priorizem em certas regiões geográficas (em grande parte com foco na África), que não são prioridades para outros estados membros da UE.

Nesse sentido, ambos os casos analisados revelaram uma grande capacidade de criar respostas políticas inovadoras e acordos com um grande número de países na região como forma de ampliar a eficácia das suas próprias políticas e, assim, como meios para atingir seus objetivos estratégicos.

- *Controle dos fluxos fronteiriços visto como parte de uma “política global” que incorpora outras dimensões da segurança pública*
- Adoção de uma abordagem proativa (e não reativa) na elaboração de políticas de segurança e controle de fronteira
- Ampliação dos mecanismos de cooperação com os países de origem e de trânsito: chaves para o sucesso no controle da migração na fronteira
- Implementação de programas e políticas para facilitar a troca de informações entre os países de origem, trânsito e destino.

Como examinamos nas seções acima, o aumento no número de instrumentos e orçamentos destinados à cooperação bilateral e regional revelou-se fundamental para o sucesso (recente) dos programas e demais ações implementadas pela Espanha e França na matéria.

Um exemplo é a parceria estabelecida entre a Guarda Civil espanhola e a polícia marroquina, ou ainda a Gendarmerie da Mauritânia, que realizam patrulhas conjuntas no quadro da Operação Atlantis, ou ainda ‘boas práticas’ aplicadas aos novos acordos de cooperação com o Senegal.

As operações SeaHorse e a criação da SeaHorse Net, que implicam tanto a Espanha quanto a França, além de outros parceiros europeus e regionais, é um outro exemplo do reforço exitoso da cooperação na área da segurança e controle de fronteiras.

A eficácia destas ações depende do desenvolvimento de operações conjuntas e a criação de uma rede de troca de informações seguras.

- Encontrar e desenvolver formas inovadoras para controlar os fluxos e participar ativamente das iniciativas de segurança pública nas zonas de fronteira

O aumento da eficácia da vigilância das fronteiras tem sido alcançado sobretudo por meio da inovação tecnológica e operacional, desenvolvida graças a projetos de pesquisa aplicada na área e implementos ao longo dos anos em colaboração com parceiros regionais, como foi o caso do programa SIVE nas costas espanholas.

Outra inovação de particular interesse foi a criação de centros para coordenar o controle das fronteiras, como o Centro de Coordenação Regional Ilhas Canárias, que tem coordenado a ação de todos os organismos nacionais e internacionais envolvidas na aplicação e gestão de políticas de fluxos migratórios e na assistência e proteção de imigrantes.

O sucesso deste centro tem incentivado a criação de centros semelhantes em outros pontos estratégicos na Espanha (Madrid, Algeciras, Valência), bem como nos países de origem.

Contudo, se a expansão dos mecanismos e tecnologias de controle de fronteiras pode levar, num primeiro momento, a uma maior eficácia na luta contra a imigração ilegal e redes de tráfico internacional, estes também podem ter efeitos “não esperados” nem sempre positivos.

Como ressaltamos, a tendência das redes de imigração e crime organizado é adaptar-se aos novos desafios que encontram. Assim, quando determinadas rotas de contrabando e tráfico tornam-se conhecidas e controladas (por meios humanos e/ou tecnológicos), os indivíduos que delas se utilizam passam a buscar alternativas e, assim, acabam por criar novas rotas.

Foi o que aconteceu, por exemplo, no caso do programa SIVE espanhol analisado acima, que levou a mudanças geográficas nas rotas de contrabando e tráfico para a Espanha.

Nos dois anos seguintes ao início do programa em parte da costa das Ilhas Canárias e do continente, o total de intercepções (de imigrantes, traficantes, etc.) subiu de 12% para 59%, de acordo com estatísticas do governo espanhol. Com o maior número de controle e intercepções, traficantes e imigrantes passaram a atravessar a parte mais ocidental do Mar Mediterrâneo, conhecido como o mar de Alborán, em vez de utilizar o Estreito de Gibraltar.

Da mesma forma, nas Ilhas Canárias, as chegadas de embarcações com imigrantes se deslocaram em direção a áreas com menos vigilância. Assim, no verão de 2001, em Lanzarote, que já havia sido afetada pelo problema, mas apenas marginalmente, passou a receber cerca de um terço de todas aquelas embarcações. Para muitos analistas, o fenômeno foi uma espécie de “resposta” das redes de imigração irregular organizada e tráfico à instalação do programa SIVE em Fuerteventura (Carling, 2007)

A realocação de rotas de contrabando não só significa que o problema de chegadas não detectadas persiste, como também, que os traficantes (e imigrantes) podem levar mais tempo e utilizar as rotas mais perigosas. Este foi o caso ao longo da fronteira EUA-México, como documentado pelo cientista político Wayne Cornelius (2001).

Tal observação nos leva a questionar por que sistemas que utilizam tecnologias avançadas, como SIVE, não são capazes de reprimir totalmente o tráfico e a imigração ilegal.

Na verdade, muitos dos elementos que explicam esse relativo “insucesso” não estão relacionados ao sistema em si, mas a outros obstáculos, inerentes ao sistema de controle de fronteira do país em questão.

Como se observa, SIVE foi desenvolvido para detectar e apreender os migrantes e traficantes nas fronteiras marítimas e o sistema provou ser tão eficiente quanto possível na realização desse objetivo. Contudo, ainda que o sistema tenha tido um grande êxito nessa tarefa, este é apenas um elo da corrente que constitui uma política mais ampla de controle de fronteira e controle de migração.

No caso espanhol, depois de serem presos, os migrantes devem ser processados com base em um regime de análise de mérito. Cada caso é um caso, e para cada caso há uma solução – ou não.

Quando o imigrante procura asilo, suas reivindicações devem ser avaliadas. Se o resultado for negativo, ou se não houve pedido de asilo em primeiro lugar, as autoridades espanholas devem determinar a nacionalidade dos imigrantes a fim mandá-lo de volta ao seu país de origem.

Enquanto Marrocos permite a Espanha repatriar marroquinos que cruzaram sem autorização suas fronteiras, os esforços espanhóis para devolver ao Marrocos os migrantes Africanos em trânsito pelo território marroquino têm sido mais falhos. Assim, como vimos, nos últimos anos, a Espanha (mas também a França) tem feito grandes esforços para firmar acordos de readmissão com outros países da África Subsaariana para facilitar esse retorno.

De acordo com a legislação espanhola, os migrantes podem ser detidos por até 40 dias em “centros de acolhimento”. Se os imigrantes não podem ser mandados para casa dentro deste período, eles são automaticamente liberados. Estes indivíduos partem com uma “ordem de expulsão do território” que os impede, na prática, de trabalhar e ter acesso a certos serviços públicos, mas muitos permanecem na Espanha ou acabam indo para outros países europeus, onde alguns eventualmente conseguem autorização de residência.

Assim, ainda que o SIVE e outros sistemas representem um elo progressivamente forte na corrente de controle de fronteiras Espanhol e europeu, o processamento “caso a caso” e a incapacidade de retornar muitos dos imigrantes expulsos acabam por “enfraquecer” a cadeia como um todo.

Nesse sentido, o ‘ensinamento’ que nos deixa esta experiência europeia é que a implantação de novas tecnologias para reforçar o monitoramento das zonas fronteiras, ainda que necessária, não deve ser considerada como único mecanismo para aumentar a eficácia efetiva (e a longo prazo) do controle fronteiriço.

As políticas de segurança e gestão de fronteiras devem ser pensadas na sua totalidade, ou como uma corrente: assim, cada instituição, órgão, ação, plano ou programa representa apenas um ‘elo’ de uma longa cadeia que **só funciona em conjunto**. Dessa forma, sua eficácia só será plena se todos os elos forem suficientemente ‘fortes’ para enfrentar as pressões e desafios diversos que as fronteiras do país enfrentam e continuarão a enfrentar.



# Capítulo 3



**PERSPECTIVAS ESPECÍFICAS DAS FRONTEIRAS  
EUROPEIAS, UM OLHAR NAS REALIDADES DA  
ITÁLIA, ALEMANHA E REINO UNIDO**

Apresentadas algumas características específicas das regiões fronteiriças da França e Espanha, passamos a discorrer neste capítulo uma espécie de prolongamento do capítulo anterior. Tal continuidade pode ser encontrada tanto de um ponto de vista formal quanto de conteúdo, pois os tópicos examinados nesses capítulos são em grande medida os mesmos, mudando apenas os países (casos) no contexto dos quais são analisados.

Assim, examinaremos os casos específicos de certos países-membros da União Europeia<sup>1</sup>, focalizando a análise nas ações, projetos e programas implementados por seus governos para garantir a segurança pública e controle de suas fronteiras externas, mais especificamente os casos de outros três Estados membros, a saber: a Itália, a Alemanha e o Reino Unido.

Ademais, ao contrário da França e da Espanha, que possuem características relativamente semelhantes quanto à configuração de suas fronteiras externas (em grande parte marítimas) e desafios encontrados (em grande medida a migração irregular e tráfico provenientes das diferentes “rotas” do Mediterrâneo e provenientes da África subsaariana), os Estados que serão objeto de nossa análise ao longo das próximas páginas são bastante distintos entre si.

De fato, a Itália, a Alemanha e o Reino Unido poderiam ser considerados exemplos quase paradigmáticos das diferentes perspectivas e posições europeias sobre a questão da segurança pública em zonas de fronteira.

Tais diferenças decorrem, como se verá, não somente da diversidade de posições geográficas de suas fronteiras, dos seus diversos desafios, ou ainda diferentes instituições, atores e programas, mas também (ou sobretudo) das posições (políticas) que esses países defendem quanto ao projeto comum de defesa e segurança da União Europeia, assim como sua afiliação a alguns dos princípios-chave do arcabouço normativo-institucional que o compõe.

A primeira dessas diferenças, e talvez mais reveladora, refere-se ao fato de o Reino Unido (junto com a Irlanda) não ser formalmente parte integrante dos acordos de Schengen. Para além de outras consequências, a não adesão do Reino Unido a Schengen exclui o país do espaço de livre-circulação que é uma das pedras angulares da UE, mantendo, logicamente, a obrigatoriedade de controle das suas fronteiras externas tanto para os cidadãos de outros Estados-membros (bem como dos que não são membros) da União.

Pode-se dizer, assim, que o Reino Unido ocupa uma posição particular dentro do sistema europeu de segurança pública e controle de fronteiras, que confere características próprias às ações, políticas e programas que o país tem desenvolvido para assegurar a segurança e controlar de forma eficaz suas fronteiras.

Faremos também uma breve apresentação do contexto (normativo, institucional, etc.) no qual o controle de fluxos e a segurança pública das zonas de fronteira dos três casos selecionados são realizados (seção 3). Para evitar repetições, faremos aqui apenas uma breve menção à análise apresentada no capítulo anterior, explicitando alguns detalhes da posição *sui generis* do Reino Unido quando à aplicação de certas normas e participação em certos programas e ações da União Europeia.

Em seguida, este capítulo examinará a concepção, funcionamento e efetividade dos principais programas e projetos em questões de segurança pública em suas regiões de fronteiras de cada

---

<sup>1</sup> No texto, faremos referência à União Europeia igualmente como ‘UE’ ou somente ‘União’.

um dos países selecionados em seções distintas: primeiro a Itália, seguido do estudo de caso da Alemanha e por fim o Reino Unido.

Para cada um dos países selecionados, examinaremos, em um primeiro momento, a situação geográfica das fronteiras, o arcabouço normativo, legal e institucional que regem a segurança pública e controle de fluxos, bem como os planos, programas e políticas públicas existentes.

Ressaltaremos também os desafios existentes, bem como as principais tecnologias empregadas e avanços atingidos, ressaltando, sempre que possível, as sinergias e interfaces com o Plano Estratégico de Fronteiras e Estratégia Nacional de Segurança nas Fronteiras do Brasil.

A última seção deste capítulo recapitulará algum dos pontos mais importantes dessas diferentes análises, ressaltando os aspectos que poderiam inspirar as autoridades e Legislador brasileiro ao refletir sobre as políticas e programas de segurança pública e controle de fronteiras no contexto nacional.

## A POSIÇÃO SUI GENERIS DO REINO UNIDO NA UNIÃO EUROPEIA

Como destacado em outros capítulos, a criação do Espaço Schengen, com a assinatura do acordo com mesmo nome em 1985, constitui a pedra angular do que se poderia chamar o sistema europeu de segurança e controle de fronteira.

O Acordo de Schengen representou, entre outras coisas, uma das primeiras tentativas dos países europeus de criar uma área de livre circulação na Europa. Assim, os controles de passaporte nas fronteiras entre os membros do Acordo foram abolidos, ao mesmo tempo em que a defesa e controle das fronteiras externas passaram a ser garantidos conjuntamente.

Apesar de sua importância singular dentro do ‘arcabouço’ político e institucional da UE, nem todos os Estados-membros da União aceitaram o conceito Schengen. Este foi o caso em particular do Reino Unido e da República da Irlanda<sup>2</sup>, como o mapa abaixo ilustra.

Esses países, que possuíam uma área comum de livre-circulação anterior à criação de Schengen<sup>3</sup>, fizeram um “opt-out”, ficando assim excluídos formalmente do Espaço Schengen.

2 Outras exclusões foram acordadas para certos territórios específicos, tais como as Ilhas Faroé.

3 A Irlanda e o Reino Unido mantêm uma área comum (sem passaporte) para os cidadãos dos dois países e as três Dependências da Coroa britânica de Jersey, Guernsey e Ilha de Man, que estão fora da União Europeia.

## MAPA 25

### Composição do Espaço Schengen



As principais objeções do governo britânico para se unir à área de Schengen é a possível perda de controle sobre a política de imigração. Um argumento usado pelo governo britânico para defender tal posição refere-se à situação insular do país: para uma ilha, os controles fronteiriços seriam a maneira mais eficaz e menos intrusivo de se evitar a imigração ilegal do que as medidas previstas pelo sistema Schengen, tais como o controle de carteiras de identidade, autorizações de residência e/ou registro na polícia.

Para as autoridades britânicas, tais medidas seriam apropriadas apenas para os países com fronteiras terrestres extensas e permeáveis – como é o caso, em particular, do Brasil.

Além disso, o Reino Unido argumenta não desejar fazer parte de um sistema comum de vistos<sup>4</sup> que podem não refletir as necessidades do país (em termos de recursos humanos), bem como não querer implementar regras que foram decididas por maiorias não-qualificadas.

Na avaliação do governo britânico, as dificuldades em manter o controle e segurança das fronteiras externas do espaço Schengen são tais que seria difícil para as suas autoridades confiar plenamente na capacidade dos demais Estados-membros em combater a imigração

4 O regime de vistos comum (VIS) implementado em consequência de Schengen permite que o nacional de um país terceiro tenha acesso a todos os países que participem do Espaço Comum. Esse visto é válido por três meses; períodos mais longos de entrada estão sujeitos a regras nacionais.

ilegal e criminalidade e evitar que estas atinjam o país.

De fato, como se verá, o Reino Unido recebe um grande número de pedidos de asilo, e tem um dos maiores índices de imigração da UE. A imigração irregular é, como para os demais países da União Europeia, um grande desafio para o governo britânico, o que tem reforçado sua reticência em delegar a outros países seu controle.

O Reino Unido tem, na realidade, se mostrado frequentemente refratário às políticas comuns europeias, em particular em questões de segurança e controle de fronteiras, não adotando e/ou apenas parcialmente as normas e diretivas na área.

Além de Schengen, o Reino Unido também não aderiu plenamente ao acordo de criação da zona do euro, preservando, para além do controle de suas fronteiras, também o controle de sua moeda nacional.

Tal posição tem sido qualificada por analistas como uma afiliação “à la carte” ao projeto comum Europeu – ao contrário da adesão ‘plena’ que é exigida dos demais membros, em particular os chamados ‘novos entrantes’ do Sul e sobretudo do Leste Europeu.

O “euroceticismo” tem sido uma das características marcantes de diversos governos do Reino Unido das últimas décadas. Isto faz com que o compromisso (político) do país com a UE seja parcial. Atualmente, o público doméstico britânico é na melhor das hipóteses indiferente às questões europeias, o que de certa forma reflete e reforça o distanciamento de Londres para com as políticas formuladas em Bruxelas.<sup>5</sup>

O Reino Unido voltou a demonstrar seu euroceticismo na oposição à assinatura do novo tratado (de Lisboa) acordado na Cúpula da UE em 09 de dezembro de 2011. Com esta decisão, a Grã-Bretanha é o único membro da UE a não ser submetido à regra de disciplina fiscal.

Não tendo aderido a uma parte do sistema de Schengen, o Reino Unido (bem como a Irlanda) mantém, assim, o direito de controlar suas fronteiras e não incorporar as medidas europeias em matéria de vistos, asilo e imigração.

De um modo geral, a política do Reino Unido desde 1999, tem sido de aderir às medidas comuns europeias relativas à migração ilegal, mas de ficar de fora daquelas que lidam com a migração legal (como o já citado Visto Comum Schengen ou VIS).

Nos termos do Tratado de Lisboa, o Reino Unido (bem como a Irlanda e a Dinamarca) não participa automaticamente em qualquer disposição relativa à justiça e assuntos internos, mas pode optar por participar de determinadas propostas legislativas. A única ressalva é que, se o fizer, o Reino Unido fica vinculado a toda e qualquer iniciativa que visem a aprofundar esta medida inicial.

Apesar de sua posição relativamente ‘distanciada’ com relação à matéria, o Reino Unido não é completamente desafiado do sistema europeu de segurança e controle de fronteiras.

Assim, o governo britânico solicitou formalmente em 1999 a participar em algumas das disposições do acervo de Schengen – em particular o Título III relativo à Segurança e Cooperação policial e judiciária. Este pedido foi aprovado pelo Conselho da União Europeia em 29 de Maio de 2000, permitindo ao Reino Unido participar formalmente da cooperação policial e judiciária em matéria penal, bem como na luta contra as drogas.

5 Apesar disso, Londres tem sido uma das forças motrizes para a construção de mecanismos de segurança e defesa europeias, desde o encontro de Saint-Malo em 1998. O governo Blair aceitou igualmente o capítulo social do Tratado de Maastricht, terminando a negociação iniciada por seus antecessores.

O Reino Unido optou igualmente por aderir ao Sistema de Informação Schengen e sua versão ‘melhorada’, o chamado SIS II. As autoridades da polícia britânica e de controle de fronteira podem, assim, acessar o acervo de informações disponibilizados pelo SIS.

O país também apoia a proposta da Comissão Europeia de criar uma agência especial da UE para gerenciar todos os sistemas de TI ligados à justiça e assuntos internos na UE.

O governo britânico também apoia a agência de fronteiras Frontex, fazendo da criação da instituição um dos onze pontos prioritários para a Estratégica Comum de Defesa e segurança da UE.

## I. ITÁLIA

Nas próximas seções, analisaremos o caso italiano, dando particular atenção aos principais desafios encontrados pelas autoridades do país, bem como nos programas e ações implementadas para assegurar a segurança e reforçar o controle em suas fronteiras.

### I.1. BREVE CARACTERIZAÇÃO DAS FRONTEIRAS ITALIANAS

Como fizemos para os demais estudos de caso, examinaremos brevemente em um primeiro momento, a situação das fronteiras italianas, em particular as fronteiras ditas externas, a fim de melhor compreender a natureza dos desafios enfrentados, bem como a configuração das políticas implementadas pelas autoridades da Itália para controlar fluxos e garantir a ordem pública nacional – e europeia.

#### I.1.1. AS FRONTEIRAS TERRESTRES ITALIANAS

O comprimento total das fronteiras terrestres italianas é de 1.932,2 quilômetros e compreende seis países, a saber: Áustria, França, Cidade do Vaticano, San Marino, Eslovênia e Suíça.

**TABELA 18**  
Quadro Descritivo das Fronteiras Terrestres Italianas

País	Fronteira Terrestre (Total, km)	Nº de Países Limítrofes	Nome dos Países Limítrofes	Extensão da Fronteira(km)
Itália	1.932,2	6	Áustria	430
			França	488
			San Marino	39
			Eslovênia	232
			Suíça	740
			Vaticano	3,2

## MAPA 26 Mapa da Itália (Fronteiras Externas)



Como o mapa acima ilustra, a Itália não possui fronteiras terrestres externas, isto é, todos os países adjacentes às suas fronteiras terrestres são países-membros da UE e/ou do Espaço Schengen (como é o caso da Suíça).

Isto faz, como veremos, das fronteiras marítimas italianas as zonas mais sensíveis de um ponto de vista estratégico e de segurança, onde concentram-se não somente os maiores desafios, mas igualmente uma grande parte dos esforços e ações das autoridades do país.

## 1.1.2. AS FRONTEIRAS MARÍTIMAS ITALIANAS

Ao todo, a Itália possui 7.600 km de costa, dos quais 5.225 km marcam os limites exteriores do mar territorial italiano (de acordo com o art. 14, parágrafo 6, letra b da Decisão 574/2007/CE).

Como consequência lógica do que ressaltamos acima, todas as fronteiras externas da Itália são igualmente fronteiras marítimas.

A fronteira marítima da Itália no oeste é determinada pelo Mar da Ligúria, Mar Tirreno e o mar da Sardenha (que leva o nome da ilha); ao sul, há o mar da Sicília e o Mar Jônico; e ao leste, há o Mar Adriático, que também inclui numerosas ilhas e arquipélagos. No total, a península italiana possui cerca de 800 ilhas.

Dos 11 países com os quais a Itália possui fronteiras marítimas, 5 não fazem parte da UE (ou do Espaço Schengen), a saber: Albânia, Argélia, Líbia, Montenegro e Tunísia (ver tabela abaixo).

Como se verá, é precisamente desses países limítrofes de onde se originam (ou por onde transitam) uma grande parte dos fluxos de imigração irregular que representam, desde o início dos anos 2000, o principal desafio para a segurança e controle de fronteiras italianas.

**TABELA 19**  
Fronteiras Marítimas da Itália (Composição por País)

Nº total Países	Países da UE	Países Não-UE
11	Croácia Espanha França Grécia Malta Eslovênia	Albânia Argélia Líbia Montenegro Tunísia

## 1.2. ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL EM MATÉRIA DE SEGURANÇA E CONTROLE DAS FRONTEIRAS

No plano do Estado, o Ministério do Interior (em particular a Direção-Geral de Imigração e Polícia de Fronteiras) é a autoridade nacional competente em questões de gestão dos controles nas fronteiras, coordenação das atividades de combate à imigração ilegal e criminalidade. Em paralelo, o Ministério da Defesa e o Ministério da Economia e Finanças também possuem

funções conexas no controle fronteiriço.

Os principais órgãos de controle de fronteira são a Polícia (Polizia di Stato ou PDS), que está sob a responsabilidade do Ministério do Interior (MI) e da Alfândega (Agência delle Dogane ou Dogana), que opera no âmbito do Ministério da Economia e Finanças.

A divisão do trabalho é completada por duas outras agências com funções de controle mais específicos - a Polícia de Finanças ('Guardia di Finanza', ou GF), que é uma estrutura militar, e os Carabinieri, que são um equivalente da polícia militar com algumas competências policiais em pontos de passagem de fronteira (PPF).

Além disso, uma agência separada, a Guarda Costeira (chamado Guardia Costiera), coopera com as autoridades policiais (especialmente com a GF) para controlar áreas marítimas distância de 10 quilômetros da costa.

A Guarda Costeira italiana é uma subdivisão da "Marina Militare" (Marinha Militar italiana), que tem competências e funções relacionadas principalmente com o uso civil do mar (atividades de navegação comercial e de lazer) e com dependência funcional em outras instituições de dentro do governo (o Ministério das Infraestruturas e Transportes, por exemplo). As principais atividades do Guarda Costeira são: busca e salvamento no mar; segurança; proteção do "Meio Marinho"; controle da pesca marítima; atividades culturais e de pesquisa; auxílio no combate à imigração ilegal.

Apesar do papel importante da Guarda Costeira, como se verá, este órgão não é considerado formalmente parte do sistema de controle das fronteiras italiano. Isto implica que embora a Guarda Costeira esteja frequentemente envolvida em operações marítimas, a instuição não assume a liderança nas operações de interceptação de imigração irregular.

Outras agências que também podem atuar em operações de segurança e controle de fronteiras é o Corpo Estatal de Florestas (Corpo Forestale di Stato). Ocasionalmente, a alfândega solicita igualmente o apoio da Polícia Rodoviária (Polizia Stradale), principalmente em casos onde faz-se necessário a fiscalização e controles complexos de carros e caminhões. A Polícia Rodoviária tem acesso a bancos de dados específicos e, ao longo do tempo, ganhou experiência neste campo.

A Direção Central de Combate ao Tráfico de Drogas é a unidade nacional que se ocupa do combate a crimes relacionados ao tráfico de drogas, onde a polícia e as autoridades aduaneiras estão representadas.

## I. A Administração Alfândegária e a Guardia di Finanza

O controle aduaneiro na Itália consiste de dois componentes: um componente civil representado pela Agência Aduaneira (ou simplesmente Alfândega), e um componente de 'aplicação da lei' representado principalmente pela 'Guardia di Finanza' (GF).<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Decreto-Lei no. 68, datado de 19 de março de 2001, confirmando a configuração do corpo da Guardia di Finanza como uma estrutura militar, reforçando seu papel como uma força policial com competência geral em todas as questões econômicas, financeiras e judiciais para a salvaguarda do orçamento público e o das regiões, autoridades locais e da União Europeia.

De acordo com a legislação em vigor (Testo Unico Leggi Dogana ou TULD), aprovada em 23 de janeiro de 1973, a Alfândega italiana tem responsabilidade pelos controles nos PPF, enquanto a GF controla outras áreas.<sup>7</sup>

A GF também é responsável por todas as apreensões e investigações realizadas nas zonas aduaneiras. Se a apreensão for solicitada por um procurador (por meio de um mandado de busca e apreensão) a agência de aplicação da lei (GF e/ou a Polizia di Stato) deve notificar o Diretor das Alfândegas para que esta organização elabore a ata da apreensão.

A Alfândega atua principalmente nos pontos de passagem da fronteira externa da UE (ver figura abaixo), e no interior, apenas se forem detectadas violações. No entanto, tudo o que acontece na área aduaneira está sob o controle e a liderança das autoridades das Alfândegas por lei.<sup>8</sup>

Após a fusão entre 2006 e 2007 de vários órgãos como a Alfândega, Comissão Anti-Monopólio, controles especiais de consumo, e outros, (todos agora sob a égide da Alfândega), as competências da instituição foram significativamente expandidas.

Os delegados da GF são responsáveis pelas verificações e investigações de matéria penal, especialmente de drogas ou tráfico de armas. A Polizia di Stato e os Carabinieri também têm competências em matéria de drogas e tráfico de armas.

Os funcionários da alfândega, no entanto, não podem carregar armas, e podem exercer o controle de documentos e/ou passaportes apenas para efeitos de questões aduaneiras. Estas autoridades possuem, contudo, uma série de outras competências, tais como: controlar a segurança de produtos, realizar a contabilidade forense, controlar bens culturais, agrícolas e animais e realizar inspeções fiscais.

Desde o início de 1990, a Guardia di Finanza tornou-se a principal instituição na Itália na prevenção da migração irregular, principalmente por causa da sua grande frota (Lutterbeck, 2006).

Entre 1989 e 2000, o orçamento da GF foi quase triplicado, e muitos de seus barcos e aviões foram equipados com tecnologias de estilo militar, como câmeras térmicas e FLIR (Forward-Looking Infrared), sistemas de vigilância noturna. A título de ilustração: em 2002, cerca de um quarto do total de horas da Marinha Militar italiana de navegação foram exclusivamente dedicados ao controle de imigração (Lutterbeck, 2006: 65).

A GF tem desde então assumido a liderança em muitas operações conjuntas de vigilância e combate à imigração irregular no mediterrâneo, como foi o caso da “Operação Ulysses” que em janeiro de 2003 reuniu as marinhas militares da França, Reino Unido, Espanha, Portugal e Itália, em uma grande ação conjunta em Gibraltar e Ilhas Canárias.

7 Contudo, antes de serem fechados os pontos de controle das fronteiras terrestres com a Suíça, Eslovênia, Áustria e França (isto é, antes da implementação do Acordo de Schengen), a GF realizava tanto guarda de fronteira e direitos aduaneiros em alguns pequenos pontos de passagem fronteiriços.

8 O artigo 63 do Decreto-Lei n.º 300/1999 estabelece as competências da Agência Aduaneira italiana e aqueles que executam os serviços relacionados com a administração, cobrança e contencioso dos direitos aduaneiros e impostos internos no comércio internacional e impostos especiais de consumo sobre a produção eo consumo. A Alfândega assumiu as funções do Departamento de Alfândegas do Ministério da Economia e Finanças, incluindo aquelas realizadas de acordo com os tratados da UE e outros atos e convenções internacionais. Ministro das Finanças inaugurou a Agência Aduaneira em 1 Janeiro de 2001 (Decreto n.º 28/12/2000 1390).

## II. II. Polícia di Stato

A Polícia do Estado (Polizia di Stato ou PS) possui a seguinte estrutura operacional:

- Guardas (ou Polícia) de fronteira (imigração e emigração ilegal - prevenção e repressão)
- Segurança pública
- Polícia Judiciária (com exceção de investigações relacionadas com a imigração ilegal e emigração).

A chamada lei "Bossi-Fini" (Legge 30 Julio 2002, n.189) criou uma nova instituição: a Direção Central de Imigração e Polícia de Fronteiras (Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle Frontiere). Na realidade, porém, essa lei não alterou a estrutura da PS nas fronteiras.

A Guarda (ou Polícia) de Fronteiras tem jurisdição sobre áreas territoriais bem definidas, tais como portos nacionais e aeroportos destinados ao tráfego marítimo e aéreo internacional civil.

A instituição é também encarregada dos controles fronteiriços de rotina, em conformidade com as disposições comunitárias e aplicação dos acordos multilaterais relevantes, além de contribuir para a vigilância das chamadas 'fronteiras azuis e verdes', ou seja, as fronteiras que se localizam no mar e em zonas terrestres e que não são monitoradas permanentemente pelos oficiais de fronteira da polícia (em outras palavras, as zonas que se encontram fora dos pontos de passagem oficiais).

A Polícia de Fronteira italiana mantém ainda relações com as autoridades correspondentes dos países vizinhos e implementa os acordos de cooperação e as demais disposições comunitárias relevantes (por exemplo, o Regulamento do Parlamento Europeu e do conselho nº 1931, de 20 de Dezembro de 2006, que definiu as regras sobre o tráfego fronteiriço de pequeno porte nas fronteiras terrestres externas da UE).

Por fim, a Polícia de Fronteiras é igualmente competente para impor medidas de segurança que visam à salvaguarda dos transportes aéreos e marítimos, em conformidade com as normas comunitárias e as disposições das organizações internacionais competentes (como a ICAO, IMO, CEAC, etc).

A fim de realizar suas diferentes atividades, a Polícia de Fronteiras possui cerca de 5.500 guardas de fronteira que são apoiados pelo pessoal do corpo dos Carabinieri e da Guardia di Finanza.

Por fim, a Polícia di Stato possui igualmente uma unidade especial especializada na identificação de falsificações e/ou documentos falsos. Quando estes são detectados, seus agentes comunicam a incidência à alfândega para eventuais controles adicionais.

**TABELA 20**  
Principais Instituições de Segurança e Controle de Fronteiras (Itália)

País	Órgãos e Instituições Nacionais Competentes	Ministérios Competentes
Itália	- Polizia di Stato (Polícia Nacional) - Carabinieri - Guardia di Finanza	- Ministério do Interior - Ministério da Defesa - Ministério das Finanças

Em 2007, e de acordo com o mencionado no Anexo IV do Manual de Schengen para Guarda de Fronteiras, a Itália possuía 207 pontos de passagem fronteiriços oficiais ativos (ver figura abaixo): 109 na fronteira marítima, 50 na fronteira aérea e 48 na fronteira terrestre (com a Suíça).

**FIGURA 31**  
Pontos de Passagem de Fronteira (Itália)



Os pontos de passagem das fronteiras terrestres são categorizados, de acordo com o tipo de tráfego, em pontos de passagem internacionais ou locais, de primeira ou segunda categoria, em tempo integral ou em horário limitado. As fronteiras marítimas e aéreas incluem também portos e aeroportos com tráfego comercial e/ou turística de menor porte.

### 1.3. SEGURANÇA PÚBLICA E CONTROLE DE FRONTEIRAS NA PRÁTICA: QUEM FAZ O QUÊ?

As funções e competências de cada uma das instituições que realizam o controle de fronteiras na Itália estão delimitadas nos respectivos documentos legais mencionados acima.

Não existe, contudo, nenhum documento legal<sup>9</sup> que discipline a cooperação entre a PS (em particular, o departamento de Polícia de Fronteiras) e a Guardia di Finanza, ou ainda entre a PS e a Alfândega, quanto ao trabalho que desempenham nas fronteiras externas.

A cooperação da Alfândega e da Guardia di Finanza é, por outro lado, regulada pelo Decreto-Lei n° 68/2.001. O objetivo geral desta cooperação é a salvaguarda da receita pública, assegurando a equidade fiscal e de justiça, e a repressão de crimes específicos.

Entre as principais atividades realizadas conjuntamente pela GF e a Alfândega, pode-se citar, em particular:

- Combate à evasão fiscal por meio de um programa de verificação e controle direcionados;
- Combate à economia paralela, incluindo o jogo ilegal, bem como o tráfico de mercadorias;
- Combate à imigração irregular;
- Prevenção e combate da fraude fiscal, tanto no plano local, nacional, e da UE, nomeadamente em matéria de subsídios da União Europeia e outros recursos nacionais de cofinanciamento;
- Combate à fraude no sistema de saúde pública e outros benefícios sociais;
- Salvar as operações nos mercados de capitais (incluindo de poupança); e, por meio de controles antilavagem de dinheiro, promover atividades para proteger as transações financeiras legítimas e combater o financiamento do terrorismo;
- Garantir a proteção dos consumidores e do setor produtivo italiano, especialmente através do combate à criminalidade económica em matéria de falsificação de marcas e pirataria audiovisual, agrícola e alimentar.

Em qualquer Ponto de Passagem de Fronteira (PPF) tanto a Polícia de Fronteira quanto a Alfândega possuem suas próprias estruturas de gestão.

Como já mencionado, a Polícia é responsável pelos controles de fluxos de passageiros, realizando ainda a segurança nos PPF. A Alfândega e a GF, por sua vez, realizam verificações de natureza alfandegária e/ou fiscal (ver acima).

Nos aeroportos italianos, a Alfândega possui dois departamentos, um de carga e passageiros;

9 Os acordos de trabalho existentes não são documentos legais, apenas informais.

e duas equipes: uma para efetuar as verificações de rotina e outra equipe de investigação, que trabalha exclusivamente em atividades antifraude.

A Alfândega e a PS também possuem duas estruturas de gestão separadas (para acompanhamento e avaliação), que são ativadas apenas somente em casos especiais, trabalhando em conjunto quando necessário (mas de forma temporária).

Com base em relatórios internos de análise de risco (determinando horários de pico, voos e/ou navios de alto risco, etc.), os guardas de fronteira e funcionários aduaneiros são mobilizados em turnos distintos, em geral em sistema de ‘rotação’ (um seguido do outro, embora estes turnos não sejam necessariamente coordenados entre os serviços de Alfândega e da PS).

A inspeção dos documentos dos passageiros é realizada antes dos controles de bagagem e/ou carga. Quando há alguma suspeita sobre um passageiro, os guardas de fronteira podem pedir a intervenção de funcionários das alfândegas e vice-versa.

Os PPF menores têm a mesma organização que os maiores. Onde não há presença permanente obrigatória, cada instituição pode mobilizar seus serviços de forma autônoma (por exemplo, com base em um fax ou um telefonema de uma transportadora aérea, em períodos sazonais onde determinados PPF são abertos, etc.).

Se, no decorrer dos controles de cargas de empresas de importação e exportação os funcionários da alfândega descobrem a existência de pessoas traficadas<sup>10</sup>, estes normalmente mobilizam a PS para que essa possa intervir. A alfândega também pode solicitar o apoio da GF quando sua experiência e competências especializadas forem necessárias, em particular, as unidades de cão farejador de drogas.

Normalmente, o controle antidroga é de competência da GF, que possui muito mais oficiais especializados nessas questões do que a Alfândega. A GF tem ainda competência para realizar este tipo de controle e investigações fora do perímetro dos aeroportos, portos, bem como demais PPF.

Nesse sentido, é importante frisar que a PS também possui unidades especializadas no controle e detecção de drogas que podem intervir, quando necessário, em qualquer uma das áreas onde a Alfândega opere, bem como aquelas que são geridas em conjunto.<sup>11</sup>

A alfândega italiana tem desenvolvido vários modos de cooperação com a GF em matéria de produtos importados, alguns dos quais podem ser de particular interesse para o Brasil. Pode-se apontar, em particular:

- Uma equipe conjunta da GF e Alfândega verifica todos os documentos de entrada a fim de identificar as remessas suspeitas.
- Em seu trabalho conjunto, a GF concentra-se em questões de drogas e contrabando de armas, de modo que a Alfândega possa se concentrar em todos os outros crimes potenciais de evasão

10 Trata-se aqui de um dos meios mais comuns utilizados por traficantes de seres humanos nas fronteiras terrestres (externas) da União Europeia: a dissimulação de pessoas no meio de cargas em trens, caminhões, e outros veículos de transporte.

11 A Polícia de Fronteira e a Alfândega possuem na realidade a mesma competência sobre matéria de tráfico de drogas. Como mencionado, a polícia possui unidades especializadas para pesquisas de drogas e, se for necessária qualquer intervenção nas áreas onde esta atua em conjunto com a Alfândega, a operação é gerida em conjunto a fim de evitar a duplicação de atividades.

e/ou fraude (por exemplo, falsificação, proteção de produtos fabricados na Itália, a segurança do produto, etc.). Se a GF identifica carregamentos suspeitos, seus agentes comunicam a informação diretamente para a Alfândega.

- Se Alfândega concorda com as conclusões da GF, que ordena uma inspeção, esta é normalmente feita em conjunto. A apreensão, no entanto, é formalmente contabilizada como uma operação da Alfândega, na qual a atuação da GF é reconhecida.
- No caso de produtos falsificados, o importador tem um curto período para a entrega da declaração de importação. Só então a GF e a Alfândega podem confiscar os bens e apresentar uma queixa criminal contra o importador.

Para efeitos de coordenação, reuniões operacionais interagências são periodicamente organizadas, onde são tomadas decisões importantes sobre a gestão conjunta das fronteiras. Todos os operadores dos diferentes PPF são representados nestas reuniões.

No que se refere à vigilância e patrulhamento das áreas além dos PPF (ou seja, zonas de fronteira terrestre, marítima e aéreas), estas são de responsabilidade da Polícia de Fronteiras, que coopera com a GF, os Carabinieri, a Guarda Costeira (Guardia di Costiera, ver abaixo), bem como as autoridades policiais locais.

A supervisão da área aduaneira nas fronteiras marítimas é realizada pela Guardia di Finanza. Em outras palavras, a GF é responsável pela vigilância das zonas de fronteira marítima para fins policiais e proteção dos interesses financeiros do país, como previsto na legislação aduaneira. A instituição também fornece assistência à polícia marítima, bem como relatório e exercícios nessas áreas,

A proteção das Fronteiras Marítimas: ponto sensível e crucial da estratégia italiana de segurança e controle de fronteiras

Como ressaltamos anteriormente, a maior parte das fronteiras externas italianas são igualmente fronteiras marítimas. Pela localização geográfica do país, os maiores desafios de controle e segurança pública encontram-se igualmente nos mares italianos (ver abaixo).

Por esta razão, as autoridades do país têm concentrado grande parte de seus esforços (materiais, humanos, tecnológicos, de cooperação, etc.) para garantir a maior eficácia possível dos mecanismos de controle na área.

O Decreto Interministerial de 14 julho de 2003 confiou ao Ministério do Interior (Departamento de Segurança Pública - Direção-Geral de Polícia de Imigração e Fronteiras) a coordenação das intervenções marítimas, bem como a tarefa de recolher e analisar as informações relacionadas com a neutralização da imigração ilegal no mar.

Os vários órgãos e departamentos competentes transmitem todas as informações e dados sobre embarcações suspeitas para a Direção-Geral que coordena, quando necessárias, as intervenções das unidades aéreas e navais envolvidas na vigilância e e patrulha.

Os prefeitos (na sua qualidade de representantes locais do Ministério do Interior) são responsáveis pela coordenação dos planos regionais de patrulhamento, garantindo a vigilância ininterrupta no mar e na terra.

A GF, por sua vez, é responsável pela coordenação das atividades de todos os meios nacionais que atuam no patrulhamento na zona de 24 milhas náuticas da costa.

A Marinha é responsável pela coordenação das atividades de todas as forças que patrulham as águas internacionais para além de 24 milhas da costa; ao passo que a Guarda Costeira é a autoridade responsável pela coordenação das atividades de busca e salvamento (ABS), cada vez mais mobilizadas em caso de interceptação de embarcações com migrantes irregulares nas costas italianas, como se verá.

Apesar das diferentes tarefas e responsabilidades, todas as forças policiais - incluindo a Polícia Nacional, a Guardia di Finanza, o corpo dos Carabinieri – contribuem ativamente, e em cooperação com a Marinha e a Guarda Costeira, na luta contra a imigração ilegal, tráfico e outros desafios à segurança das fronteiras externas marítimas italianas.

É importante notar que coordenação de atividades não interfere nas atribuições (e trabalho) específicas de cada órgão/agência, uma vez que o órgão/agência responsável pela condução das atividades em determinado local será igualmente aquele que liderará as operações, ainda que em colaboração com os demais.

Em conformidade com o princípio (Europeu) de uma ‘gestão integrada das fronteiras’, a prevenção e luta contra a imigração ilegal e demais tráficos por via marítima é realizada igualmente em cooperação com os países de origem e de trânsito (de imigrantes ilegais), bem como de controles fronteiriços rigorosos, e uma vigilância sistemática das águas internacionais.

Tal cooperação é baseada em um sistema operacional complexo, constituído por unidades navais e aéreas da Marinha, da Guardia di Finanza e da Guarda Costeira, com o eventual apoio (e meios) de outras forças policiais (por ar e mar) italianas e/ou de outros países.

Em conformidade com as orientações da FRONTEX, o Governo italiano adotou uma organização específica para o controle das fronteiras marítimas, organizada da seguinte forma:

- no plano central, o Centro Nacional de Coordenação do Ministério do Interior é responsável por coordenar as forças navais e aéreas envolvidas em atividades de patrulhamento; sua ação é reforçada pela sede do Esquadrão Naval da Marinha Italiana (o CICNAV), que é mobilizada quando torna-se necessária a gestão permanente das atividades.
- No plano regional, cinco pontos de coordenação foram estabelecidos no plano regional sob a responsabilidade específica da Guardia di Finanza.

Como ressaltado, e de acordo com o Decreto do Presidente da República italiana n. 662/1994, que ratifica a Convenção SAR Hamburgo de 1979, à Guarda Costeira italiana foi confiada a tarefa de assegurar a organização eficaz dos serviços de busca e salvamento em toda a área costeira de responsabilidade do governo italiano – que se estende, na realidade, muito para além das fronteiras do território marítimo italiano.

No entanto, a Guarda Costeira italiana, durante a execução das tarefas de busca e salvamento também contribui para a vigilância das fronteiras e atividades de controle da imigração ilegal e outras ameaças à segurança das fronteiras. Os meios navais da Guarda Costeira (mais de 500 unidades) estão localizados em mais de 112 portos ao longo das costas italianas.

Assim, pode-se dizer que a Guarda Costeira assume, indiretamente, uma função de ‘polícia’ nas fronteiras marítimas. A título de ilustração, na vigilância dos fluxos migratórios, a Guarda Costeira italiana realizou, apenas em 2007, mais de 6.400 missões, interceptando 515 barcos com 12.935 imigrantes ilegais a bordo.

## 1.4. A SITUAÇÃO E PRINCIPAIS DESAFIOS DA SEGURANÇA PÚBLICA E CONTROLE DE FRONTEIRAS

Como ressaltamos anteriormente, a Itália não possui fronteiras externas terrestres uma vez que todos os seus vizinhos são igualmente membros da União Europeia ou, como é o caso da Suíça, parte do Espaço Schengen.

Ainda assim, atualmente, há cerca de mil oficiais de polícia presentes nas fronteiras terrestres italianas, em particular com a Suíça. As fronteiras com a esse país recebem particular atenção tendo em vista o grande fluxo (humanos, de bens e mercadorias, etc.) entre os dois países.

Existem cerca de 48 pontos de passagem na fronteira entre os dois países, através dos quais os cidadãos (italianos e suíços) trânsitam principalmente por razões de trabalho (é muito comum que cidadãos italianos exerçam sua atividade profissional em um lugar perto ou para além da fronteira Suíça).

Contudo, essa mobilidade transfronteiriça é monitorada de perto pelas autoridades dos dois países. Com base em um acordo bilateral, um Centro de Cooperação Policial e Aduaneira foi estabelecido em Chiasso (Suíça), onde oficiais dos dois países trabalham para facilitar os procedimentos de readmissão de cidadãos estrangeiros ilegais encontrados nos respectivos países – e vindos diretamente do um país parceiro.

Além disso, dentro do referido Centro, informações são trocadas pelas forças policiais dos dois estados de modo a tornar mais eficaz a luta contra a criminalidade transfronteiriça e salvaguarda da ordem pública na área de fronteira comum.

A Polícia de Fronteira Italiana controla ainda cerca de 50 aeroportos que administram o tráfego aéreo civil internacional. Dentre esses pontos de passagem fronteira “aréreos”, as mais importantes, do ponto de vista do fluxo e trabalho dos agentes da polícia, são, certamente, os de Roma-Fiumicino e Milão-Malpensa.

Como as costas italianas (ver abaixo), esses aeroportos são particularmente afetados pela imigração ilegal de diferentes continentes (Nigéria, Argélia, China, Brasil, etc) tendo em vista a grande conexão da Itália com países terceiros.

Ademais, muitos estrangeiros passam pelos aeroportos de Roma e Milão em trânsito em direção de outros Estados-Membros da UE – ou país terceiro, como a Suíça. Isso determina a necessidade de controles mais precisos e rigorosos, ou ainda a emissão freqüente de vistos na fronteira.

Há mais de 3 mil oficiais de polícia presentes nas fronteiras “aéreas” italianas para realizar esse trabalho de monitoramento de fluxo e repressão da imigração irregular. Essas autoridades contribuem também para a atividade de segurança no transporte aéreo, em conformidade com as disposições pertinentes da UE e - em termos gerais - com as disposições da ICAO.

Existem cerca de 109 pontos de passagem de fronteira marítima relevantes (em geral, grandes e médios portos), nos quais encontram-se mais de 1.100 guardas de fronteira. Os principais postos polícia nas fronteiras marítimas estão localizados em Gênova, Veneza, Ancona,

Bari, Brindisi e Livorno.

O tráfego marítimo nesses portos nos referidos portos é principalmente “intra-Schengen” (i.e., proveniente de e/ou em direção a um país do Espaço comum), com exceção de algumas ligações marítimas - especialmente no verão.<sup>12</sup>

As fronteiras marítimas italianas são, contudo, os pontos mais sensíveis, de um ponto de vista de estratégia de segurança nacional e/ou europeu, como se verá.

## 1.4.1. O CONTROLE DA IMIGRAÇÃO IRREGULAR: O GRANDE DESAFIO ITALIANO

Como vimos anteriormente, em particular no estudo do caso espanhol (e, em menor medida, francês), o Mediterrâneo é considerado um dos mais importantes acessos (‘rotas’) para a imigração irregular, tráfico de seres humanos (e outros tipo de tráfico, como drogas e armas) para a Europa (Frontex, 2014).

Tendo em vista sua natureza (clandestina), a magnitude do fenômeno é difícil de avaliar. Os únicos dados disponíveis, e aproximativos, são as apreensões nas fronteiras de imigrantes, drogas, armas, bens falsificados, etc.

Em 2002, por exemplo, estima-se que de cerca de 35.000 imigrantes ilegais foram interceptados pelas autoridades gregas, italianas e espanholas ao longo das fronteiras meridionais desses países.

Com base em apreensões nas fronteiras, estima-se que cerca de 100.000 a 120.000 imigrantes irregulares atravessam o Mediterrâneo a cada ano. Cerca de 35.000 são provenientes da África Subsaariana, 55 mil do sul e leste do Mediterrâneo, e 30.000 são originários de outros continentes (principalmente Ásia e Oriente Médio).

Com o tempo, a situação tem evoluído na direção de um aumento do fluxo de imigração clandestina (e outros tráficos) pelas rotas do Mediterrâneo, em particular nas costas italianas (Frontex, 2014).

Assim, entre 1º de Janeiro até 15 de Agosto de 2014, o número de migrantes cruzando o Mar Mediterrâneo pela sua rota central, i.e. perto da costa da Itália, chegou a 98.875 pessoas, o que equivale a um aumento de 555% em relação aos números de 2013.

A maioria desses migrantes partiu da costa da Líbia (59.592), seguida do Egito (6.788) e Tunísia (335). As nacionalidades predominantes foram de eritreus (16.587), seguidos pelos sírios (12 081), malianos (3.294) e nigerianos (2.822) (Frontex, 2014).

<sup>12</sup> Em alguns dos referidos portos (Gênova, Veneza e Civitavecchia), em particular, após o ataque de 11 de setembro de 2001, um aumento notável no fluxo de passageiros foi registado, como indica o notável aumento nos pedidos de visto na fronteira por marinheiros e tripulação de navios. Esse foi o caso, em especial, no porto de Civitavecchia, devido à sua proximidade geográfica a Roma. Os postos da polícia de fronteiras nos portos de escala lidam, sobretudo, com controles mistos (de turismo e trabalho, no caso dos navios comerciais, e marinheiros embarcados em navios de pesca de países terceiros). A pesca é a principal atividade em vários portos ao longo do Adriático (como é o caso dos portos de S. Benedetto del Tronto, Chiochia, etc.) e na Sicília, bem como outros portos do sudoeste (Mazara del Vallo, Trapani, etc).

De todos os pontos da costa italiana, a ilha de Lampedusa é de especial preocupação. Esta pequena ilha localizada no estreito da Sicília (ver mapa abaixo), tem se transformado, desde o início dos anos 2000, em um dos principais pontos de entrada de imigrantes irregulares que se utilizam da rota central do mediterrâneo para chegar ao continente europeu.

Por essa razão, Lampedusa tornou-se um dos “pontos sensíveis” (‘hot spots’) das fronteiras externas da União Europeia.

### MAPA 27 Ilha de Lampedusa (Itália)



Se levarmos em conta os números anuais relativos aos desembarques de imigrantes irregulares em Lampedusa (comparados aos dos imigrantes interceptados nas costas da Sicília, como um todo), o ano de 2002 marcou o início de uma tendência que, desde então, foi poucas vezes interrompida.

A partir daquele ano, Lampedusa tem sido responsável pela maioria das apreensões de imigrantes irregulares em todo o território siciliano, que totalizou menos de 17% nos dois anos anteriores.

Em três dos nove anos seguintes (até 2011), o percentual manteve-se superior a 80%, e apenas as práticas preventivas específicas (operações “push-back”, bem como a prática de desviar os barcos de migrantes para outros portos da Sicília), puderam afastar esse preocupante ‘recorde’ da ilha de Lampedusa.

Ademais da imigração irregular, o tráfico ilegal de pessoas, em especial dos Balcãs, países africanos e do Oriente Médio, assim como o contrabando de drogas e produtos falsificados (em particular o tráfego de contêineres a partir de China via a Grécia<sup>13</sup>) são outros dos principais riscos enfrentados pelas autoridades italianas nas fronteiras marítimas do país. Outro risco grave é a infiltração de grupos criminosos do Leste Europeu na Itália.

Em termos de ameaças portuárias, o contrabando muitas vezes passa por outros países da UE antes de chegar a Itália, e é, portanto, mais difícil de se detectar em termos de volume e valores. Esse contrabando é, aparentemente, operado por grupos do crime organizado bastante organizado.

O porto de Bari é especialmente vulnerável à chamada "rota dos Balcãs", utilizada tanto para o tráfico de drogas, armas e o contrabando de tabaco, conforme capítulo I.

Pela proximidade geográfica, no passado, a Albânia era o principal país de origem de contrabandos e tráficos diversos que chegavam ao porto, mas a situação está atualmente sob controle, embora os macedônios e kosovares albaneses ainda usem essa rota para tentar chegar a Itália. Após a adesão da Bulgária à UE, muitos carros e documentos utilizados para o contrabando de pessoas através de Bari tem principalmente origem búlgara.

## 1.4.2. TERRORISMO E CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL

O fluxo crescente de imigrantes de determinados países da África do norte (em particular Síria, Egito e Tunísia) e da Ásia nas costas italianas reflete a transformação da imigração irregular em um negócio lucrativo para uma série de redes criminosas transnacionais.

O "modus operandi" dos traficantes tende a ser bastante semelhante na travessia do Mediterrâneo: estes usam "navios-mãe" que rebocam embarcações menores e cuja navegabilidade é frequentemente comprometida. Quando este está a cerca de 200 quilômetros da costa italiana, os traficantes colocam os imigrantes (cerca de mil passageiros, por vezes) nestas embarcações menores que são gradualmente liberadas. Cada passageiro paga cerca de US\$ 3.000 pela viagem, a rentabilidade para essas redes criminosas pode chegar a cerca de US\$ 3 milhões.

As autoridades italianas ressaltam que esse capital é muitas vezes transferido a organizações criminosas com possíveis ligações com grupos terroristas na Síria e na Somália.

Robert Fox<sup>14</sup>, um analista em defesa do Reino Unido, relatou em uma entrevista a Líbia tornou-se uma "porta aberta" ligando Al Qaeda à Europa, e isso significa que veteranos afegãos, e não apenas uma aliança de grupos africanos, tenderão igualmente a penetrar em países europeus pelas rotas do mediterrâneo central.

13 Um número considerável de produtos falsificados (por exemplo, cigarros) vem da China via Grécia. Desde a adesão da Romênia e da Bulgária à UE, a alfândega italiana tem notificado com frequência um aumento na apreensão de cigarros falsificados traficados por meio dessa rota. Nos últimos 3 a 4 anos, as autoridades das alfândegas também têm notado um aumento no contrabando de sapatos e roupas esportivas falsificadas que vêm do norte da África, principalmente na Líbia.

14 Ver a reportagem na de Tom Kington et Vego Muradian, "Italy Warns of Continued Security Threat", Defense News, 20 de janeiro de 2014.

O problema da imigração irregular está, dessa forma, diretamente relacionado a questões de segurança internacional. É certo que não se deve equalizar a imigração (regular ou irregular) ao terrorismo, mas fato é que o “negócio” da organização de viagens para imigrantes vindos dessa região tornou-se uma fonte de renda importante para financiar grupos membros de organizações criminosas e terroristas. Acredita-se ainda que estes navios poderiam igualmente servir de meio para transportar terroristas do Oriente Médio e da Ásia para a Europa.

A dificuldade maior para as autoridades italianas (e Ocidentais, de modo geral), é que, na Líbia, é difícil fazer a diferença entre grupos criminosos ‘simples’ daqueles ligados ao terrorismo na organização do tráfico internacional de seres humanos.<sup>15</sup>

Como as autoridades italianas têm reforçado e lembrado aos seus parceiros no plano europeu e internacional, Lampedusa é a fronteira da Europa e não apenas a fronteira da Itália.

Ainda que o país esteja investindo na área e reforçando de diversas formas seus mecanismos de proteção, monitoramento e combate aos tráficos diversos e criminalidade na fronteira (ver abaixo), as autoridades italianas tem demandado um apoio mais contundente da Europa de modo a poder garantir a segurança no Mediterrâneo.

A tensão e a violência no Oriente Médio não vão desaparecer no curto ou médio prazo, o que reforça a ideia, entre as autoridades italianas, europeias e norte-americanas, de que deve-se ampliar os mecanismos de segurança na área, nas e para além das zonas de fronteira.

Por fim, a questão da defesa e segurança do Mediterrâneo põe em evidência a necessidade cada vez maior de que a União Europeia amadureça seu projeto de estratégia comum de defesa, sem a qual não há garantia possível para o projeto político que representa a União Europeia.

## 1.5. AÇÕES, PLANOS, PROGRAMAS E OUTRAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS PELA ITÁLIA

Como vimos, a imigração ilegal é o desafio crucial para a segurança regional e nacional italiana e constitui, assim, uma prioridade para as diferentes autoridades atuando no monitoramento, prevenção e neutralização de ameaças na área das fronteiras.

Como se pode imaginar, com o aumento do fluxo nas costas do país (bem como em outros pontos de passagem), número, tipo, natureza, e orçamento dos projetos implementados para assegurar a segurança e controle das fronteiras tem aumentado consideravelmente nos últimos anos.

Aqui, faremos apenas a apresentação dos principais e/ou mais interessantes de um ponto de vista comparativo para o Brasil.

Abaixo, apresentaremos as principais medidas tomadas pelo Ministério do Interior, em particular pela Secretaria de Segurança Pública e a Direção Central de Imigração e Polícia de Fronteiras:

<sup>15</sup> Há cerca de 28 brigadas que se auto-proclamam jihadistas na Líbia, mas muitas vezes, essas estão igualmente envolvidas em atividades criminosas. Ao sul da fronteira da Líbia, onde a situação é de verdadeiro ‘caos’, os terroristas são bastante presentes.

## I. O Sistema Integrado de Telecomunicações e de Informação para a coleta, processamento e difusão de dados

Um primeiro projeto visa a reforçar a cooperação entre as autoridades e ampliar a capacidade de monitoramento das costas italianas por meio da criação de um "Sistema Integrado de Telecomunicações" (i.e. a criação de uma infraestrutura de rede), assim que "Sistema de Informação para a coleta, processamento e difusão de dados" (identificado pela sigla SIA, em inglês).

Esse projeto, que envolve tanto a Polícia, os Carabinieri, a Guardia di Finanza, e a Marinha nacional italiana, visa a aprofundar a cooperação integrada entre essas estruturas e possui diferentes objetivos operacionais, dentre os quais:

- Reforço de uma rede de transmissão de fibra óptica capaz de garantir uma conectividade de alto nível (banda larga, com maior segurança e velocidade) e sistemas de comunicação inovadores (de dados e voz)
- Implementação de um sistema de informação para a recolha, tratamento e divulgação de dados sobre a imigração ilegal por via marítima. O sistema garante a troca de informações (dados, imagens, voz e vídeos) entre as entidades empenhadas na luta contra a imigração ilegal por via marítima, bem como a aquisição e arquivamento de informações, destinadas a apoiar os diferentes órgãos em suas atividades estratégicas de coordenação.

Esses dois sistemas complementares permitirão ao Centro Nacional de Coordenação, já estabelecido na Direção Central de Imigração e Polícia de Fronteiras, coordenar e gerenciar as informações sobre os navios, barcos, operações de controle no mar, etc.

## II. Centro de Coordenação Nacional (CCN)

O estabelecimento do Centro de Coordenação Nacional (CCN) é uma outra prática interessante. O CCN, criado no Ministério do Interior, é uma espécie de órgão operacional que coordena e executa políticas de imigração.

Todas as informações (dados, imagens, comunicações) geradas pelos sistemas previamente citados são recolhidas e tratadas pelo Centro tornando, desta forma, possível elaborar relatórios de análise de risco que orientam o trabalho dos chamados painéis de coordenação técnica (composto por representantes das várias forças policiais, da Marinha e autoridades portuárias) envolvidos nas atividades de monitoramento do mar e no combate à imigração ilegal por via marítima.

Em conformidade com as diretivas da UE, o projeto é destinado apenas às regiões da Sardenha, Sicília, Calábria, Puglia, Basilicata e Campania.

## III. Sistema de Controle de Fronteiras (*Border Control Systems*)

O Sistema de Controle de Fronteiras foi estabelecido em 2007 pelo Decreto Legislativo nº144/2007 que adota a Directiva da UE 82 de 2004. Esta directiva obrigou as transportadoras aéreas a coletar e transmitir às autoridades do país todas as informações sobre os passageiros que atravessam a fronteira do Estado italiano.

Graças a este sistema de informação, tornou-se possível automatizar os controles policiais de passageiros que partem ou que transitam pelo território italiano provenientes de países que não sejam membros do Espaço Schengen. O sistema é, sobretudo, relevante como mecanismo de alerta prévio (early warning mechanism), pois permite relatar possíveis situações de risco sobre passageiros e/ou voos para Itália.

Em particular, o sistema prevê a transmissão das listas de embarque de vôos considerados “de risco” (assim que é concluído o check-in) a pedido das autoridades em postos de fronteira italianos, bem como a verificação em tempo real dos passageiros que estejam ressenseados nos bancos de dados de diferentes agências europeias e internacionais (como o sistema SIS, ver abaixo).

Em caso de ameaça detectada, o sistema transmite assim o alerta para o órgão competente (escritórios da polícia de fronteiras, o CCN, o Ministério do Interior). Além disso, o sistema prevê interfaces e ferramentas de pesquisa em históricos de dados para efeitos de investigação (os dados ficam armazenados durante seis meses).

#### **IV.** Sistema de Informação de Fronteira (Border Information System)

A criação deste um sistema integrado de informações teve como objetivo principal padronizar as ferramentas tecnológicas utilizadas pelas autoridades italianas no trabalho de monitoramento das atividades nas fronteiras, em particular de identificação e controle dos documentos de viagem e trânsito.

Assim, graças a esse mecanismo, tornou-se possível verificar passaportes (inclusive eletrônicos), títulos de residência eletrônicos e vistos biométricos. Na verdade, o sistema tornou possível digitalizar a página que contém os dados do passaporte, exibindo o padrão gráfico de certos documentos, analisando, assim, simultaneamente, a correspondência entre o original e o documento apresentado na fronteira. O sistema é conectado a outras bases de dado, tais como o VIS e o N-VIS (ver abaixo).

#### **V.** Sistema Integrado de Vistos Nacional (N-VIS)

Este sistema funciona como a componente nacional do VIS, sistema europeu que integra as informações de vistos concedidos por diferentes países membros do Espaço Schengen.

Na Itália, essa vertente nacional do VIS (N-VIS) concentra todos os sistemas dos consulados italianos no exterior em um único banco de dados nacional localizado em Roma, administrado por duas instituições: o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério do Interior.

Deve-se acrescentar que, no contexto do desenvolvimento do N-VIS, um novo aplicativo foi desenvolvido para permitir a conexão dos postos consulares e de fronteira, antes de emissão de vistos, a um banco de dados do Ministério da Justiça. Esse banco de dados, instaurado pela legislação nacional sobre vistos italiana, permite a consulta a um "registro nacional".

## **VI.** Eu.B.I.N. (European Border Information Network)

O Eu.B.I.N. é um outro sistema integrado que permite para trocar informações sobre a gestão das fronteiras no plano europeu. Além de dar apoio operacional, o sistema facilita a gestão das atividades de coordenação das autoridades de diferentes países membros.

Através do sistema é possível trocar rapidamente informações sobre alertas de segurança, por exemplo, tornando possível aos pontos de contato da rede de reagir rapidamente.

## **VII.** MIPG-WEB Border (*Formulário de Polícia de Investigação Criminal nas Fronteiras*)

O MIPG-WEB é um outro sistema informatizado que permite estocar cópias eletrônicas de documentos e registros da polícia de investigação criminal e outros bancos de dados policiais.

Como está ligado aos demais sistemas integrados, o MIPG-WEB permite que os órgãos da polícia local tenham acesso a informações sobre o perfil migratório de certos indivíduos, incluindo sobre os países no qual o visto foi emitido.

## **VIII.** Sistema de Monitoramento e Informação Estatística (Monitoring and Statistical Information System)

Este sistema de informação monitora e elabora estatísticas sobre imigração regular e irregular na Itália, oferecendo ainda dados sobre a segurança e a situação operativa das fronteiras aéreas e marítimas do país. O sistema permite ainda que as autoridades elaborem e divulguem periodicamente estatísticas relevantes sobre essas questões.

Graças ao sistema e aos canais de comunicação existentes, é possível racionalizar e melhorar o processo de aquisição, processamento e aquisição de dados em várias fontes, dentre as quais o MIPG-WEB.

## **IX.** Sistema de Informação Schengen II (SIS II)

No âmbito das iniciativas tomadas pelo Conselho da União Europeia para a atualizar e modernizar o Sistema de Informação Schengen, o Ministério do Interior italiano, por meio do Departamento de Segurança Pública, organizou a implementação da segunda “versão” do programa, chamado de SIS II (ver capítulo 2).

A infraestrutura tecnológica do SIS II, comprada em 2006, mantém a capacidade operacional de todas as atividades policiais que necessitam a utilização da antiga versão do SIS. Esta infraestrutura garante ao mesmo tempo a conexão com o sistema central (CS-SIS) para a partilha de informações estratégicas com outros Estados-membros que utilizam o sistema.

A arquitetura do sistema oferece assim uma maior assistência aos guardas de fronteira, respondendo a novas solicitações operacionais e dando, ao mesmo tempo, mais confiabilidade à infraestrutura.

## X. Sistema de Informações sobre Documentos Autênticos e Falsificados

O Sistema de Informação sobre documentos autênticos e falsificados (SIDAF) consiste em um banco de dados com imagens e descrições das características de documentos de identidade e viagem de numerosos países (não membros do Espaço Shengen e/ou União Europeia).

Cerca de 900 diferentes tipos de documentos foram inseridos no sistema, que também possui em seus arquivos diversos métodos de falsificação detectados pelos órgãos policiais italianos e europeus. Em 2009, por exemplo, os arquivos do sistema contavam com mais de mil exemplos de falsificação.

SIDAF italiano, além de garantir a troca de informações e imagens entre diferentes postos da polícia de fronteira e o Serviço de Polícia Forense, também está interligado a um sistema europeu semelhante chamado FADO (Information System on Genuine and Forged Documents), do qual a Itália, a Espanha e outros Estados-membros fazem parte (ver capítulo 2).

### 1.5.1. PROGRAMAS E AÇÕES NA ÁREA DO COMBATE À IMIGRAÇÃO ILEGAL POR VIA MARÍTIMA

As autoridades italianas têm implementado uma série de programas, ações e políticas com o objectivo de otimizar a gestão das fronteiras marítimas e aumentar a vigilância das águas territoriais do país.

Um controle eficaz dos fluxos migratórios requer um conhecimento completo da área de fronteira mais sensíveis, bem como um melhor conhecimento da situação da marítima do país. Tais informações só podem ser adquiridas por meio de uma abordagem integrada, que envolva todos os organismos e instituições nacionais trabalhando na área.

A criação, instalação, melhoria e modernização da rede de radares terrestres italiana, bem como a criação de um ambiente de compartilhamento de informações sobre a vigilância das “fronteiras azuis”, geridos pela Direção Central de Polícia de Imigração e Fronteiras do Ministério do Interior, são essenciais no contexto das medidas destinadas a lidar com as novas ameaças assimétricas que caracterizam o cenário internacional atual.

A implementação do referido sistema nacional de vigilância foi, ainda, combinada com um plano para reforçar os serviços italianos de inteligência na área de vigilância e reconhecimento de ameaças marítimas, através da introdução de tecnologias de nova geração, como radares de navegação que podem reconhecer e classificar alvos. O objetivo é melhorar a eficácia do sistema de vigilância marítima a nível nacional coordenando todos os sistemas disponíveis e aumentando as sinergias entre eles.

O sistema de vigilância marítima italiano é constituído pelo pessoal e meios técnicos aero-navais que atuam no controle de costa, bem como por sistemas tecnológicos de detecção (sensores de radar, infraestruturas de comunicação, etc.).

Tendo em vista as características do sistema, sua implementação implicou a ampliação dos programas de formação profissional para o pessoal das diferentes autoridades públicas

envolvidas nas atividades de vigilância marítimas (em particular da Marinha, da Guardia di Finanza e da Guardia Costeira).

Estes programas envolveram, para além da formação no uso de novas tecnologias, também um programa para partilhar o 'know-how' de certas autoridades com as demais, em particular na área da cooperação em operações de busca e salvamento no mar, promoção de cursos de língua estrangeira (por exemplo, árabe) para melhorar a assistência e ajuda aos imigrantes, etc.

Dentre os programas implementados, pode-se citar o SIA-BARI, sistema integrado de informação, prevenção e combate ao tráfico de migrantes localizado na cidade de Bari, no sul da Itália.

Este sistema foi projetado para coletar, padronizar, partilhar e divulgar os dados dos diferentes órgãos envolvidos nas atividades de monitoramento e combate da imigração ilegal e tráfico de seres humanos por via marítima (Marinha, autoridades portuárias, da Guardia di Finanza, Carabinieri, e da Polizia di Stato).

O projeto prevê ainda a implementação de outras ações, entre estas:

- A criação de uma rede virtual anti-imigração com base no modelo da "Interpol net" (infraestrutura de fibra óptica e de acesso a informações criado e administrado pela Interpol) para as regiões do Sul da Itália, as quais são atribuídos fundos específicos. A rede é necessária para interligar os escritórios centrais e locais da Guardia di Finanza, a Capitania dos Portos, o Corpo dos Carabinieri e da Marinha envolvidos na troca de informações sobre as atividades no mar, em particular na costa meridional italiana onde os desafios se concentram;
- Implementação de um sistema de informação para harmonizar os diferentes sistemas de monitoramento existentes (VTS, AIS, C4I, VMS ...) já utilizados pelas diversas agências. O objetivo deste sistema, além de centralizar a gestão das informações, é proporcionar a obtenção de uma imagem em "tempo real" do tráfego marítimo e torná-la disponível para todos os órgãos envolvidos. Esse sistema de processamento foi instalado em Bari, nas instalações da sede da Guardia di Finanza, e envolve as autoridades portuárias, da Marinha e das Direções Marítimas do porto.

Quanto à "vigilância marítima integrada", o objetivo é explorar as atividades de vigilância realizadas tanto por meio navais e aéreos. Esta vigilância inclui:

- O monitoramento do tráfego de navios de acordo com a legislação internacional e nacional, por meio de diferentes sistemas gerenciados pela Guardia Costeira (Vessel Traffic Service (ver abaixo), Long Range Identification and Tracking; ARES; Vessel Monitoring System),
- Tratamento e partilha dos dados fornecidos por outras agências do governo italiano que são institucionalmente ligadas ao setor marítimo (Polícia, Guardia di Finanza, Carabinieri, Marinha e a Guardia Costeira).

Em conformidade com a Directiva da União Europeia de 2002 (Directiva 2002/59/ CE), a Guardia Costeira italiana adotou o programa nacional 'Vessel Traffic Service' (VTS).

Por meio de uma rede integrada de radares e centros de operação, o sistema é capaz de compilar imagens de tráfego marítimo. Uma das principais características do sistema é a combinação da informação proveniente de vários sensores e sistemas de informação (ou seja, AIS, VMS, ARES, radares, CCTV, radiocomunicações, etc.).

A implementação do VTS foi feita em diferentes fases. A primeira fase (2008) previu a instalação de cerca de 23 centros VTS utilizando um total de 31 sensores (radar), distribuídos

principalmente ao longo das costas do sul da Itália e da Ligúria e do Norte Mar Adriático. A segunda fase (2010), outros 50 radares e 16 centros VTS foram estabelecidos para completar a rede. A terceira fase (2011), foi uma fase de “aperfeiçoamento” do sistema, que visava a aprimorar o funcionamento dos diferentes radares em rede, melhorando a capacidade dos sensores e suas performances.

O objetivo do programa VTS é estabelecer na Itália um sistema de acompanhamento e de informação do tráfego de navios em tempo real, com vistas a aumentar a segurança e a eficiência do tráfego marítimo.

A melhor vigilância do tráfego marítimo permite, entre outros, melhorar a eficiência e rapidez na resposta em caso de incidentes, acidentes e situações perigosas no mar - incluindo as operações de busca e salvamento de embarcações com imigrantes irregulares.

## 1.5.2. ACORDOS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA ÁREA DA SEGURANÇA E CONTROLE DE FRONTEIRA

Como ressaltamos no capítulo 2, muitos países da União Europeia "externalizam" o controle das suas fronteiras por meio de acordos bilaterais com países de origem e/ou de “trânsito”.

Estes acordos envolvem desde regimes de vistos específicos, treinamento militar, a criação de centros de detenção de imigrantes em situação irregular, ou ainda mecanismos de repatriação/reenvio de imigrantes. O objetivo destes acordos é, de modo geral, impedir que os imigrantes irregulares (ou requerentes de asilo) atinjam o território europeu.

Nesse sentido, a Itália firmou, nos últimos anos, diferentes de acordos com países terceiros, em particular aqueles de onde partem a maioria dos imigrantes que chegam às suas costas, particularmente a Tunísia, o Egito e a Líbia. Abaixo, examinaremos brevemente os acordos firmados pela Itália com esses países.

### 1. Líbia

As relações entre a Itália e a Líbia têm sido marcadas por questões de migração irregular, tráfico e terrorismo (ver acima) desde o final dos anos 1990. Em 26 de fevereiro de 2011, o ‘Tratado de Amizade’ assinado entre a Itália e a Líbia em 31 de agosto de 2008, foi suspenso pelo governo italiano, e em 04 de abril de 2011, a Itália reconheceu Conselho Nacional de Transição da Líbia (CNT). Apesar das mudanças no espectro político, os objetivos de ambos os países em matéria de controle da migração, tráfico e terrorismo permaneceram inalterados.

Em 17 de junho de 2011, o governo italiano assinou um Memorando de Entendimento com o Conselho Nacional de Transição (CNT) líbio. Este curto documento (apenas uma página e meia) se concentra em medidas para reduzir a imigração ilegal. Nele, a Itália e o CNT se comprometem a trocar informações sobre os fluxos migratórios e a oferecer assistência mútua para combater a imigração ilegal, incluindo o repatriamento dos imigrantes ilegais.

Com a gradual normalização da situação na Líbia, outros acordos bilaterais têm sido firmados no mesmo sentido. Entre 12 de dezembro e 14 de 2011, uma missão ministerial italiana se reuniu com uma delegação do governo líbio em Roma.

As duas partes confirmaram a sua vontade de restaurar a cooperação bilateral, com especial referência para a formação profissional, o Sahara Med, um centro cujo propósito é, entre outros, estabelecer patrulhas marítimas conjuntas, e identificação de DNA dos imigrantes. Além disso, foi discutida a criação de um "escritório de aproximação" entre as forças policiais dos dois países, que seriam estabelecidos em Benghazi e Misrata.

Posteriormente, o Departamento de Segurança Pública italiano convocou uma série de sessões de treinamento especializado destinados a formar os policiais líbios em missões de monitoramento e repressão da imigração irregular.

Durante uma reunião em 21 de janeiro de 2012, primeiro-ministro italiano Mario Monti e o seu homólogo líbio Abdurrahim El-Keib discutiram a possibilidade de colaboração em um sistema de gerenciamento de controle de fronteira eletrônico integrado a ser operado pelas autoridades líbias. Nesta ocasião, as duas partes assinaram a "Declaração de Trípoli".

Este acordo implica programas de treinamento para a polícia da Líbia, e da criação de centros de formação náutica, a detecção de documentos falsos, e a detenção de migrantes. É importante ressaltar que este treinamento foi voltado para atividades que visam a reforçar o controle das fronteiras costeiras da Líbia, e facilitar o regresso voluntário dos migrantes aos seus países de origem em cooperação com a Organização Internacional para as Migrações (OIM).

Além disso, a Itália comprometeu-se a construir um centro de saúde em Kufra e solicitar a contribuição financeira da Comissão Europeia para financiar o restabelecimento de outros centros de acolhimento na Líbia.

Como parte desses esforços, a Itália comprometeu-se ainda a fornecer o apoio técnico necessário para reforçar a capacidade das autoridades Líbias para controlar sua fronteira.

Na sequência de uma conferência interministerial sobre segurança nas fronteiras, realizada na Líbia em março de 2012, os dois países planejaram ainda estabelecer um grupo de trabalho conjunto, com jurisdição para definir questões relacionadas ao regresso voluntário, expulsões, integração econômica e social e respeito dos direitos humanos dos migrantes, bem como explorar novas soluções para o problema da imigração ilegal.

O governo italiano também oferece cursos de formação de oficiais de fronteira da Líbia desde 2004. A Itália fornece também equipamentos técnicos, incluindo dispositivos de visão noturna, binóculos, veículos, colchões e cobertores, barcos e sacos para o transporte de cadáveres.

A Itália também decidiu financiar a construção de três centros de detenção na Líbia: entre 2004 e 2005, cerca de 6,6 milhões de euros foram destinados para um centro em Gharyan e 5,2 milhões de euros para um centro em Kufra, enquanto outro centro de detenção estava sendo construído em Sebha.

## 2. Tunísia

Tendências semelhantes podem ser encontradas nas relações ítalo-tunisinas. O envolvimento entre a Itália e a Tunísia remonta ao final dos anos 1990. Em 06 de agosto de 1998, os dois países assinaram um acordo de cooperação de readmissão e policial em que a Itália compromete-se a fornecer a Tunísia com o apoio técnico, operacional e financeiro, bem como o tratamento preferencial em relação a quotas de imigração.

Em 13 de dezembro de 2003 foi assinado um novo acordo de cooperação policial entre os dois países. Isso implicou treinamento da polícia da Tunísia para reforçar o controlo da fronteira marítima com a Itália através de assistência técnica e cooperação mais estreita entre os dois países.

Os acordos ao longo dos anos sucessivos permitiram que os dois países aprofundassem sua colaboração em matéria de migração, bem como readmissão e cooperação policial.

Em meio de um fluxo crescente de imigrantes irregulares vindos da Tunísia, em 5 de abril de 2011 autoridades dos dois países assinaram um novo acordo definindo medidas concretas para evitar chegadas de imigrantes irregulares na Itália, bem como repatriar os cidadãos tunisianos que tivessem entrado no país.<sup>16</sup>

Como prolongamento destes acordos, em dezembro de 2012, a Itália entregou, formalmente, às autoridades tunisinas dois navio-patrolha para serem utilizados no controlo dos fluxos migratórios no Mediterrâneo.

## 3. Egito

Negociações ítalo-egípcias no domínio da migração e controle de fronteiras também mostram uma continuidade significativa ao longo dos anos.

Um acordo sobre a cooperação policial, o crime organizado e o terrorismo foi selado em junho de 2000. Posteriormente, os dois países chegaram a um acordo sobre o emprego (novembro de 2005) e em 2007 um Acordo de Cooperação em matéria de readmissão também foi assinado (ver abaixo).

Em 2009, os dois países firmaram um Memorando de Entendimento cujo foco era o controle da imigração irregular. Como feito na Tunísia em 2012, em maio de 2010, a Itália entregou às autoridades egípcias dois navios para controlar as águas territoriais e combater a saída de imigrantes em situação irregular.

Com a queda do regime de Mubarak, a Itália continuou o diálogo diplomático com os governantes militares temporários em uma ampla gama de questões, incluindo a migração e controle de fronteiras.

Em 17 de maio de 2011, Itália e Egito assinaram um Memorando de Entendimento em matéria de migração e de emprego. O acordo foi destinado a apoiar as actividades na área da

<sup>16</sup> Aos mais de 20 mil imigrantes tunisianos que desembarcaram na Itália entre 01 de janeiro e 05 de abril de 2011 (período que coincide com a “Primavera Árabe” na Tunísia) foi concedido o estatuto de protecção temporária e, em princípio, a livre circulação dentro espaço Schengen. Por outro lado, os tunisianos que chegaram na Itália após 05 de abril de 2011 seriam retornados a Tunísia. Para a maioria dos políticos italianos, a diminuição imediata de migrantes vindos da Tunísia para a Itália desde que o acordo entrou em vigor constitui uma prova de seu sucesso.

formação profissional e previu a criação de um Gabinete de Coordenação, no Cairo, para a seleção de migrantes para a Itália. O governo interino do Egito comprometeu-se a respeitar o acordo assinado pelos dois países em 2009 sobre a migração irregular.

Assim, entre janeiro e setembro de 2011, a Itália repatriou um grande número de nacionais egípcios que chegaram à Itália de forma irregular. Somente em 2011, 1.662 cidadãos egípcios foram repatriados.

#### 4. Acordos de readmissão com países do Mediterrâneo

Na Itália, os migrantes sem documentos não podem ser reenviados aos seus países de origem ou removidos para um país terceiro sem a emissão prévia de um documento de viagem pelas autoridades consulares daquele país.

Se o processo de documentação não ocorrer durante o período máximo de detenção<sup>17</sup>, por lei, nos centros administrativos, o imigrante deve ser então liberado, com a ordem de deixar o país no prazo de cinco dias. Esta ordem não é, contudo, respeitada e na maioria das vezes esses imigrantes permanecem no país irregularmente.

A Itália assinou vários tipos de contratos que tratam da readmissão de nacionais de países terceiros com Marrocos (1998), Tunísia (1998), Argélia (2000) e Egito (2007). Esses acordos visam a facilitar o processo de identificação dos imigrantes e seu repatriamento/reenvio aos países de origem (ou de trânsito).

Os padrões da cooperação italiana com os países da região mediterrânea em questões ligadas à readmissão ao longo da última década têm sido bastante ampliados. Cooperação não se limita apenas ao afastamento de estrangeiros não autorizados na Itália, mas inclui igualmente operações destinadas a expulsar os estrangeiros a partir dos territórios destes países (em geral para os países de origem).

A cooperação também abarca operações destinadas a “empurrar” os imigrantes que transitam por águas internacionais de volta para os territórios dos países de origem ou trânsito no Norte da África.

Apesar da eficácia desta cooperação ser considerada baixa por especialistas, esta tende a ser mantida, já que é vista pelas autoridades italianas como uma prioridade.

#### 5. A Cooperação no Plano Europeu: EUROSUR

No plano Europeu, a Itália também integra uma série de programas e ações comuns, em geral coordenados pela agência Frontex, e em parceria com outros Estados-membros como a França e a Espanha (ver capítulo 2).

Dentre esses, pode-se citar o mais recente (e talvez ambicioso), o programa “EUROSUR”, “Sistema de vigilância das fronteiras europeias”. Oficialmente, este programa tem três objetivos:

<sup>17</sup> Em 2002, a duração máxima da detenção de imigrantes irregulares nos centros de detenção administrativa foi estendida de 30 a 60 dias. A fim de acelerar o processo de documentação, o que requer a cooperação com as autoridades de países terceiros, o governo italiano passou a oferecer assistência técnica na matéria aos países de origem (por exemplo, criando sistemas de banco de dados informatizados para controle de identidade). Em 2009, o governo italiano voltou a estender a duração máxima da detenção de 60 a 180 dias.

reduzir a imigração ilegal na Europa; lutar contra a criminalidade transfronteiriça; e, finalmente, proteger e resgatar imigrantes no mar.

EUROSUR foi lançado 02 de dezembro de 2013 por 18 países da UE<sup>18</sup>, bem como a Noruega, um membro do espaço Schengen.

Entre outras coisas, EUROSUR fornece uma rede de comunicação protegida entre os países europeus e com a FRONTEX, o que lhes permite aumentar o intercâmbio de informações. Graças ao sistema EUROSUR, eles podem compartilhar imagens e dados em tempo real sobre as fronteiras externas da União, coletados através de várias ferramentas de monitoramento (satélites, helicópteros, drones, sistemas de comunicação para navios, etc.).

Frontex<sup>19</sup> é a agência que opera a rede EUROSUR (ver capítulo 4). Além da agência europeia, cada estado criou um centro de coordenação nacional (CCN), responsável pela vigilância das fronteiras, que trocam informações com outros Estados.

## 2. ALEMANHA

Nas próximas páginas, examinaremos a situação da segurança pública e controle de fluxos nas zonas de fronteira da República Federal da Alemanha. Além da organização institucional, daremos particular atenção em nossa análise aos programas, ações e demais políticas empreendidas pelas autoridades alemãs com vistas a monitorar suas fronteiras externas e zelar pela integridade da ordem pública no país.

### 2.1. BREVE CARACTERIZAÇÃO DAS FRONTEIRAS ALEMÃS

A exemplo dos demais, iniciaremos esse estudo de caso com uma breve caracterização das diferentes zonas de fronteira da Alemanha.

Como veremos, e ao contrário dos demais países analisados até o momento, a maior parte das zonas de fronteira alemã, terrestres e marítimas, são delimitadas por Estados-membros da zona Schengen e/ou da UE.

Esta característica particular faz de alguns pontos de sua costa, mas sobretudo das chamadas “fronteiras aéreas” alemãs, isto é, seus aeroportos, os principais pontos de entrada no território do país.

Em 2009, o tráfego aéreo total de aeroportos alemães atingiu cerca de 183 milhões de

18 Os países membros da rede Eurosur são: Bulgária, Estónia, Grécia, Espanha, França, Croácia, Itália, Chipre, Letónia, Lituânia, Hungria, Malta, Polónia, Portugal, Roménia, Eslovénia, Eslováquia e Finlândia. Outros Estados-Membros de Schengen, como a Islândia, Liechtenstein e a Suíça, integrarão a rede em 01 de dezembro de 2014. O Reino Unido e a Irlanda não são membros do espaço Schengen, mas poderão ser associados a esta cooperação.

19 Além disso, a FRONTEX deve trabalhar em estreita colaboração com o Serviço Europeu de Polícia (Europol), o Centro de Satélites da União Europeia, a Agência Europeia da Segurança Marítima e da Agência de Controle das Pescas, a Comissão Europeia, o Serviço Europeu para a Acção Externa, e os órgãos e organismos da União, organizações internacionais e países terceiros.

passageiros (incluindo chegadas e partidas). O tráfego total de carga aérea alcançou 3,3 milhões de toneladas no mesmo ano, segundo o Departamento Federal de Estatísticas da Alemanha.

Atualmente, a Alemanha possui 15 aeroportos internacionais; os maiores são os de Frankfurt e Munique, pelos quais transitam com 56 milhões e 50 milhões de passageiros respectivamente.

Em 2008, mais de 13 milhões de passageiros entraram na Alemanha vindos de portos marítimos não alemães (Serviço de Estatística Federal, 2009). A maior parte desse tráfego foi originado em portos da UE (11,9 milhões de viajantes), com cerca de 1,18 milhões de viajantes provenientes, ou com destino aos portos, de países não pertencentes ao espaço europeu. Um número significativo destes viajantes veio da (ou foi para) a Noruega (1,15 milhões de passageiros), com apenas um número residual proveniente de outros países não-Schengen / fora da UE, como a Rússia.

De acordo com o Departamento Federal de Estatísticas, em 2008, na Alemanha, o tráfego total de carga vindo de portos de fora da Alemanha foi de 312,5 milhões de toneladas, e 183 milhões de toneladas de carga foram intercambiadas com portos de países terceiros, i.e. não-EU.

## 2.1.1. AS FRONTEIRAS TERRESTRES ALEMÃS

Alemanha compartilha fronteiras terrestres com nove países da União Europeia, a saber: a Dinamarca no norte, a Polônia e República Tcheca no leste, a Áustria e a Suíça no sul, a França, no sudoeste e a Bélgica, Luxemburgo e os Países Baixos, a oeste. Ao total, as fronteiras terrestres da Alemanha se estendem por de 3621 km.

**TABELA 21**  
Quadro Descritivo das Fronteiras Terrestres Alemãs

País	Fronteira Terrestre (Total, km)	Nº de Países Limítrofes	Nome dos Países Limítrofes	Extensão da Fronteira (km)
<b>Alemanha</b>	<b>3.621</b>	<b>9</b>	<i>Austria</i>	784
			<i>Bélgica</i>	167
			<i>Dinamarca</i>	68
			<i>França</i>	451
			<i>Luxemburgo</i>	138
			<i>Países Baixos</i>	577
			<i>Polônia</i>	456
			<i>Rep. Tcheca</i>	646
			<i>Suíça</i>	334

### MAPA 28

#### Mapa da Alemanha (Fronteiras Externas)



### 2.1.1.1. AS FRONTEIRAS MARÍTIMAS ALEMÃS

O litoral alemão pode ser subdividido em duas seções: a costa do Mar do Norte com um comprimento de 468 km (incluindo diferentes ilhas), que se estende da Holanda até a costa ocidental da Dinamarca; e a costa Mar Báltico, que se estende da Dinamarca até a Polônia com cerca de 779 km de extensão (incluindo as ilhas).

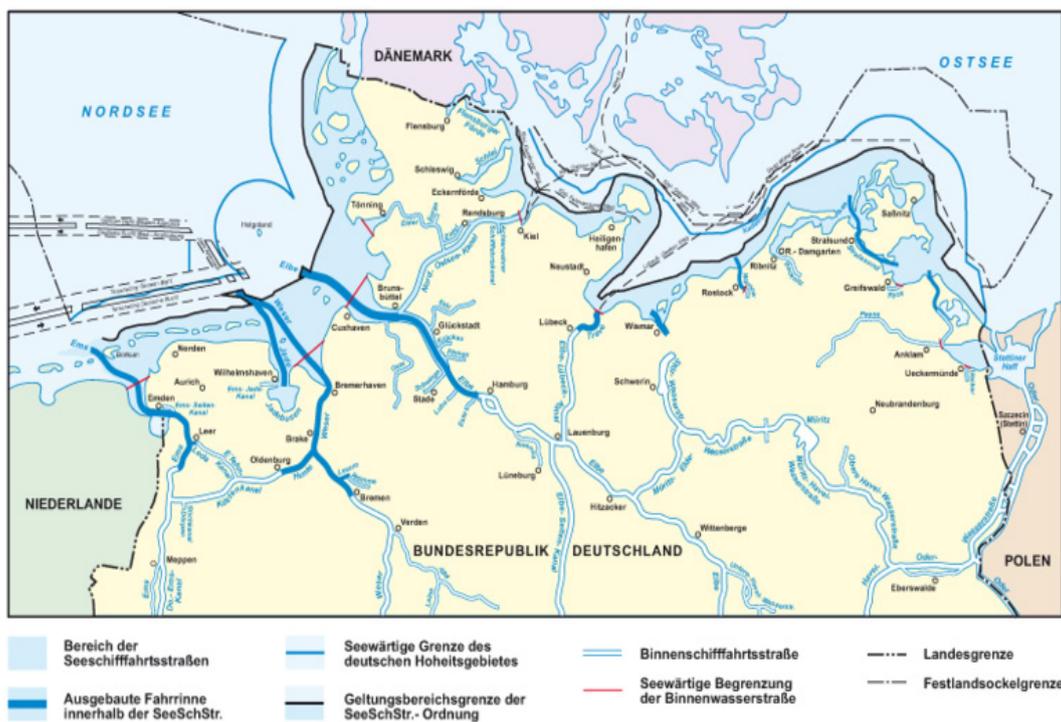
As fronteiras marítimas da Alemanha são delimitadas por 5 países, num total de 1.202 km, todos membros da UE e do Espaço Schengen, com exceção do Reino Unido.

**TABELA 22**  
Fronteiras Marítimas da Alemanha (Composição por País)

País	Fronteira Marítima (km)
Dinamarca	706
Países-Baixos	336
Polônia	87
Reino Unido	18
Suécia	55
<b>Total</b>	<b>1.202</b>

Como ressaltamos acima, a Alemanha possui um número importante de portos internacionais localizados ao longo da sua costa, incluindo o terceiro maior porto da Europa, em Hamburgo.

**MAPA 29**  
Fronteiras Marítimas da Alemanha e Águas Territoriais



## 2.2. ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL EM MATÉRIA DE SEGURANÇA E CONTROLE DAS FRONTEIRAS

Na Alemanha, há duas principais agências com competência para garantir a segurança e proteger as fronteiras (externas) do país (ver tabela abaixo):

1. A Polícia Federal alemã (Bundespolizei), com funções típicas de polícia de fronteira;
2. A Administração Aduaneira Federal Alemã, ou apenas “Alfândega” (Bundeszollverwaltung).

**TABELA 23**

Principais Instituições de Segurança e Controle de Fronteiras (Alemanha)

País	Órgãos e Instituições Nacionais Competentes	Ministérios Competentes
<b>Alemanha</b>	- Bundespolizei (Polícia Federal) - Bundeszollverwaltung (Alfândega)	- Ministério Federal do Interior - Ministério Federal das Finanças

A seguir, faremos um breve exame de cada uma dessas instituições e suas funções.

### I. IA Administração Aduaneira Federal Alemã

A Administração Aduaneira Federal alemã, ou simplesmente “Alfândega”, está ligada institucionalmente ao Ministério Federal das Finanças (Bundesministerium der Finanzen), do qual faz parte.<sup>20</sup> A Alfândega alemã possui tanto funções executivas, como administrativas e fiscais; a instituição é subdividida em cinco “Direções Federais das Alfândegas” (Bundesfinanzdirektion) e o Departamento Criminológico das Alfândegas (Zollkriminalamt).

A instituição que precedeu a atual Administração Aduaneira alemã foi estabelecida em 1949. Desde então a instituição tem evoluído, acompanhando as mudanças políticas, econômicas e nas fronteiras internas e externas do país.

Os principais eventos que afetaram a reorganização das atribuições da Administração Aduaneira foram a reunificação alemã em 1990, que suprimiu a fronteira interna até então existente entre a parte Oriental e Ocidental do país; bem como a entrada em vigor do mercado único europeu em 1993, o que levou para a supressão dos controles aduaneiros nas fronteiras do país com a França, os países do Benelux e a Dinamarca.

Da mesma forma, em 2004, a ampliação da UE eliminou os controles aduaneiros com outros dois Estados vizinhos, a saber: a República Checa e a Polônia.

Finalmente, em 2008 houve uma profunda reestruturação da Administração Aduaneira que afetou todos os órgãos da administração, com exceção do Departamento Criminológico da Alfândega.

### II. A Polícia Federal

A Polícia Federal alemã, órgão ligado ao Ministério Federal do Interior, é uma instituição

<sup>20</sup> Em 2008, a Administração Aduaneira Federal alemã possuía 34.102 funcionários (Bundesministerium der Finanzen, 2009).

totalmente separada da polícia. A Polícia Federal está organizada em 10 diferentes Direções da Polícia Federal com sede em Potsdam, nos arredores de Berlim.

Historicamente, a Polícia Federal foi precedida por outra instituição, a chamada ‘Guarda de Fronteiras Federal’ (Bundesgrenzschutz), criada em 1951, no auge da Guerra Fria (e da separação interna do país em dois ‘blocos’). A Guarda de Fronteiras era uma instituição paramilitar, organizada em batalhões, companhias e pelotões, com hierarquia militar e armas de infantaria leve.

O fim da Guerra Fria (1989), a unificação alemã e a assinatura do Tratado de Schengen pela Alemanha (1990) mudou fundamentalmente o contexto em que a polícia federal opera na Alemanha, levando a mudanças profundas na sua organização e funcionamento. As tarefas tradicionais de policiamento de fronteira foram progressivamente reduzidas, enquanto outras responsabilidades foram adicionadas, como a segurança e monitoramento de aeroportos e estradas de ferro.

Como parte desse desenvolvimento, em 1994, a Guarda de Fronteiras perdeu seu status militar e, em 2005, foi rebatizada como a Polícia Federal (Bundespolizei). Outras mudanças importantes foram introduzidas com a adesão à UE da República Tcheca e da Polônia em 2004, bem como a de outros Estados-membros em 2007.

As principais atribuições e competências da Polícia Federal estão previstas na Lei Federal de Polícia (Bundespolizeigesetz). Dentre suas principais funções, pode-se ressaltar:

- Funções de polícia de fronteira: vigilância e controle das fronteiras e do tráfego transfronteiriço, prevenindo e combatendo os perigos que ameaçam a segurança das fronteiras (em uma zona de 30 km no interior das fronteiras terrestres e de cerca de 50 km no interior das fronteiras marítimas).
- Funções policiais em ferrovias: a única tarefa relevante neste aspecto são as patrulhas em trens com percursos transfronteiriço.
- Competências em matéria de segurança em pontos de ‘fronteira aérea’: controles de passageiros, medidas de proteção em caso de emergência, vigilância de aeroportos, e o reforço das medidas de segurança em situações de alto risco.

A Polícia Federal também tem funções de investigação criminal relativo ao combate ao crime organizado e à criminalidade suprarregional, em particular o tráfico de seres humanos.

Há, de forma geral, uma definição e separação bastante clara das competências e tarefas da Polícia Federal e Alfândega na Alemanha, o que tem progressivamente eliminado (ou pelo menos reduzido) a concorrência entre ambas.

Desta forma, como os níveis de desconfiança e/ou competição entre os funcionários destas agências são relativamente baixos, a cooperação pode-se desenvolver em um ambiente “livre de tensões”. A impressão que se tem é que as duas agências buscaram gradualmente explorar áreas em que a cooperação poderia levar a uma maior eficiência na realização do trabalho de ambas.<sup>21</sup>

Outro desenvolvimento recente refere-se à criação, em abril de 2010, de um grupo de

21 A delimitação das tarefas essenciais e a regulação da cooperação entre o Administração Aduaneira e a Polícia Federal alemã estão previstas na Lei de Polícia Federal (Bundespolizeigesetz, BPolG) e na Lei de Administração Aduaneira (Zollverwaltungsgesetz, ZollVG). Essas leis permitem também as duas agências de delegar tarefas para o outro.

trabalho de peritos por parte do Governo Federal, a chamada Comissão Werthebach, para rever redundâncias e sobreposições no trabalho da administração aduaneira, Polícia Federal e Polícia Criminal Federal (Bundeskriminalamt, BKA) e sugerir reformas estruturais. O objetivo foi melhorar a eficiência e a cooperação e para obter melhores resultados com os recursos disponíveis.

Por fim, deve-se igualmente ressaltar o papel de outra instituição a Guarda Costeira Federal (Küstenwache des Bundes) que é uma organização de aplicação da lei civil, cuja missão principal é a proteção das fronteiras marítimas e do ambiente marinho, garantir a segurança da navegação, a proteção da pesca, mas também exercer certas funções de Alfândega.

A Guarda Costeira alemã é composta, na realidade, por uma associação de várias agências federais, e não é, portanto, formalmente, uma entidade per se. As diferentes instituições compõem a Guarda Costeira possuem um plano de ação comum e realizam suas operações a partir de dois centros, um localizado em Neustadt (Holstein) para a região do Mar Báltico, e o de Cuxhaven, para a região do Mar do Norte (ver abaixo).

Nesse sentido, vale ressaltar que a Polícia Federal possui um Departamento de Segurança Marítima próprio, responsável pela vigilância das fronteiras marítimas do país que se estende por 435 milhas náuticas a partir da costa do Mar do Norte e do Mar Báltico.

Na realidade, estas duas fronteiras marítimas (do Mar do Norte e Báltico) constituem as únicas fronteiras externas da Alemanha.<sup>22</sup>

## 2.3. SEGURANÇA PÚBLICA E CONTROLE DE FRONTEIRAS NA PRÁTICA: QUEM FAZ O QUÊ?

Tendo em vista a repartição clara de tarefas e competências entre essas instituições, o espaço para a cooperação entre a Alfândega e a Polícia Federal alemã é relativamente limitado. Esta - quando ocorre - parece tomar sobretudo a forma de uma delegação de tarefas de um órgão para outro (em geral, da Polícia Federal para a Administração Aduaneira).

Crucial para toda a cooperação, coordenação e mesmo transferência de tarefas é a consciência das competências e responsabilidades atribuídas a cada instituição nos diferentes tipos de situação. Assim, por exemplo, as questões relacionadas ao tráfico de drogas, armas e bens são de responsabilidade da Alfândega, ao passo que as questões relativas ao tráfico de seres humanos, entrada ilegal de imigrantes, e documentos falsos são de competência da Polícia Federal.

Assim, em teoria, cada instituição gerencia suas próprias atribuições nos diferentes pontos de passagem de fronteira. A coordenação estreita entre as duas administrações não é, portanto, necessária, uma vez garantida a comunicação regular entre estas.

Na prática, contudo, a Polícia Federal e/ou a Alfândega podem tomar medidas iniciais

<sup>22</sup> Para garantir a vigilância da área, o Departamento de Segurança Marítima da Polícia Federal possui seis navios-patrolha, ao passo que a área costeira é monitorada por cinco barcos de patrulha e inspeção.

quando confrontadas com situações/crimes que sejam de responsabilidade da outra autoridade, enviando, posteriormente, o caso à instituição competente. Um exemplo seria a situação onde a Polícia Federal identifica, durante um controle de rotina num aeroporto, uma grande quantidade de drogas com uma pessoa. As autoridades policiais poderão, então, apreender a pessoa e, depois, entregá-la à administração aduaneira competente.

Nos aeroportos, os passageiros reconhecidos como ‘imigrantes’ são primeiro controlados pela Polícia Federal e, em seguida, pela administração aduaneira, que controla suas bagagens e outros bens. O controle de carga aérea também é realizado pelo departamento da alfândega presente no aeroporto aonde esta chega.

O controle das fronteiras não se faz apenas nos diferentes pontos de passagem fde fronteira, mas igualmente fora destes. Tal controle ‘externo’ é, por sua vez, caracterizado por uma maior cooperação entre a Polícia Federal e a Alfândega alemã.

Nas zonas de fronteira marítima (onde encontram-se igualmente as únicas fronteiras externas da UE da Alemanha), os controles podem assumir as seguintes formas:

- Patrulhas marítimas realizadas por cada instituição separadamente;
- Patrulhas conjuntas das duas instituições;
- Coordenação de patrulhas com as autoridades portuárias

Além de patrulhas marítimas individuais<sup>23</sup>, coordenadas por cada agência, a administração aduaneira e as autoridades da Polícia Federal podem consentir que seus navios-patrolha sejam operados por uma tripulação mista (i.e. com oficiais das diferentes instituições).

De modo geral, a coordenação das medidas de vigilância na área das fronteiras marítimas é realizada pelo Centro de Operações Conjuntas localizado em Cuxhaven (Gemeinsames Lagezentrum, GLZ-See) e, em geral, implicam a participação de um oficial de ligação da Marinha alemã.

Na realidade, a coordenação das patrulhas marítimas não se limita apenas à Polícia Federal e administração aduaneira, mas pode igualmente envolver diferentes instituições e/ou órgãos dependendo da sua natureza e área em que sejam efetuadas. Entre essas instituições, pode-se citar:

- O Departamento de Proteção das Pescas, órgão do Ministério da Nutrição, Agricultura e Defesa do Consumidor;
- O Centro de Situação Marítima do Comando Central para Emergências Marítimas (Maritimes Lagezentrum des Havariekommandos);
- A Polícia das Águas Costeiras dos Estados Alemães (uma espécie de departamento marítimo das forças policiais estaduais);
- A Administração Federal das Águas e Embarcações (Wasser und Schifffahrtsverwaltung des Bundes);

O planejamento estratégico conjunto implica o desenvolvimento de conceitos de formação conjuntos e aplicáveis para as embarcações tripuladas em conjunto. É interessante notar que mesmo durante patrulhas conjuntas, o pessoal de cada autoridade participante realiza as tarefas relacionadas às suas competências legais, ainda que a operação e a gestão do navio-

23 Vale ressaltar que um mínimo de coordenação (operacional) existe, ainda que as patrulhas sejam realizadas separadamente.

patrulha sejam realizadas de forma conjunta. O objetivo desta cooperação é racionalizar o uso dos recursos relativos ao pessoal e equipamento, bem como ampliar a eficácia da vigilância marítima.

Os controles em portos pequenos (incluindo marinas e cais), sem instalações de controle permanentes, são realizados em função de uma análise de risco comum, o chamado 'Índice Porto'.

Os diferentes portos são classificados neste estudo de acordo com os riscos que enfrentam e oferecem à segurança das fronteiras e ordem pública. Assim, aqueles considerados mais "sensíveis", de acordo com sua classificação de risco, são mais controlados que outros.

O índice determina os horários em que as instalações devem ser monitoradas (um calendário fixo) e também as responsabilidades da Polícia Federal e da Alfândega na realização dos controles.

As verificações executadas pela Polícia Federal e a Alfândega são relatadas e arquivadas em um banco de dados comum. A visão geral, com a descrição detalhada destas atividades de cada instituição, que resulta deste relatório é utilizada como base para a elaboração de análises de risco. Em 2009, por exemplo, a Equipe de Avaliação Schengen da UE indicou o processo de elaboração deste relatório como um exemplo de "melhor prática".

### A Vigilância Marítima Integrada

Tendo em vista a importância adquirida pelas fronteiras marítimas do país, as autoridades alemãs criaram em 2005 o Centro de Defesa e Segurança Marítima (CDSM), localizado em Cuxhaven.

Este centro reúne as diferentes instituições que dentro do sistema alemão possuem competência para atuar na área da segurança pública, defesa e controle de fronteiras, em particular: a Polícia Federal, a Alfândega, as Polícias dos estados federais costeiros, a Marinha, a Guarda Costeira, bem como o Ministério do Interior.

O estabelecimento deste centro teve como principal objetivo reforçar a cooperação entre as autoridades de segurança naval, aumentar sua presença no mar, melhorar a capacidade de prevenção de riscos e de reação rápida a eventos inesperados (gestão de riscos).

O CDSM constitui, assim, uma verdadeira 'rede', mas que ao mesmo tempo centraliza as ações e programas ligados à segurança e defesa marítima. O centro permite que seus parceiros troquem informações muito essenciais para a tomada de decisões operacionais em todos os níveis (federal e estadual).

A cooperação entre os parceiros é assim consideravelmente ampliada e melhorada, ao mesmo tempo em que se preservam as estruturas e competências de cada instituição envolvida.

Concretamente, o CDSM implementa a chamada "vigilância marítima integrada" que é realizada pelos navios, instrumentos de vigilância aérea, mensagens de tráfego de navios (por exemplo, por pilotos) e avisos emitidos por centros de tráfego como ponto central de contato para navegação (radar, AIS, comunicação via rádio).

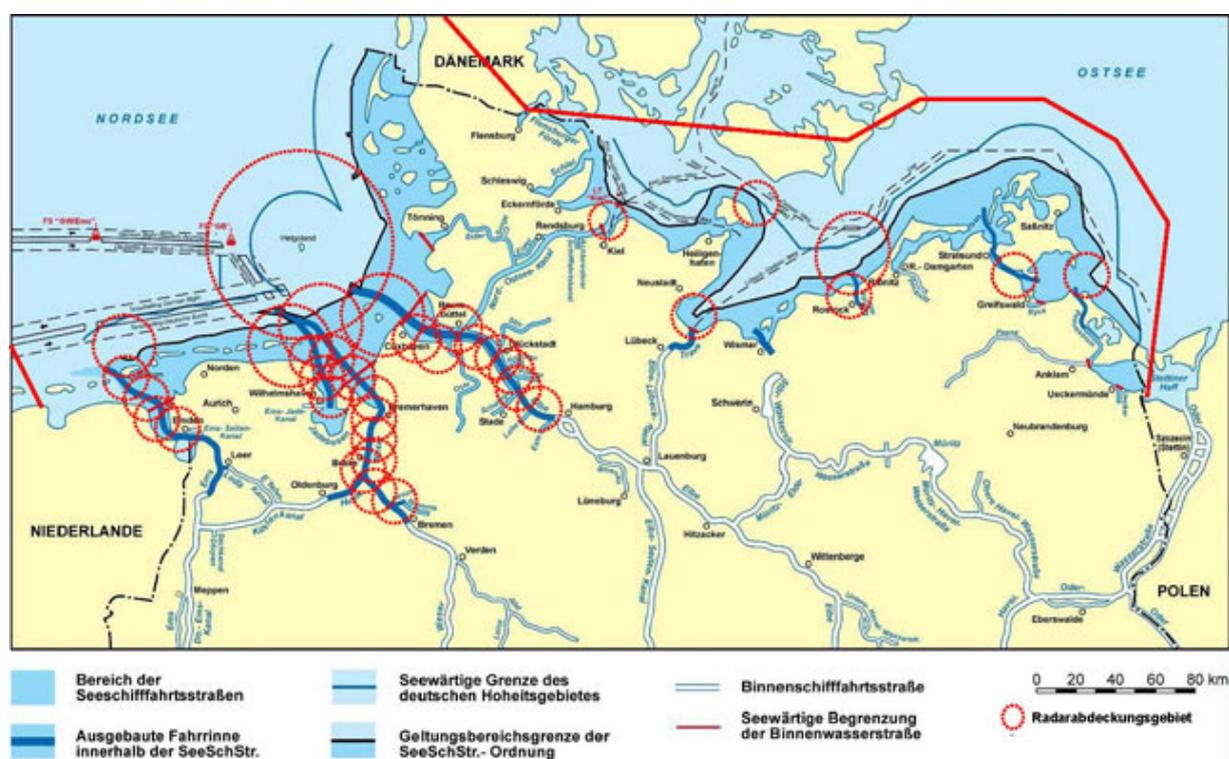
As diferentes informações coletadas são combinadas para compilar uma imagem da

situação em toda a costa alemã. Na plataforma de dados do CDSM, os dados de tráfego de navios (radar, AIS), dados hidrometeorológicos e dados de eventos são integrados, editados e arquivados. Assim, as forças policiais têm sempre disponíveis todas as informações necessárias de acordo com a situação.

A área monitorada pelo Centro compreende: a chamada zona econômica exclusiva da Alemanha; as “vias marítimas” (zona costeira) e “vias navegáveis” do rio Elba (excluindo a área de delegação de Hamburgo), o Canal de Kiel, bem como os rios Trave, Warnow, Weser e Ems.

A figura abaixo ilustra esquematicamente a área monitorada em cooperação pelos diferentes membros do CDSM:

**FIGURA 32**  
Área Monitorada pelo CDSM



## 2.4. SITUAÇÃO E PRINCIPAIS DESAFIOS DA SEGURANÇA PÚBLICA E CONTROLE DE FRONTEIRAS

Como os demais casos analisados nesta consultoria, a Alemanha também se tornou um dos principais destinos para a migração irregular na Europa.

Apesar de sua longa tradição como país de imigração<sup>24</sup>, o sistema jurídico e institucional alemão é bastante rígido e ‘fechado’ no que concernem as possibilidades de residência (legal)

24 Na década de 1960, a Alemanha recrutou e admitiu um grande número de trabalhadores imigrantes, em particular da Turquia, a fim de aumentar sua produção industrial. Esses trabalhadores eram considerados apenas como “mão de obra temporária” já que não se esperava que eles fossem ficar no país. O atual sistema de imigração é baseado numa lei de 2004. Esta lei foi a primeira legislação alemã que abraçou a integração da população imigrante já presente na Alemanha.

de estrangeiros no país. Nesse sentido, e como ocorre em outros membros na União, a entrada e residência ilegais são puníveis por lei na Alemanha.

Grupos organizados participam cada vez mais no tráfico de seres humanos para o país, em geral atravessando outros países da UE antes de entrar na Alemanha. Entre esses países de trânsito estão, por exemplo, a Itália e a Espanha. Esses grupos tendem ainda a facilitar a entrada e residência (ilegais) no país.

O tráfico de seres humanos e a facilitação da imigração ilegal estão muitas vezes relacionados com outras atividades criminosas, como o tráfico de drogas e mercadorias, falsificação de documentos e trabalho ilegal.

Como membro do Espaço Schengen, e cercado por outros países membros do acordo, as fronteiras da Alemanha são todas fronteiras 'internas' na acepção deste regime legal. Assim, a Alemanha não mantém postos de fronteira terrestre, contando com os demais países do espaço comum para a implementação das normas de controle de fronteira e de imigração.

Tendo em vista esta particularidade das fronteiras alemãs, as autoridades do país tendem a reforçar o controle nos outros pontos de passagem, em particular aéreos (aeroportos) e marítimos, onde encontram-se atualmente as únicas fronteiras externas do país.

Nas áreas mais distantes da costa do Mar do Norte e Báltico, em particular, foram reforçados os mecanismos de controle e vigilância, como visto acima.

Esta área marítima está, na verdade, dividida em três seções estratégicas para a Polícia Federal: uma em Cuxhaven, outra em Neustadt e a terceira em Warnemünde. Cada uma é patrulhada por dois navios-patrolha, a fim de garantir o padrão mínimo de controle e vigilância.

As embarcações destacadas que patrulham e controlam o Mar do Norte e Báltico também reforçam a atuação de Frontex na área, em particular através da prestação de recursos operacionais, etc.

## 2.5. AÇÕES, PLANOS, PROGRAMAS E OUTRAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS PELA ALEMANHA

Como outros países europeus, também a Alemanha implementou nos últimos anos uma série de medidas para reforçar o controle e a segurança de suas fronteiras, com vistas em particular a combater a migração ilegal, o tráfico de seres humanos, e a criminalidade transnacional.

Como se verá, uma grande parte dessas ações inclui a (ou é feita em) cooperação com os demais Estados-membros da União Europeia, e/ou implicando as diferentes instituições nacionais que têm competência na matéria. A ideia central é que a ação interinstitucional e a cooperação internacional permitem aumentar a eficácia das políticas e programas, limitando a duplicação de ações e, assim, racionalizando recursos.

No que se refere ao controle da imigração irregular, as principais medidas implementadas nos últimos anos, tem-se concentrado em:

- Reforçar os controlos fronteiriços nos aeroportos internacionais, estações de trens, bem como aumentar o número de patrulhas ao longo das fronteiras (terrestres);
- Ampliar e diversificar a cooperação entre a Polícia Federal, as polícias estaduais e a Administração Aduaneira Federal, em particular por meio da formação de equipes conjuntas de investigação policial e aduaneira, bem como de centros de cooperação como o CDSM (ver acima)
- Implicar a Polícia Criminal Federal e as autoridades responsáveis nos planos dos estados federais, nas investigações e ações de investigação e análise da situação da imigração irregular
- Criar espaços para ação (e análise) interministerial e interinstitucional na área da imigração irregular, contrabando e crimes relacionados, como o Centro de Análise e Políticas de Imigração Irregular, do qual participam membros da Polícia Federal, Polícia Criminal Federal, o Serviço Federal de Migração e Refugiados, o Serviço Federal de Inteligência, a Administração Aduaneira Federal, o Escritório Federal para a Proteção da Constituição e do Ministério das Relações Exteriores.

Da mesma forma, o governo alemão tem ampliado o número de medidas visando a incrementar a cooperação internacional no âmbito do combate à migração irregular e tráfico de seres humanos.

Assim, a Alemanha tem reforçado a cooperação bilateral e multilateral com os países membros da UE e com os países de origem e de trânsito para a migração irregular, ampliando, em particular, a cooperação da Polícia Federal com os seus homólogos nos países vizinhos (por meio, por exemplo, de patrulhas conjuntas).

As autoridades alemãs colaboram ainda ativamente com agências europeias, tais como a Europol (assistência policial, análise e avaliação em determinadas investigações); com a Eurojust (assistência judiciária), e Frontex (avaliação e análise estratégica de riscos nas fronteiras externas da União).

Entre as ações e programas implementados pela Alemanha nos últimos anos, pode-se ressaltar alguns casos de “melhores práticas” que detalhamos abaixo.

## I. Os Agentes de Ligação Aérea (ALA)

A Polícia Federal alemã alocou agentes de ligação aérea (ALA) baseados no exterior; a missão principal destes agentes é combater a imigração ilegal “na fonte”, isto é, em seu estágio inicial, antes mesmo que o imigrante deixe o país de origem (“estratégia de antecipação com uma função de alerta precoce”).

Estes agentes atuam de diferentes formas de modo a atingir seus objetivos. Assim, os ALA atuam ativamente no aconselhamento e formação dos funcionários e pessoal consular no exterior, especialmente com relação à emissão de passaportes e vistos, autenticação de documentos, a transmissão de resultados de análises de casos de fraude de visto em parte de indivíduos ou organizações (modi operandi), etc.

Estes agentes também prestam apoio e aconselhamento às companhias aéreas, ao atuar, no caso dos voos com destinação para a União Europeia, na verificação da autenticidade dos documentos de viagem e vistos. Os ALAs oferecem ainda assessoria e treinamento aos funcionários das companhias aéreas, aconselhando-os sobre os procedimentos a adotar em caso de documentos falsos e falsificados.

Em países não membros da União, a atuação dos ALAs tem permitido a aplicação eficaz das regras comunitárias em matéria de vistos, em especial o Código de Vistos da União Europeia, bem como na otimização dos procedimentos de concessão de vistos, luta contra a imigração ilegal, e autenticação de documentos.

A atuação destes agentes da Polícia Federal tem-se mostrado eficaz inclusive em países-membros da própria União.

A implantação de ALAs em outros Estados europeus é a continuação de um programa já existente, e cujo o objectivo era melhorar o intercâmbio de informações entre a Polícia Federal alemã e as autoridades de outros países da UE que, como a Itália e a Espanha, são responsáveis por funções de policiamento das fronteiras externas mais sensíveis, como é o caso das fronteiras mediterrâneas e do leste.

Assim, em 2009, uma rede de 15 ALAs foi criada, baseados nos seguintes países europeus: Bulgária, Polónia, França (2 agentes), Romênia, Grécia, Suíça, Itália, Espanha, Lituânia, Eslováquia, Holanda, República Checa, Áustria e Hungria.

As atividades dos ALA no âmbito deste projeto são circunscritas às competências da Polícia Federal dentro da Alemanha (em questões de controle das fronteiras), e devem, assim, cumprir os objectivos comuns do Fundo Europeu para as Fronteiras Externas.

O objetivo maior desse projeto é facilitar o intercâmbio de informações estratégicas (e inteligência) com relação assuntos de atuação e interesse comum, como o combate à imigração irregular, (inclusive a detecção de facilitadores de entrada ilegal, seus *modus operandi*).

## II. II. O Sistema de Informação sobre Vistos Europeu (VIS)

Como examinamos anteriormente (ver capítulo 2), este sistema permite a troca de dados relativos aos vistos emitidos pelos Estados-membros da União Europeia. Cada país tem, assim, uma interface nacional do sistema, (o chamado N-VIS, ver acima) que é conectada à unidade central (C-VIS).<sup>25</sup>

O objetivo principal do sistema VIS é contribuir no combate as ameaças à segurança interna da União Europeia, especialmente ao prevenir a fraude de vistos, impedir a entrada de pessoas suspeitas e imigrantes em sistema irregular.

O VIS também destina-se ainda a apoiar a verificação e identificação (dactiloscópica) de pessoas que não possuam os requisitos mínimos para a entrada no território de um Estado-Membro da União, ou que não tenham autorização para lá permanecer.

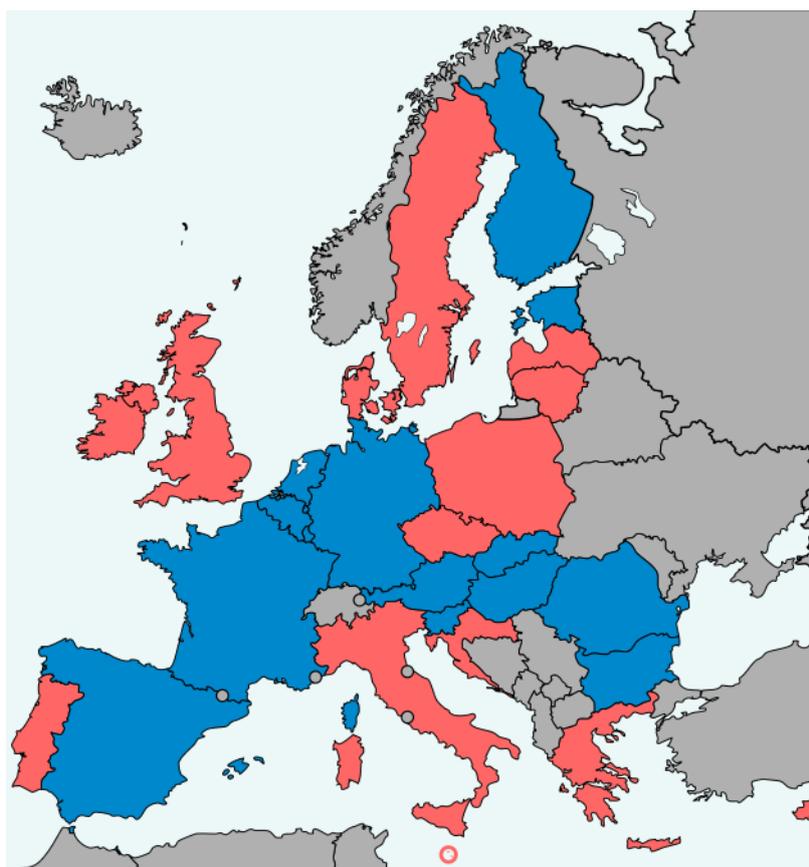
A longo prazo, o VIS lançar as bases para a implementação de uma política comum de vistos, que deve melhorar ainda mais a colaboração consular e a consulta entre as autoridades consulares centrais, facilitando a troca de dados entre os Estados-Membros com relação aos pedidos de visto e decisões associadas.

<sup>25</sup> O VIS garante, entre outros, que os dados de cerca 70 milhões de pessoas, incluindo dados biométricos (rostos e impressões digitais, etc) sejam armazenados e posteriormente pesquisados por todos os oficiais nacionais que tenham acesso à rede.

## 2.5.1. A COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA NO ÂMBITO DO TRATADO DE PRÜM

Também conhecido como Acordo de Schengen III, o Tratado de Prüm foi assinado em 27 de maio de 2005 pela Áustria, Bélgica, França, Alemanha, Luxemburgo, Países Baixos e Espanha, na cidade alemã de Prüm. Desde sua assinatura em 2005, outros sete Estados-Membros da UE aderiram ao Tratado (ver figura abaixo).

**FIGURA 33**  
Países Membros do Tratado de Prüm



■ Partes to the Prum Convention ■ Other EU member states

O tratado foi uma iniciativa do então Ministro alemão Otto Schily, e o país tem assumido desde então a liderança quanto a sua elaboração e adesão, especialmente por parte de seus Estados vizinhos.

O objectivo principal do tratado é ampliar e melhorar a eficácia da cooperação transfronteiriça, em especial sobre o combate ao terrorismo, a criminalidade transfronteiras e a migração ilegal.

O Tratado abrange a partilha automática de dados e informações de DNA e impressões digitais de registos de veículos entre os Estados participantes. Este procedimento automatizado poupa tempo e melhora a eficiência da ação das autoridades policiais.

O Tratado também abrange o compartilhamento de informações sobre vandalismo e

de pessoas que constituem uma potencial ameaça terrorista, e permite diversas formas de cooperação policial operacional, tais como patrulhas conjuntas e assistência policial em caso de grandes eventos e desastres.

Além disso, o Tratado contém disposições de proteção de dados extensos voltados especificamente para troca de dados automatizada.

Em 26 de agosto de 2008, a Decisão 2008/615 / JAI de 23 de junho de 2008, relativa ao aprofundamento da cooperação transfronteiras, em particular no combate ao terrorismo e da criminalidade transfronteiriça (conhecida como Decisão Prüm) entrou em vigor. Esta decisão retoma o conteúdo do Tratado de Prüm no quadro jurídico da União Europeia e, portanto, aplica-se a todos os Estados-Membros da UE.

Na Alemanha, a decisão do Conselho foi transposta para o direito nacional através da lei de aplicação da Decisão 2008/615 / JAI de 23 de junho sobre o reforço da cooperação transfronteiras, em particular no combate ao terrorismo e à criminalidade transfronteiriça. A lei está em vigor desde 5 de agosto de 2009.

## 2.5.2. COOPERAÇÃO POLICIAL BILATERAL E MULTILATERAL

Alemanha possui uma série de acordos bilaterais de cooperação policial abrangendo praticamente todos os seus países vizinhos.

Em geral, estes acordos prevêm disposições sobre operações policiais transfronteiriças (tais como vigilância, captura e perseguição monitoradas de suspeitos), operações policiais conjuntas (por exemplo, patrulhas conjuntas), a partilha de informação, o modo como os agentes transfronteiriços podem se apoiar mutuamente.

Muitos destes acordos estabelecem, ainda, centros de articulação, onde as autoridades policiais e aduaneiras dos países parceiros trabalham juntas sob o mesmo teto e são responsáveis pela área de fronteira comum.

Estes centros facilitam o compartilhamento de informações e ajudam as autoridades policiais e aduaneiras responsáveis no exercício das suas funções operacionais. Isto inclui o apoio na coordenação das operações transfronteiriças, a localização de pessoas e outros contatos relevantes no país vizinho.

Na prática, a existência destes centros tem permitido superar as barreiras linguísticas. Os Diretores destes estabelecimentos geralmente falam a língua do país vizinho e têm o mesmo equipamento de comunicações, facilitando e tornando a comunicação mais fluida.

Na Alemanha, as principais autoridades que participam destes acordos e centros são a Polícia Federal, as polícias estaduais e a Alfândega.

Os centros conjuntos estão localizados geralmente perto da fronteira com o país parceiro. Atualmente, existem centros conjuntos nas cidades de Kehl (em parceria com a França), Luxemburgo (em parceria com o Luxemburgo, Bélgica e França), Padborg (em parceria com a Dinamarca), Swiecko (em parceria com a Polónia, perto de Frankfurt sobre Oder) e em Petrovice e Schwandorf (em parceria com a República Checa).

O Centro de Cooperação Regional de Informação de Polícia da UE, localizado em Heerlen (perto da fronteira com a Bélgica e os Países Baixos) é uma instituição similar.

A cooperação policial pode igualmente assumir a forma de uma assistência em questões de treinamento, ou ainda o fornecimento de equipamentos necessários para que os oficiais de polícia dos Estados parceiros possam combater o crime internacional, especialmente o crime organizado e o terrorismo, de modo eficaz.

Em outras palavras, essa assistência confere às autoridades de segurança nos países de origem (e de trânsito) de membros do crime organizado a capacidade material de atuar de modo mais eficiente. Esta ajuda destina-se a reduzir o impacto do crime e do terrorismo na Alemanha.

Esta estratégia baseia-se em um plano de ação implementado em 1980 pelo Governo Federal alemão para combater o tráfico e uso de drogas, bem como no plano antinarcóticos nacional de 1990. Ao longo dos anos, a estratégia tem se expandido, abarcando também o crime organizado e o terrorismo.

Porque as estruturas democráticas e do Estado de direito não estão suficientemente estabelecidos (e fortalecidos) em todos os países, em particular naqueles onde esses tipos de crime proliferam, a assistência às forças de polícia também se destina a promover o Estado de direito e a democracia, especialmente no que diz respeito à manutenção da segurança e ordem pública como condição estrutural para o regime democrático.

Incentivar a sustentabilidade é o princípio fundamental desta assistência. Assim, somente as medidas e projetos que são vistos como capazes de prosseguir de modo independente e permanente combate ao crime organizado deve ser assistidos e financiados.

### 2.5.3. A COOPERAÇÃO POLICIAL NO CONTROLE DAS FRONTEIRAS ORIENTAIS DA UE

Tendo em vista sua localização geográfica, a Alemanha tem estado ativamente envolvida no desenvolvimento da capacidade de gestão das fronteiras orientais da União Europeia nas últimas décadas.

Nesse contexto, a cooperação com a Bielorrússia é um bom exemplo do modo como as autoridades alemãs tem buscado agir no apoio aos países vizinhos (e não membros) da União Europeia, com vistas a reforçar o controle de suas fronteiras externas.

A Bielorrússia tem uma localização estratégica para a União Europeia, por duas razões principais.

Primeiro, o país faz fronteira com três países membros da UE que são igualmente membros do espaço Schengen: a Lituânia, a Letônia e a Polônia. Esta parte da fronteira oriental da UE está sujeita a uma vigilância específica: devido à sua localização geopolítica, a Bielorrússia é uma importante etapa na popular rota para imigrantes irregulares vindos de diferentes países da região e mesmo da Ásia. Vários projetos de cooperação e capacitação para vigilância de fronteiras foram lançados e financiados pela Comissão Europeia nos últimos anos.

Em segundo lugar, a Bielorrússia é também uma importante “porta de entrada” ou “elo de comunicação” entre a UE com a Rússia, não apenas no que diz respeito ao fornecimento de energia.

O governo alemão transferiu valor de cerca de 20 milhões de euros às autoridades bielorrussas para financiar o treinamento e a compra de equipamentos para a polícia do país. Em 2010, a Polícia Federal alemã estabeleceu um escritório em Minsk, capital da Bielorrússia.

A cooperação com a Bielorrússia é na verdade uma das mais importantes realizadas pela Alemanha na fronteira oriental da UE. Em 2007, a Polícia Federal alemã participou com guardas de fronteira poloneses em uma operação conjunta Frontex (chamada Ariadne) na fronteira entre a polaca-bielorrussa.

Em 2011, juntamente com outros 23 países da UE (mas sem a Bielorrússia), a Alemanha também integrou a Operação Conjunta Júpiter da Frontex, nas fronteiras terrestres orientais da UE.

### 3. REINO UNIDO

As próximas seções analisarão a situação das fronteiras, organização institucional, principais desafios, bem como os programas e ações implementados pelas autoridades do Reino Unido na área da segurança e controle de fronteiras.

A geografia peculiar do país, aliada a sua posição *sui generis* dentro da União Europeia, em particular sua não adesão ao Acordo de Schengen faz do Reino Unido um caso de estudo bastante interessante, cuas particularidades podem ser de especial relevo à luz do Plano Estratégico de Fronteiras e a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras do Brasil.

#### 3.1. BREVE CARACTERIZAÇÃO DAS FRONTEIRAS DO REINO UNIDO

O território do Reino Unido é tão disperso, quanto complexo: além das chamadas ilhas britânicas e da Grã-Bretanha, o território do país é composto ainda por uma série de ilhas, enclaves e territórios ultramarinos espalhados por diversas partes do globo (ver abaixo).<sup>26</sup>

Se a situação insular do país diminui consideravelmente suas zonas de fronteira terrestre (apenas 360 km com a República da Irlanda), as fronteiras marítimas do país são bastante extensas. Só as ilhas britânicas possuem cerca de 12.485 quilômetros de litoral.

<sup>26</sup> Nem todas as partes integrantes do território do Reino Unido são reconhecidas por todos os Estados. Na verdade, o país possui diversas disputas de fronteira. A mais conhecida no Brasil é certamente com a Argentina, com relação às ilhas Malvinas, Geórgia do Sul e Sandwich do Sul. O Reino Unido disputa ainda com as Ilhas Maurício e Seychelles o arquipélago de Chagos, parte do território britânico no Oceano Índico. Com a Espanha, por sua vez, o Reino Unido disputa o enclave de Gibraltar (as disputas foram suspensas desde o referendo sobre um condomínio hispano-britânico). A Dinamarca, Irlanda e Islândia desafiam a soberania britânica sobre Rockall. Por outro lado, a Irlanda, a Islândia e o Reino Unido contestam a alegação da Dinamarca de prolongação de sua Plataforma Continental até as Ilhas Faroé (isto é, além de 200 milhas náuticas). Finalmente, as reivindicações territoriais britânicas na Antártica (Território Antártico Britânico) foram congeladas pela assinatura do Tratado da Antártida, em 1959.

Tendo em vista tal configuração, os portos e, sobretudo, aeroportos britânicos passam a ser os pontos de entrada (e controle) mais importantes para as autoridades do país.

O Reino Unido possui cinco grandes aeroportos internacionais e inúmeros aeroportos de médio porte. Dois de seus aeroportos mais importantes, localizados em Londres (Heathrow e Gatwick), estão entre os mais movimentados do mundo em termos de fluxo de passageiros.

O Reino Unido possui ainda grandes portos de carga, além de terminais de ferry como Grimsby e Immingham, e Hartlepool – os três maiores por toneladas de bens e mercadorias. Em 2008, por exemplo, passaram pelos portos do Reino Unido cerca de 562 milhões de toneladas de bens e mercadorias, mais do que qualquer outro país da Europa.

Outra particularidade das fronteiras do Reino Unido é o túnel sob o canal da Mancha que delimita uma de suas fronteiras com a França. Aliás, o chamado ‘Eurotúnel’ é um importante ponto de entrada de passageiros no território britânico: cerca de 17 milhões de passageiros em 2009 vindos da França e da Bélgica.

### 3.1.1. FRONTEIRAS TERRESTRES DO REINO UNIDO

Como ressaltado, o Reino Unido possui uma fronteira terrestre bastante reduzida, delimitada por apenas três países, todos integrantes da União Europeia (e do Espaço Schengen), a saber: Chipre, marcada pelos enclaves de Akrotiri e Dhekelia, a Espanha, com Gibraltar, e a mais longa com a Irlanda (360 km) (ver tabela e mapa abaixo).

**TABELA 24**

Quadro Descritivo das Fronteiras Terrestres do Reino Unido

País	Fronteira Terrestre (Total, km)	Nº de Países Limítrofes	Nome dos Países Limítrofes	Extensão da Fronteira(km)
Reino Unido	513	3	Chipre	152
			Espanha	1,2
			Irlanda	360

**TABELA 25**

Fronteiras do Reino Unido (Lista de Países e Tipos de Fronteira)

Ilhas Britânicas	Terrestres e marítimas	França* Irlanda
	Marítimas	Alemanha Bélgica Dinamarca Noruega
	Interiores	Escócia País de Gales
Territórios Ultra Marinos	Terrestres e marítimas	Chipre Espanha
	Marítimas	Antígua e Barbuda Argentina Bahamas Cuba República Dominicana Estados Unidos França Jamaica Maldivas São Cristóvão e Nevis Venezuela

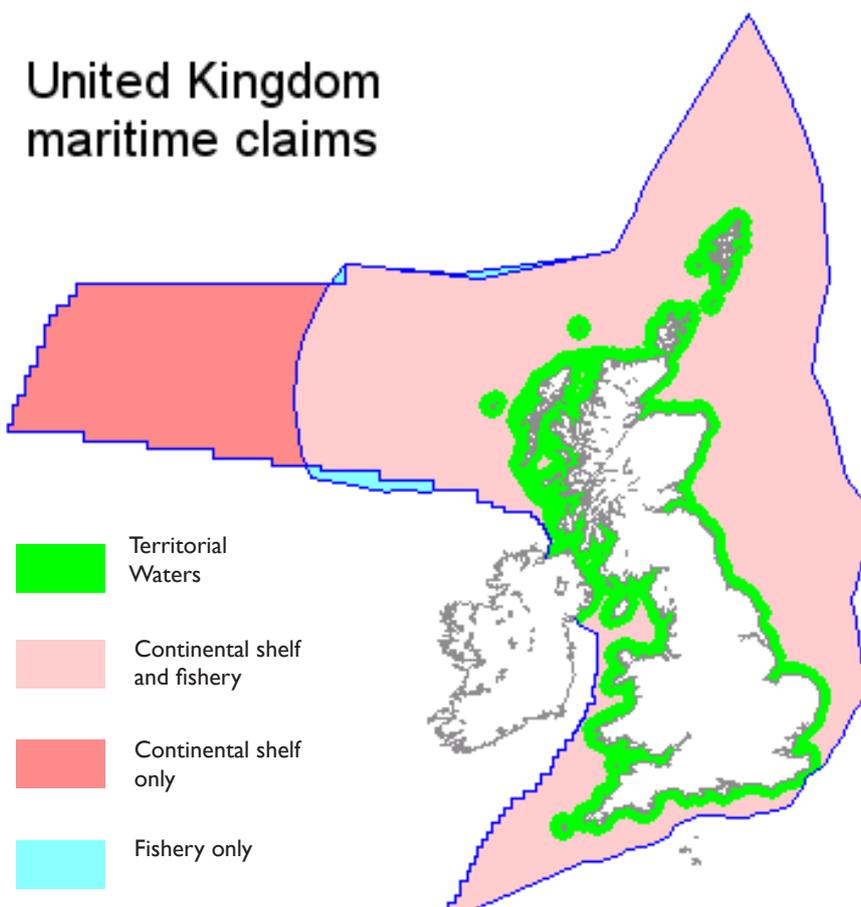
\* Fronteira terrestre no meio do túnel sob o Canal da Mancha.



### 3.1.2. FRONTEIRAS MARÍTIMAS DO REINO UNIDO

Com um litoral de mais de 12 mil quilômetros, um mar territorial que se estende por cerca de 12 milhas náuticas e uma zona de pesca exclusiva de 200 milhas náuticas as águas territoriais do Reino Unido são bastante extensas (ver figura abaixo).

**FIGURA 34**  
Águas territoriais do Reino Unido



Tal extensão, aliada ao fato de o país possuir uma série de ilhas, enclaves e territórios ultramarinhos, tem um impacto direto na extensão das suas fronteiras (externas) marítimas. Como a tabela abaixo ilustra, contabilizando todos os componentes do seu território, as fronteiras marítimas do Reino Unido compreendem 42 países, dos quais 25 são Estados soberanos.

**TABELA 26**  
Fronteiras Marítimas do Reino Unido

Reino Unido e Territórios Ultramarinos	Nº total Países	Nº de Países Soberanos	Nome dos Países
Reino Unido (Ilhas Britânicas)			Alemanha
Akrotiri e Dhekelia			Antigua e Barbados
Anguilla			Antilha Holandesas,
Bermuda			Argentina
Geórgia do Sul e Sandwich do Sul			Bahamas
Gibraltar			Bélgica
Guernsey			Colômbia
Ilhas Cayman			Cuba
Falklands (Malvinas)	42	25	Chipre
Ilha de Man			Dinamarca
Ilhas Pitcairn			Egito
Turquia e Caicos			Espanha
BVI			França
Jersey			Guadeloupe (FR)
Montserrat			Haiti
Território britânico no Oceano Índico			Honduras
Santa Helena, Ascensão e Tristão da Cunha			Ilhas Faroé
			Dinamarca
			Ilhas virgens (EUA)
			Irlanda
			Jamaica
			Líbano
			Maldivas
			Marrocos
			Noruega
			Holanda
			Polinésia Francesa
			(FR)
			Porto Rico
			Rep. Dominicana
			São Cristóvão e Nevis
			St. Martin (FR)
			Venezuela

### 3.1.3. TERRITÓRIOS ULTRAMARINOS DO REINO UNIDO

Como a França (ver capítulo 2), o Reino Unido também possui territórios ultramarinos que estão sob a jurisdição e soberania do Estado britânico. Trata-se ao todo de 14 territórios (ver tabela abaixo), muitas vezes resquícios do antigo Império Britânico que não adquiriram a independência - ou tenham votado para permanecer parte do território britânico.

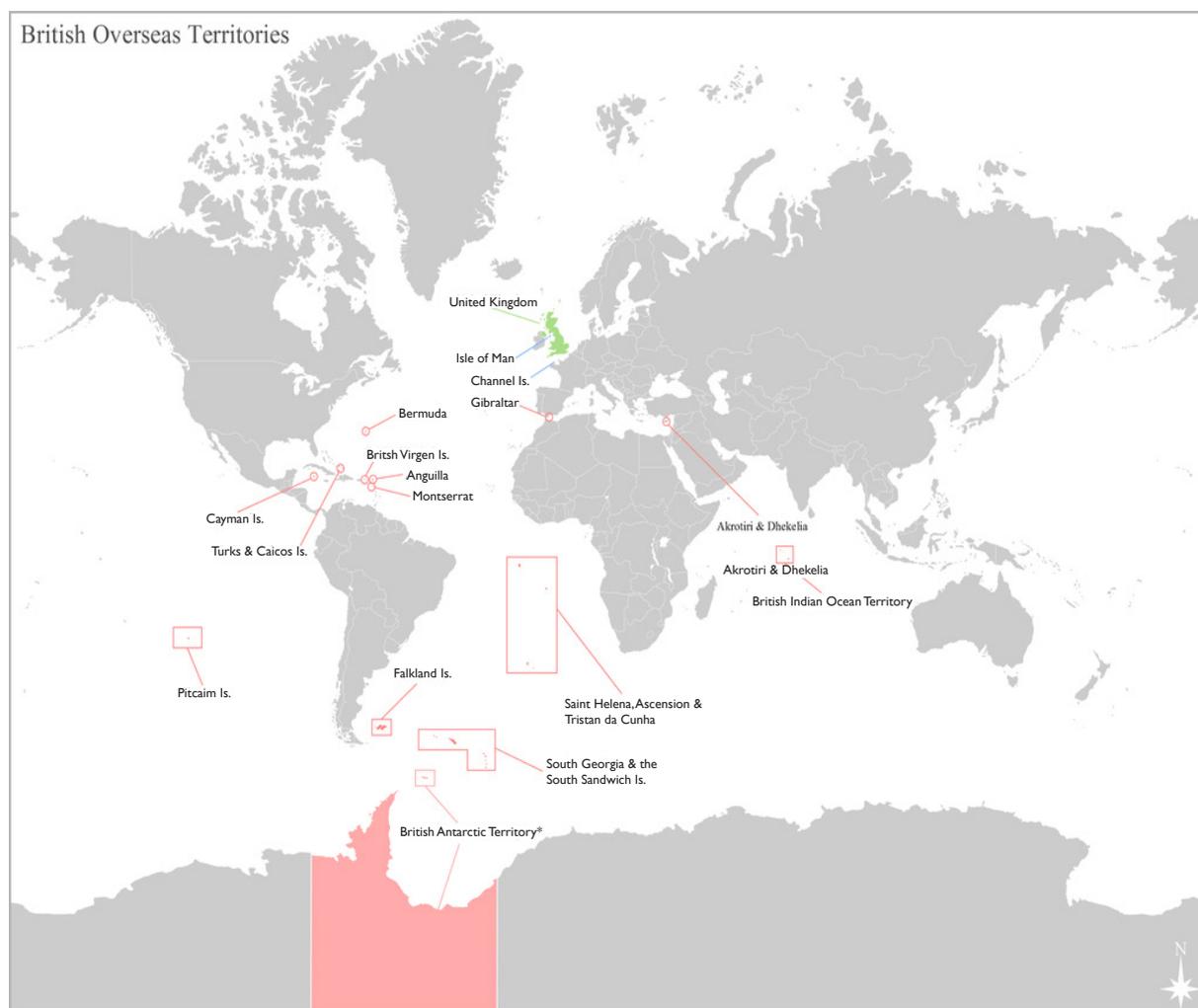
Embora cada um tenha sua própria liderança interna, e seu próprio governo, estes territórios compartilham com o Reino Unido o mesmo chefe de Estado: a Rainha Elizabeth II.

**TABELA 27**  
Composição dos Territórios Ultramarinos

Nome	Território (km <sup>2</sup> )	População	Capital
<i>Akrotiri and Dhekelia</i>	255	14000	Episkopi Cantonment
<i>Anguilla</i>	91	13500	The Valley
<i>Bermuda</i>	54	64,000 (estimação de 2007)	Hamilton
<i>British Antarctic Territory</i>	1.709.400	50 no inverno; mais de 400 no verão	Rothera (main base)
<i>British Indian Ocean Territory</i>	46	3000	Diego Garcia (base)
<i>British Virgin Islands</i>	153	27,000 (estimação de 2005)	Road Town
<i>Cayman Islands</i>	264	54.878	George Town
<i>Falkland Islands</i>	12,173	2,955 (2006)	Stanley
<i>Gibraltar</i>	6.5	28,800 (2005)	Gibraltar
<i>Montserrat</i>	101	4,655 (estimação de 2006)	Plymouth
<i>Pitcairn Islands</i>	45	48 (2012)	Adamstown
<i>Saint Helena, Ascension and Tristan da Cunha</i>	420	5,530 Total 4,255 (apenas Saint Helena; censo de 2008) 1,275 (Ascension and Tristan da Cunha; estimacão)	Jamestown
<i>South Georgia and the South Sandwich Islands</i>	4,066	99 (nenhum permanente)	King Edward Point
<i>Turks and Caicos Islands</i>	430	32,000 (estimação de 2006)	Cockburn Town

### MAPA 3 I

#### Território Ultramarino do Reino Unido



Coletivamente, os territórios têm uma população de aproximadamente 350 mil pessoas e uma área de aproximadamente 667.018 km<sup>2</sup>. A grande maioria deste território é constituída pelo Território Antártico Britânico.

Embora as ilhas de Jersey, Guernsey e de Man também estejam sob a soberania da Coroa britânica, estas possuem uma relação constitucional diferente com o Reino Unido. Os territórios ultramarinos britânicos e dependências da coroa são eles próprios distintos daqueles integrantes do Commonwealth.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> O Commonwealth é composto por um grupo de 15 países independentes, além do Reino Unido, e que têm a rainha Elizabeth II como monarca reinante. Além desse grupo, existe ainda a comunidade das nações do Commonwealth que é uma associação voluntária de 53 países, a maioria com ligações históricas com o Império Britânico, e que inclui igualmente todos os países do Commonwealth.

## 3.2. ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL EM MATÉRIA DE SEGURANÇA E CONTROLE DAS FRONTEIRAS

Desde abril de 2013, o “Home Office” (Ministério do Interior) é diretamente responsável pelo gerenciamento das operações de segurança de fronteiras e controle da imigração no Reino Unido.

O Ministério tem como objetivo principal garantir que o fluxo de pessoas e mercadorias pelas fronteiras do país seja fluído e eficiente, ao mesmo tempo em que se controla a migração irregular. Entre 2013-14, de acordo com o Ministério, cerca de 112 milhões de pessoas entraram no Reino Unido.

Antes de 2013, a UK Border Agency (Agência de Fronteira) administrava o Departamento de imigração e asilo dentro do Ministério.<sup>28</sup>

Contudo, em março 2012, o Ministro do Interior retirou competências de controle das fronteiras da Agência, criando a Border Force (Controle de Fronteiras) como uma diretoria especial dentro do Ministério.

Em março de 2013, o Ministro decidiu retirar as competências remanescentes da UK Border Agency, incorporando-as ao Ministério e criando dois novos órgãos: o chamado ‘UK Visas and Immigration’ (departamento de Visto e Imigração do Reino Unido) e ‘Immigration Enforcement’ (departamento de Controle Migratório).

A decisão de terminar de vez com a UK Border Agency ocorreu, sobretudo, por causa da história conturbada da agência, incluindo seu grande tamanho, a existência de ‘culturas de trabalho’ conflitantes, sistemas de TI inadequados, a política e quadro legal problemáticos dentro do qual funcionou e a resultante falta de transparência e prestação de contas.

No momento, três direções trabalham dentro do Ministério do Interior para assegurar o controle da imigração e das fronteiras no Reino Unido – cada uma tem um foco e competência diferentes, mas interligados.

### I. Direção de Vistos e Imigração

O departamento de Vistos e Imigração decide sobre os pedidos de visto para visitar e permanecer no Reino Unido. Assim, o departamento delibera sobre os pedidos de visto para turistas, estudantes, os pedidos de asilo, bem como a imigração temporária e permanente. O departamento também funciona com o sistema judicial que administra recursos e tem uma rede de operações de vistos internacionais.

Entre setembro de 2013 e setembro de 2014, o departamento processou cerca de 3,5 milhões pedidos de pessoas que queriam entrar ou permanecer no Reino Unido.

28 A UK Border Agency tinha sido criada em 2008, por meio da fusão de outras agências, em particular a Agência de Fronteiras e Imigração (Border and Immigration A), UK Visa e HM Revenue and Customs. A decisão de criar uma única organização controle de fronteira foi tomada depois que um relatório ‘Cabinet Office’ onde se apontavam falhas em diversos aspectos do trabalho da agência. A agência foi igualmente criticada pela Ouvidoria Parlamentar para apontou uma série de problemas como maus serviços, um acúmulo de centenas de milhares de casos, e um número crescente de queixas.

## II. Direção de Controle da Imigração (*Immigration Enforcement*)

A principal competência deste departamento é, como o nome indica, realizar o controle da imigração (*Immigration Enforcement*) sobretudo irregular, fazendo cumprir as leis nessa matéria, e reprimendo aqueles que não as observam.

A instituição incentiva as pessoas que não têm o direito de permanecer no território do país a deixar o Reino Unido voluntariamente. Ao mesmo tempo, também é responsável por deter pessoas que estejam irregularmente no país, remover aqueles que devem deixá-lo (por ordem legal), organizando voos e documentos de viagem, quando necessário.

A instituição também tem equipes que trabalham como o cumprimento e aplicação da legislação sobre imigração, e uma equipe de investigadores e agentes policiais destacados que trabalham exclusivamente com questões de crime organizado.

## III. Direção de Controle de Fronteira (*Border Force*)

Já a “*Border Force*” (ou Departamento de Controle de Fronteira) tornou-se o principal órgão responsável pela proteção das fronteiras do Reino Unido, realizando tanto controles de imigração e alfândega.

Na prática, a instituição é responsável pelos controles de imigração e alfândega em portos 138 aéreos, marítimos e ferroviários em todo o Reino Unido, França e Bélgica. Ela também opera os controles aduaneiros nas plataformas de encomendas internacionais no país.

Dentre seus principais objetivos, a agência deve zelar para evitar que indivíduos e/ou mercadorias nocivos entrem no Reino Unido, e ao mesmo tempo facilitar a circulação de pessoas e de bens legítimos. Além disso, a *Border Froce* realiza controles e recolhe receitas aduaneiras.

Os oficiais da *Border Force* realizam uma série de tarefas, incluindo a verificação dos passaportes e vistos de passageiros que entram no país; busca de cargas e bagagens para garantir que ele não contenha mercadorias ilícitas, etc. Mais de 106 milhões de passageiros chegam atualmente no Reino Unido a cada ano.

A agência tem um orçamento de 604 milhões de libras (para o período entre 2013-14), cerca de 60% dos quais vai para despesas de pessoal. A maioria de seus gastos restantes é em despesas gerais, tais como a compra de materiais de TI e tecnologia de fronteiras, como portões automáticos de passageiros.

Pouco depois de a *Border Force* ter sido estabelecida, o Ministério do Interior introduziu um mandato operacional para todos os seus funcionários. A versão completa deste documento foi emitida em julho de 2012, a tempo para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, substituindo um mandato provisório que estava em vigor desde novembro de 2011. O mandato formalizou os procedimentos operacionais da *Border Force* para o controle de passaportes, ao mesmo tempo em que padronizou estes procedimentos em todos os pontos de entrada no país.

De acordo com um relatório interno (*National Audit Office*, 2013) a criação da *Border Froce* resultou em uma organização em que a segurança nas fronteiras assume plena importância, não sendo marginalizada por outras questões conexas tais como o asilo e a imigração.

**TABELA 28****Principais Instituições Segurança e Controle de Fronteiras (Reino Unido)**

<b>País</b>	<b>Órgãos e Instituições Nacionais Competentes</b>	<b>Ministérios Competentes</b>
<b>Reino Unido</b>	- Border Force - UK Visas and Immigration - Immigration Enforcement	- Ministério do Interior (Home Office)

Além das mencionadas acima, outras instituições também atuam, direta ou indiretamente, no controle das fronteiras do Reino Unido. Em geral, sua atuação nessas questões se faz de modo coordenado com a Border Force que, como vimos, é a instituição que concentra as competências na área da segurança e controle fronteiriço.

### **I. Polícia**

Há 52 forças policiais distribuídas entre as três jurisdições do Reino Unido, a saber: Inglaterra e País de Gales, Irlanda do Norte e Escócia. Além disso, há uma série de forças especiais que são geridas por diferentes departamentos e/ou outros órgãos governamentais, como a Polícia de Transportes (British Transport Police).

Um pequeno número de forças de segurança privadas opera em alguns portos (como Dover e Felixstowe) e aeroportos de menor porte. Estas forças trabalham dentro de certos limites que lhes conferem a legislação específica, e em estreita colaboração com a polícia local, que tem a responsabilidade global sobre o policiamento da região de fronteira.

De acordo com as leis britânicas, a polícia tem três papéis principais na fronteira: a coleta de informações e inteligência (relacionados principalmente a questões de segurança nacional); proteção e policiamento geral (incluindo a gestão de incidentes graves e críticos).

A chamada Força Especial de Fronteira é composta por oficiais locais e funcionários que respondem perante o chefe de polícia. Este órgão é o principal parceiro do Serviço de Segurança no Reino Unido em matéria de coleta de informações nos portos, fronteiras terrestres e aéreas.

As responsabilidades dos oficiais da força especial de fronteira constam nas diretrizes do Ministério do Interior. Estas incluem: a proteção da segurança nacional, incluindo o combate ao terrorismo; espionagem; sabotagem, a proliferação de armas de destruição em massa, bem como a e desordem pública de modo geral (por exemplo, a intenção de derrubar ou minar a democracia parlamentar; combate às formas graves de criminalidade organizada e rapto de crianças, etc.).

A segurança e o policiamento (geral) são realizados por policiais militares, apoiados por detetives e funcionários de apoio da polícia.

Com exceção dos deveres gerais de policiamento, as responsabilidades de policiamento nos portos e na fronteira são coordenadas pelo gabinete do Coordenador Nacional de Policiamento dos Portos e Aeroportos (CNPPA), que atua sob o monitoramento da Associação

dos Delegados de Polícia (ACPO).

Os objectivos estratégicos da CNPPA incluem: controles mais eficazes de fronteira; a coleta e o desenvolvimento de inteligência; prestar apoio às investigações e combater terroristas e outros criminosos.

## 2. TRANSEC

A TRANSEC (Transport Secretary), ou Secretaria de Estado dos Transportes é responsável por estabelecer o regime de segurança e proteção contra o terrorismo no âmbito das redes de transporte do Reino Unido. A instituição é, ainda, responsável por uma série de sistemas nacionais de transportes, o que inclui pontos de entrada e saída no país.

Dentre as suas diferentes atribuições, a TRANSEC desenvolve estratégias específicas para cada modo de transporte – ferroviário, aéreo e marítimo – como, por exemplo, a estratégia para a segurança da aviação (incluído no Programa de Segurança Nacional de Aviação, NASP, em inglês).<sup>29</sup>

As normas da autoridade aplicam-se igualmente a questões como o controle de acesso às zonas restritas, bem como o monitoramento e a busca de passageiros e funcionários. Tais normas são complementadas por orientações sobre como implementá-las, assim como conselhos adicionais sobre melhores práticas de segurança (por exemplo, na concepção de novas instalações).

## 3. Serious Organised Crime Agency (SOCA)

SOCA é um “órgão executivo público”, que é ligado ao Ministério do Interior (em questões orçamentárias), mas, que opera independentemente dele.<sup>30</sup> O mandato da agência é reduzir os danos causados às pessoas e comunidades no Reino Unido pelo crime organizado.

A agência foi criada em abril de 2006 como uma nova agência de aplicação da lei a partir de uma fusão da Brigada Criminal Nacional (NCS), do Serviço Nacional de Inteligência Criminal (NCIS) – que era um órgão que lidava com o tráfico de drogas e financiamento criminoso associado –, e uma parte do Serviço de Imigração que tratava diretamente com o crime de imigração ilegal organizada.

Tendo em vista o seu mandato, a SOCA pode ser levada a operar na (ou em zonas de) fronteira, já que este é o lugar apropriado para intervenções específicas em questões de combate ao crime organizado.

## 4. A Marinha Real e a Agência Marítima de Guarda Costeira

Tanto a Marinha, quanto a Guarda Costeira desempenham um papel importante nas fronteiras, exercendo uma série de funções de controle e segurança, em cooperação com as demais instituições, em particular com a Border Force.

<sup>29</sup> Os administradores de aeródromos, operadores de linhas aéreas, os prestadores de serviço de restauração em voo e de carga aérea são, assim, orientados quanto aos padrões mínimos que devem empregar no combate às ameaças à segurança.

<sup>30</sup> A agência é financiada pelo Ministro do Interior que também define suas prioridades estratégicas. Na Escócia, a Agência de Combate ao Crime e Drogas escocês (SCDEA) tem uma missão similar.

Com relação à luta contra o terrorismo, Marinha inglesa utiliza ativos da frota em todo o Reino Unido para ajudar as forças policiais e da Border Force na realização de suas atividades de inteligência marítima.

Um memorando de entendimento foi elaborado entre o Coordenador Nacional de Policiamento dos Portos e Aeroportos (CNPPA, ver acima) e a Marinha Real para agilizar e facilitar a comunicação entre os portos, utilizando meios navais operacionais.

Isso permite realizar um relatório mais eficaz dos recursos navais existentes com relação às questões de combate ao terrorismo, e prevê uma melhoria da comunicação direta entre a Marinha e as forças de polícia relevantes que, no Reino Unido, exercem tais funções.

### 3.3. SEGURANÇA PÚBLICA E CONTROLE DE FRONTEIRAS NA PRÁTICA: QUEM FAZ O QUÊ?

Como vimos acima, com as mudanças institucionais recentes, a Border Force, tornou-se, em 2012, a agência que coordena as atividades e concentra as competências de controle e segurança nas fronteiras.

Ainda que em fase de organização institucional<sup>31</sup>, a agência é, assim, responsável pela verificação de todos os passageiros que chegam ao Reino Unido por comercial de avião, trem ou transporte marítimo, dentro de suas competências atividades de controle da fronteira.

A Border Force também coordena, em cooperação com outras instituições, como a polícia (ver acima), as atividades de manutenção da segurança pública e combate às ameaças nas fronteiras.

No exercício do controle, a Border Force realiza atua *ex ante*, *no momento* e *depois* da passagem da fronteira física.

Assim, a instituição realiza um trabalho de monitoramento desde o exterior, isto é, antes mesmo que os indivíduos, bens e mercadorias cheguem ao Reino Unido. Tal trabalho é realizado de diversas formas, seja pelo processo de emissão de vistos, o controle realizado pelos Oficiais de Ligação Aérea (OLAs), a coleta de informações e parceria com outras administrações internacionais para fortalecer seus controles, etc.

O controle também é exercido na fronteira física, por meio da verificação dos documentos de identificação e mercadorias, coleta de informações e investigação de crimes de fronteira, a remoção de passageiros não admitidos, ou ainda a administração de sanções civis às transportadoras.

Além desta atuação nos pontos de passagem da fronteira, a agência também tem competência para agir “além das fronteiras” (físicamente falando). Assim, a Border Force pode

31 Após sua separação da Agência de Fronteiras (Border Agency), uma série de eventos, inclusive a organização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos em Londres, acabou atrasando o estabelecimento de um sistema de governança interno. Na verdade, como a nova agência é o resultado da fusão de outras, persiste um clima de ‘falta de liderança’ e direção internamente. O diretor-geral nomeado março 2013 foi o quinto cabeça da agência nos 18 meses após a sua criação.

monitorar, por meio de sistemas eletrônicos, o trabalho de desembarço das mercadorias em portos e aeroportos, em tempo real e a qualquer hora.

Contudo, a Border Force tem sofrido os problemas colaterais desta recente reestruturação da agência, resultante, sobretudo, da concentração das funções de monitoramento e controle de passageiros.

Assim, como relatam as próprias autoridades inglesas (National Audit Office, 2013), durante períodos de maior movimento, os funcionários da instituição se veem obrigados a priorizar as atividades de controles de passaporte, em detrimento de outras atividades. A maior razão é a falta e/ou indisponibilidade de pessoal da linha de frente suficiente para lidar com todas as tarefas ao mesmo momento.

Assim, por exemplo, as operações de monitoramento de para detectar imigrantes ilegais escondidos em cargas de caminhões que atravessam ilegalmente o canal da Mancha (a partir do porto de Calais na França) foram interrompidas em 19 ocasiões entre 6 e 8 de abril de 2013. Segundo os oficiais da Border Force, tal suspensão teve como objetivo melhorar o fluxo do tráfego sob o canal, que é uma questão de segurança nacional. Na realidade, uma das razões para tal interrupção se dá pelo número insuficiente de funcionários no posto de controle de Calais.

Um relatório de uma auditoria interna (National Audit Office, 2013) indica que, com base em visitas em 13 portos diferentes, a quantidade de pessoal não era sempre suficiente para realizar os trabalhos necessários de controles nas áreas prioritárias.

Para corrigir essas deficiências, e manter as filas curtas ao fazer verificações completas de passageiros, a Border Force introduziu uma série de medidas para recrutar pessoal temporário. Tal medida foi particularmente utilizada nos aeroportos em 2012, durante os jogos Olímpicos.<sup>32</sup>

Além do controle e monitoramento de pessoas e bens nas fronteiras, a Border Force também é responsável por garantir a segurança e proteger a ordem pública, inclusive prevenindo atos de violência perpetrados contra a infraestrutura de transporte, aos veículos e embarcações nos portos, aeroportos e estações ferroviárias; bem como aos que os utilizam e neles trabalham.

Na realização deste trabalho, a Border Force atua em colaboração com outras instituições acima mencionadas, como a Polícia e a TRANSEC. Trata-se, sobretudo, de garantir que as medidas de segurança estabelecidas pelo Ministério do Interior sejam postas em prática de modo holístico, eficaz e coordenado pelas diferentes instituições.

Como vimos, a TRANSEC é o órgão regulador do setor de transporte, atuando igualmente em questões de segurança e de proteção dos passageiros e tripulação. A presença de policiais uniformizados (armados e desarmados) nas fronteiras representa a possibilidade de responder eficaz e prontamente a incidentes, oferecendo garantias de segurança adicionais (inclusive de dissuasão), como parte de suas responsabilidades para preservar a paz e garantir a segurança pública.

32 Em Heathrow, por exemplo, foram recrutados cerca de 1/5 dos 425 funcionários adicionais designados para o terminal 2 do aeroporto.

### 3.3.1. A UNIÃO EUROPEIA NO SISTEMA DE CONTROLE E SEGURANÇA DAS FRONTEIRAS DO REINO UNIDO

Como membro da União Europeia, o Reino Unido é parte de um mercado único que instituiu a livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais. Isto tem implicações significativas para nos controles das fronteiras do país, ainda que este não faça parte do Acordo Schengen.

Como ressaltamos anteriormente, um protocolo anexo ao Tratado da União Europeia permite que o Reino Unido mantenha nas suas fronteiras os controles sobre as pessoas e bens que desejam entrar no país, sejam estes nacionais ou não de um país da UE. Por outro lado, a área comum estabelecida com a Irlanda e outras dependências da coroa são casos especiais.

Assim, em conformidade com o Tratado da União Europeia e da legislação aplicável, e não obstante aos controles de pessoas nas fronteiras, os cidadãos da UE têm o direito de livre circulação dentro e quando partem do Reino Unido.

É importante ressaltar que cerca de 65% de todas as pessoas que entram no país são originárias de outro membro da UE (ou possuem vistos/documentos de residência destes países).

Em relação à circulação de mercadorias, o Reino Unido é parte da área aduaneira comum da UE. Esta área é regulada pelo Tratado da União Europeia e uma série de disposições de direito derivado, em especial o Código Aduaneiro Comunitário.

Nesse sentido, vale notar que:

- No Reino Unido, os bens de países terceiros para ou em o tráfego intra-UE, são regulados por um conjunto de normas comuns da UE;
- Ainda em relação ao tráfego de mercadorias de países terceiros, o Reino Unido tem poder discricionário para aplicar uma série de verificações sistemáticas e específicas na fronteira, incluindo os controles fiscais e de segurança;
- No que se refere ao tráfego de mercadorias intra-UE, não é permitido qualquer controle aduaneiro sistemático;
- No entanto, certos controles específicos e de risco, como controles de fraudes especiais de consumo e/ou mercadorias ilegais, podem ser realizados na fronteira, da mesma forma que tais são exercidos em qualquer outro lugar dentro do Reino Unido;
- As declarações aduaneiras não são necessárias para as bagagens dos passageiros em rota dentro da UE. Caso trate-se de rotas para/de países terceiros, o passageiro deve apresentar sua bagagem fisicamente às autoridades aduaneiras, quando solicitado, e/ou na forma de uma declaração oral.

Os laços do país com a UE são extensos em matéria de operações e procedimentos aduaneiros. O Reino Unido realiza atualmente mais de 600 milhões de libras de receitas cobradas em nome da UE.

As atividades aduaneiras do Reino Unido devem, portanto, cumprir as obrigações e legislações relevantes da UE, que são analisadas em seguida pelo Tribunal de Contas Europeu. Qualquer regime aduaneiro futuro deverá ter semelhante obrigação de cumprir essas obrigações.

## 3.4. A SITUAÇÃO E PRINCIPAIS DESAFIOS DA SEGURANÇA PÚBLICA E CONTROLE DE FRONTEIRAS

Como os demais países europeus, o Reino Unido deve fazer face a uma série de novos desafios nas suas fronteiras, tal como a demanda por maior fluidez nas relações de comércio e turismo; mas igualmente o combate mais eficaz a novas e velhas ameaças, como a migração irregular, o terrorismo e o crime organizado.

Assim, as autoridades do país devem atender à demanda crescente de ‘abertura’ das fronteiras para facilitar a entrada e da circulação internacional de pessoas e mercadorias. Tal demanda é ainda maior em períodos de férias e/ou grandes eventos internacionais, como foram os Jogos Olímpicos, quando o fluxo de pessoas atravessando as fronteiras aumenta consideravelmente.

Anualmente, mais de 218 milhões de passageiros internacionais cruzam uma das fronteiras do Reino Unido. O volume total do fluxo de mercadorias se eleva a mais 440 milhões de toneladas. A tendência futura é que estes números cresçam ao longo dos anos, atingindo cerca de 450 milhões de passageiros e 580 milhões de toneladas de carga em 2030.

Permitir maior fluidez na passagem das fronteiras, garantindo o trânsito rápido e bem monitorado (e policiado) dessas enormes quantidades de produtos, bens e pessoas, representa um dos principais desafios para as autoridades responsáveis pelas fronteiras do Reino Unido.

A dificuldade é ainda maior quando se sabe que, no país, a maioria do fluxo de mercadorias e passageiros está concentrada em um número limitado de portos e aeroportos. Deste modo, 48 portos e 30 aeroportos concentram quase todos os movimentos de mercadorias (98%) e pessoas (99,5%) que entram e/ou saem do país.

A concentração é especialmente perceptível com relação aos aeroportos. Assim, os aeroportos londrinos de Heathrow e Gatwick combinados representam cerca de 50% do movimento internacional de passageiros dentro e fora do Reino Unido. Heathrow, que recebe mais de 60 milhões de passageiros por ano, é o maior e mais importante aeroporto do país.

Além desses, outros desafios pressionam cada vez mais as fronteiras do Reino Unido, levando as autoridades do país a reforçar os controles e ampliar os mecanismos de segurança. Abaixo, apresentamos brevemente os principais desafios:

### I. Imigração irregular e Tráfico de seres humanos

Entre março de 2013 e 2014, os números da imigração (regular) no Reino Unido aumentaram em mais de 38% (243 mil, com relação a 175 mil no período anterior de 2012-2013), de acordo com as estatísticas oficiais do governo. Desse número, os cidadãos da UE - incluindo os novos entrantes, como a Romênia e a Bulgária – são responsáveis quase dois terços deste crescimento.

O primeiro-ministro David Cameron anunciou recentemente que a meta do seu governo é de reduzir os números da imigração ‘líquida’ (isto é, a diferença entre os números de emigrantes e imigrantes) para menos de 100 mil.

Indicadores distintos mostraram que mais de 25% dos nascimentos na Inglaterra e no País de Gales no ano passado (2013) foram de pessoas cujas mães nasceram no exterior. Houve igualmente um aumento na proporção de pessoas no Reino Unido que nasceram no exterior.

Segundo outros dados do Instituto Nacional de Estatística do Reino Unido, um total de 560 mil imigrantes chegaram ao país durante o período de 12 meses (entre março de 2013 e 2014), ao passo que um número estimado de 316 mil pessoas deixaram o país. Pela primeira vez em quase três anos, o número de pessoas que imigram para o Reino Unido de fora da UE aumentou (265 mil).

Além da imigração regular, a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos é um dos principais problemas que devem afrontar as autoridades do país.

Por sua natureza, é impossível saber o número exato de imigrantes ilegais que residem atualmente no Reino Unido. Muitos entram clandestinamente, mas acredita-se que a maioria se torna “ilegais” ao permanecerem no país uma vez terminado o período do visto. Outros deixam de voltar para seus países de origem uma vez que seus pedidos de asilo são recusados.

O governo estima que o número de imigrantes ilegais na Grã-Bretanha seja de 50 mil pessoas. Outras fontes, estimam que este número é na verdade muito inferior à realidade, que pode girar em torno de 1 milhão de pessoas.

Da mesma forma que os demais países no continente, o Reino Unido também se tornou um alvo para redes criminosas que procuram explorar grupos vulneráveis e facilitar o tráfico de seres humanos para o país.

A fronteira torna-se assim uma oportunidade importante para monitorar e medir o fluxo de imigrantes, rastrear seus pontos de origem e identificar os possíveis organizadores da imigração irregular e do tráfico de seres humanos.

Os diferentes sistemas de controle no exterior, incluindo os regimes de vistos e a rede de Agentes de Ligação Aérea (ALA), permitem que as instituições e autoridades que atuam na fronteira possam “filtrar” os indivíduos considerados de “alto risco” e/ou insuficientemente documentados antes mesmo de chegar ao Reino Unido.

Tanto a legislação quanto os mecanismos de controle de imigração se tornaram mais rígidos ao longo dos últimos anos, tornando mais difícil a entrada (e estadia) de ilegal de imigrantes no Reino Unido. Contudo, os números supracitados indicam não só a resistência, mas, sobretudo, a adaptabilidade das redes criminosas internacionais, fazendo da luta contra o crime de imigração irregular uma das prioridades fundamentais do governo atual.

## 2. Criminalidade Organizada

A escala e consequências do crime organizado no Reino Unido são potencialmente importantes. A maioria do crime organizado envolve o movimento ilegal de mercadorias ou pessoas para dentro e fora do país. Esta dimensão internacional significa que o controle das fronteiras pode influenciar tanto o sucesso ou fracasso do crime em questão.

Por ano, estima-se que entre 25 e 35 toneladas de heroína entram no Reino Unido, enquanto o mercado de cocaína no país é estimado entre 35 e 45 toneladas por ano. O

impacto das drogas sobre a economia do Reino Unido (incluindo a execução, a saúde e os custos com crimes associados) é estimado em 15,4 milhões de libras por ano.

Uma outra modalidade de crime organizado é o contrabando de dinheiro e outros instrumentos monetários através das fronteiras do Reino Unido (em geral para fora do país).

O controle de fronteiras é, assim, uma oportunidade para monitorar esses tipos de crime e, sobretudo, tentar desarticular os grupos criminosos organizados.

### 3. Terrorismo

A prevenção e combate ao terrorismo internacional é uma prioridade fundamental para o Governo britânico. O terrorismo (e a ameaça de terrorismo) tem efeitos imediatos e diretos na segurança e ordem pública, mas também na economia e sociedade do Reino Unido (e seus parceiros europeus). Os efeitos indiretos também são importantes, em particular na “sensação de (in) segurança” por parte da população.

A estratégia antiterrorista do Reino Unido envolve uma gama de agências e instituições que operam conjuntamente no plano nacional e internacional, incluindo agências de segurança e inteligência.

Ainda que os movimentos relacionados a crimes e redes terroristas tenham relativamente um menor impacto no tráfego fronteiriço que outros tipos de ameaças, seu impacto potencial é substancialmente mais elevado. A ampliação do controle das fronteiras é, desta forma, fundamental no esforço de luta antiterrorista global e no Reino Unido, em particular.

A melhoria na capacidade do país em combater grupos terroristas, incluindo por meio de melhores controles nas fronteiras, irá inevitavelmente causar uma mutação (adaptação) da ameaça. As autoridades do país têm como orientação continuar a integrar a atividade de monitoramento das fronteiras nas respostas e planos de combate ao terrorismo – e, sempre que possível, tentar antecipar e responder às ameaças em desenvolvimento ou ainda ‘em gestação’.

### 4. Evasão Fiscal e tributária

A fronteira tem um papel igualmente importante ao permitir a identificação dos produtos e serviços tributáveis, garantindo, dessa forma, que os Estados gerem receita a partir deste.

O Governo do Reino Unido recebe cerca de 22 bilhões de libras em receitas fiscais nas fronteiras – um número que tende a aumentar a cada ano. Isso representa cerca de 5% da receita tributária total do país (420 bilhões de libras). As autoridades aduaneiras britânicas recolhem mais de 2 bilhões de libras em direito aduaneiro em nome da UE, e 6 bilhões de libras para o Reino Unido.

Isto posto, o risco de fraude e evasão nas transfronteiras é bastante elevado. Estima-se, por exemplo, que as perdas (não arrecadação de do IVA) entre 2006-2007 ficaram entre 1 e 2 bilhões de libras.

Surpreendentemente, essa atividade é realizada por grupos criminosos organizados que operam em escala comercial. A maior parte da atividade criminosa atual concentra-se na fraude

ao IVA, importante imposto sobre o consumo, mas é provável que essas redes criminosas estejam explorando outras oportunidades e ‘brechas’ no sistema.

As autoridades de controle aduaneiro desenvolveram uma série de estratégias em resposta a essas ameaças, como a ‘Estratégia de Luta Contra o Contrabando de Tabaco Roubado’. Essas estratégias buscam enfrentar a ameaça como um todo, em vez de se concentrar em um aspecto isolado.

## 5. Mercadorias Proibidas e Restritas

Como nos demais países da UE, o Reino Unido possui regras bastante estritas no que diz respeito aos controles sanitários e fitossanitários de importação de produtos de origem animal e animais vivos; e produtos vegetais. As autoridades do país operam também uma série de controles sobre os fluxos de produtos químicos e itens que vêm de países e/ou zonas potencialmente perigosos. Há um total de mais de 30 itens que são submetidos a uma série de medidas regulamentares destinadas a proteger a saúde pública e animal e cumprir as obrigações internacionais e da UE.

A importância dos controles eficazes é ilustrada pelo impacto do surto de febre aftosa no país em 2001. Acredita-se que o surto pode ter sido causado pela importação ilegal de carne infectada, e estima-se que custou cerca de 8 bilhões de libras à economia do Reino Unido.

As autoridades do governo e de controle de fronteiras também trabalham para impedir a importação ilegal de armas de fogo e munição para o Reino Unido.

Enquanto o fluxo de armas para o Reino Unido tende a ser de pequena escala, os impactos econômicos, sociais e, sobretudo, na segurança pública da entrada ilegal de armas no país tendem a ser consideráveis.

Os diferentes mecanismos de controle nas fronteiras têm como papel conter esse fluxo, permitindo a intercepção de contrabandistas e do material contrabandeadado, bem como dissuadir casos de contrabando futuro para o Reino Unido.

Os riscos representados por outras mercadorias proibidas e restritas são mais difíceis de quantificar em termos monetários. O impacto dos crimes contra a propriedade intelectual no do mercado do Reino Unido é estimado em cerca de 1,3 milhões de libras por ano. O risco maior para a sociedade é a entrada de medicamentos falsificados, produtos de higiene e outros produtos consumíveis, adquiridas involuntariamente pelo consumidor, cujo volume pode ser potencialmente alto.

## 3.5. AÇÕES, PLANOS, PROGRAMAS E OUTRAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS PELO REINO UNIDO

Em resposta aos múltiplos desafios acima examinados, o Governo do Reino Unido tem buscado reformular e modernizar os mecanismos de controle fronteiriço nos últimos anos.

Como nos demais Estados-membros da UE, uma série de iniciativas foi lançada para

aumentar a capacidade dos instrumentos e políticas existentes, aproveitando ainda as oportunidades oferecidas pelo desenvolvimento de novas tecnologias, em particular no domínio da segmentação e seleção. Estes avanços têm permitido que a Border Force e demais instituições que atuam nas fronteiras melhorassem sua capacidade de avaliar os riscos e ameaças, e agir quando necessário de forma mais eficaz.

Estas mudanças se enquadram dentro de um programa estratégico de segurança mais amplo e que está sendo implementado pelo Governo britânico nos últimos dez anos, incluindo o programa de gerenciamento de identidade.

Nos últimos cinco anos, houve ainda um aumento expressivo da cooperação entre as principais agências de fronteira, dentro do quadro do Programa de Gestão das Fronteiras. No entanto, enquanto esta iniciativa rendeu alguns benefícios tangíveis, a experiência demonstrou também que há um limite quanto à quantidade de progressos que podem ser atingidos dentro de acordos existentes.

Nesta seção, faremos uma breve apresentação dos principais programas e demais ações que o governo do Reino Unido implementou nos últimos anos, com foco especial em alguns temas-chave nos quais o país tem focalizado seus esforços (políticos, materiais, humanos, etc.).

### 3.5.1. PROGRAMAS DE “EXPORTAÇÃO DAS FRONTEIRAS”

A ideia de “exportar a fronteira”, isto é, de deslocar uma parte dos controles para o exterior das fronteiras físicas do país, não é exclusiva do Reino Unido. Uma série de países europeus têm utilizado mecanismos que, direta e/ou indiretamente, implicam no deslocamento do controle da fronteira – ou sua “exportação”.

A principal lógica deste tipo de mecanismo é evitar que a potencial ameaça (e/ou pessoa, ou bem) “indesejado” ou “proibido” chegue ao território do país.

Um exemplo importante desta abordagem foi a introdução em 2001 de controles de imigração “externalizados”, na França e na Bélgica, para detectar e dissuadir a entrada clandestina de imigrantes que tentam atravessar o Canal da Mancha. Assim, postos de fronteira do Reino Unido, operam em conjunto (na realidade, ‘justapostos’ ou em paralelo) aos controles destes países.

Em 2007, por exemplo, a extinta Border Agency impediu cerca de 15.200 pessoas de atravessar ilegalmente o canal da Mancha em caminhões, e recusou a entrada de quase 7 mil pessoas como um resultado deste controle ‘justaposto’<sup>33</sup> na França.

Este desenvolvimento tem sido implementado juntamente com o uso de novas tecnologias de detecção - por exemplo, sondas de CO2 e scanners de raios-X - para identificar pessoas escondidas em mercadorias e cargas.

Em paralelo a esses mecanismos, as autoridades do Reino Unido também estabeleceram

33 Na realidade, o controle de documento para a entrada no Reino Unido é feito já em território francês ou belga. O controle ocorre logo após o controle das autoridades daqueles países, mas em postos (e por oficiais) separados.

uma rede de Oficiais de Ligação Aérea (OLA), que atuam no suporte de operadoras de transporte aéreo no exterior.

Estes agentes colaboram em particular na identificação de passageiros com documentação inadequada, que são impedidos de embarcar para o Reino Unido. Eles oferecem ainda treinamento aos transportadores e reúnem inteligência sobre o movimento ilegal de pessoas vindos de certos países e/ou regiões.

Os OLA foram introduzidos para resolver questões que as transportadoras se mostravam incapazes de resolver, ou para as quais seus funcionários não possuíam suficiente treinamento e capacidade técnica.<sup>34</sup>

Estima-se que a rede de OLA impediu mais de 180 mil pessoas embarcassem em aeronaves com documentação inadequada para o Reino Unido nos últimos anos.

**FIGURA 35**  
Rede de Oficiais de Ligação do Reino Unido (2008)



Source: Home Office

Na mesma linha de controle extraterritorial, as autoridades alfandegárias do Reino Unido montaram operações como a "ponte aérea" e a "Westbridge", cujo alvo era principalmente identificar e desmembrar redes de tráfico de drogas já nos países de origem, como a Jamaica e Gana.

Essas autoridades também possuem uma rede de oficiais de ligação de crimes fiscais em locais estratégicos no exterior. Estes oficiais empreendem uma série de atividades de apoio à realização dos objetivos das autoridades de controle alfandegário, inclusive incentivando a cooperação bilateral mais estreita com o país "anfitrião" na aplicação da lei; coleta e troca de informações sobre fraude, grandes criminosos e organizações criminosas que têm impacto

<sup>34</sup> De fato, as operadoras têm, dentre suas obrigações, a responsabilidade sobre o controle prévio da documentação dos passageiros, mas nem sempre seus funcionários recebem treinamentos suficientes na questão.

particular no Reino Unido.

Estes oficiais de ligação também coordenam operações conjuntas com agentes no país onde estão baseados; fornecendo conselhos e colaborando ainda na formação e capacitação de oficiais.

Em paralelo, o Governo britânico tem tomado medidas para melhorar a robustez do seu sistema de vistos.

O processo de avaliação dos pedidos de visto foi ampliado e reforçado. O gerenciamento das identidades e avaliação de riscos constitui a pedra angular deste sistema, permitindo o direcionamento dos controles sobre os indivíduos que representam um maior risco à segurança do país.

Após diferentes operações-piloto bem-sucedidas em 2006 as autoridades do Reino Unido implementaram um sistema de coleta de dados biométricos dos requerentes de visto. Atualmente os requerentes de visto em mais de cem países são obrigados a fornecer dados biométricos.

Unidades de Avaliação de Risco foram implantadas em países no qual o volume de pedidos é alto – e os riscos à segurança são igualmente considerados elevados. Estas unidades trabalham com a polícia local para evitar a fraude e falsificação nos pedidos e processos de visto (sobretudo para despistar a apresentação de documentos falsos em apoio aos pedidos de visto).

Em Gana, por exemplo, o número de pedidos de visto que continham documentos falsificados caiu cerca de 75% desde a introdução de um programa de detenção de migrantes ilegais que muitas vezes viajam por outros estados europeus antes de chegar no Reino Unido.

Nesse sentido, ainda que o Reino Unido não faça parte de Schengen, as instituições de controle de fronteira têm-se mostrado cada vez mais interessadas em continuar a trabalhar em estreita colaboração com seus parceiros europeus para garantir uma gestão mais estruturada e eficaz das fronteiras externas da UE.

Para o Reino Unido, apoiar os esforços da UE nesta área, em particular na resposta à migração ilegal, é de suma importância, pois implica, in fine, uma diminuição das ameaças e desafios nas suas próprias fronteiras.

Este esforço concentra-se sobretudo no auxílio aos países mais sobrecarregados pelo fenômeno da imigração irregular, por exemplo (como é o caso da Itália e da Espanha, já analisados por esta consultoria), especialmente nas ações de interceptação das operações de imigração ilegal, e reforçando capacidades.

## 3.5.2. NOVAS TECNOLOGIAS NO CONTROLE E DEFESA DAS FRONTEIRAS

As instituições de controle de fronteira do Reino Unido têm procurado incorporar nas suas práticas e programas os desenvolvimentos e tecnologias mais recentes.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Para tanto, uma série de projetos-piloto são previamente lançados a fim de aprovar o conceito e assegurar-se de que a tecnologia é não só confiável, e que pode fornecer os níveis de desempenho exigidos em um ambiente operacional sobrecarregado, mas que pode ainda ser devidamente integrada em sistemas e programas de controle já existentes.

## 1. Programa “e-Borders”

O programa “e-Borders”, por exemplo, permitiu criar um sistema de controle de fronteiras seguro, integrado e moderno, aplicável no controle de passageiros em todos os meios de transporte.

O sistema opera por meio da captura de informações (eletrônicas) avançadas de passageiros (Advanced Passenger Information), que são combinadas com os dados e informações existentes sobre estes mesmos passageiros que tenham sido captados pelas operadoras de transporte. Assim, o sistema permite ter uma ideia dos movimentos de passageiros dentro e fora do Reino Unido.

Uma unidade (multi-agência) centraliza as operações do sistema: as chamadas e-Borders Centres (eBOC) ou Centros e-Borders. Estas unidades são compostas por oficiais de agências-chave no controle de fronteiras e de aplicação da lei como a Border Force e a SOCA (ver acima).

O centro coleta dados relativos a determinado indivíduos e os compara, permitindo a criação de perfis de risco-precoce contra a imigração irregular, crime organizado e/ou o terrorismo - antes mesmo que a pessoa em questão chegue ao Reino Unido.

O sistema e-Borders representa um importante programa que tem um grande potencial para transformar a maneira como os dados (de transporte e circulação de pessoas) são utilizados para apoiar as operações de controle de fronteira.

O programa está sendo implementado progressivamente – a fase de implementação foi iniciada em 2008 estendendo-se até esse ano (2014).

## 2. Projeto Semaphore

O Projeto Semaphore, lançado em 2004, representou uma espécie de teste para os conceitos e tecnologias-chave que foram, em seguida, aplicados no projeto e-Borders.

Como o e-Borders, Semaphore é operado por um centro (formado por agentes de diferentes agências e instituições), o chamado Centro de Operações da Fronteira Conjunta. Igualmente como no caso do e-Borders, este centro repertoria um número de rotas (de indivíduos) dentro e fora do Reino Unido.

Semaphore mostrou êxitos significativos.<sup>36</sup> Em diferentes casos, alertas gerados pelo sistema ajudaram a capturar criminosos e, sobretudo, a interceptar contrabandos e tráficos de natureza diversos através das fronteiras do país.

Actualmente, o sistema recebe informações de cerca de 27 milhões de passageiros por ano a partir de 84 operadoras de transporte, em um total de 131 pontos de chegada/partida.

Mais de 16 mil alertas foram emitidos até 2008, resultando em mais de 1.300 prisões de indivíduos procurados por crimes incluindo assassinato, estupro, assalto e tráfico de drogas,

<sup>36</sup> Por exemplo, um alerta da polícia levou à prisão de uma pessoa que era procurada por sete crimes, incluindo roubo e furto, tentando embarcar em um voo. Enquanto estava preso, sua casa foi revistada e seu parceiro foi encontrado morto. O indivíduo acabou sendo acusado de assassinato e processado. Outro alerta resultou na apreensão de 170 passaportes franceses falsificados.

bem como um número significativo de outras intervenções agência.

### 3. Sistema de Foco em Fretes

No caso do transporte de carga, frequentemente utilizado para dissimular o tráfico de seres humanos e a imigração ilegal, as autoridades alfandegárias do Reino Unido desenvolveram o chamado Sistema de Foco em Fretes (System of Target Freight, STF).

Este sistema fornece uma avaliação de risco em tempo real da movimentação de cargas, permitindo que todos os movimentos do frete sejam verificados eletronicamente em bancos de dados de inteligência antes que este chegue ao Reino Unido.

O sistema reúne dados dos operadores de ferry, aliado a outras informações que permitem identificar os movimentos, e viagens de interesse para as agências de fronteira.

Estas informações permitem um direcionamento mais eficaz dos mecanismos de combate à criminalidade transfronteiriça, permitindo, ao mesmo tempo, maior fluidez no tráfego de cargas ‘legítimo’.

Com base em seus sucessos iniciais, o sistema já foi ampliado para abranger o tráfego de passageiros de ferry, e outros modos de transporte. Isto significa que a grande maioria dos produtos e frete que entram no Reino Unido pode ser avaliada por um sistema único, coerente e eficaz.

O sistema, quando totalmente implementado, vai permitir uma mudança radical na capacidade de identificar movimentos suspeitos e orientar os recursos e, por conseguinte, aumentar capacidade de controle de cargas – apesar do crescimento constante no volume e movimentação de mercadorias para dentro do Reino Unido, como ressaltado acima.

### 4. Projeto IRIS

O Projeto IRIS (Sistema de Reconhecimento da Iris) visa a implantar um sistema de controle de fronteira baseado em tecnologias biometricamente automatizadas que controlam a íris de passageiros registadas previamente em determinados pontos selecionados no Reino Unido.<sup>37</sup>

O projeto fornece um método seguro de identificação já que é baseado na ‘leitura’ do padrão da íris.

O principal objetivo do Projeto IRIS é conferir maior rapidez no processo de identificação e passagem de fronteira, além de ser um sistema conveniente e seguro para garantir que os cidadãos (britânicos e estrangeiros) possam entrar no Reino Unido.

Em 2008, IRIS tinha 143 mil usuários registrados e operava em nove terminais no aeroporto de Heathrow, Manchester, Gatwick e Birmingham. Até aquele ano, tinham sido contabilizadas mais de 616 mil travessias desde a primeira instalação.

<sup>37</sup> Os passageiros têm que registrar previamente os padrões de sua íris no sistema para poder passar por portões automatizados na fronteira em vez de enfrentar a fila para apresentar o seu passaporte a um oficial no comando.

## 5. Programa Cyclamen

O Programa Cyclamen é uma iniciativa de combate ao terrorismo que visa a prevenir a importação de material radioativo para o Reino Unido.

O programa filtra o ar, as águas do mar e do canal da Mancha, bem como o tráfico dentro do túnel, incluindo contêineres e cargas, veículos e passageiros, na busca de potenciais materiais radioativos que possam estar sendo transportados. O Programa foi estendido em todo o Reino Unido.

O Ministério do Interior tem a responsabilidade principal pela implementação do Programa Cyclamen nos portos, aeroportos e terminais ferroviários internacionais do país.

As autoridades alfandegárias são responsáveis pelo funcionamento e operação do equipamento nos pontos da entrada no Reino Unido, bem como pela detecção inicial de qualquer material nuclear e/ou radiológico importado.

Se um alerta for acionado, as investigações em curso são realizadas por policiais especialmente treinados.

### 3.5.3. O GERENCIAMENTO DE IDENTIDADES COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DE FRONTEIRAS

O desenvolvimento de novas tecnologias biométricas permitiu ao Governo britânico colocar em prática um Programa de Identidade Biométrica Abrangente (IBA). Aplicada ao controle de fronteira, tal programa visam a aumentar a segurança no controle de identidades e, como consequência, no país.<sup>38</sup>

O IBA começou a recolher dados biométricos em 1993, para fixar a identidade de todos os requerentes de asilo no país. O Reino Unido recolhe, assim, os dados biométricos dos requerentes de asilo para em seguida verificá-los em bancos de dados existentes.

Esses dados oficiais, cruzados com informações de inteligência adicional, são significativos para a decisão final sobre o pedido.

Ao verificar em bancos de dados do governo que um determinado indivíduo já teve suas impressões digitais recolhidas pelas autoridades de imigração, ele pode ter seu pedido recusado se houver contra ele uma acusação de crime de imigração ilegal prévia ao pedido de asilo.<sup>39</sup>

Os dados biométricos também permitem que as autoridades britânicas identifiquem os requerentes de asilo em qualquer momento futuro.

A próxima fase do programa previu a distribuição, a partir de 2008, de documentos

<sup>38</sup> De fato, este programa está intrinsecamente ligado à gestão das fronteiras. A integridade da identidade é fundamental tanto para a identificação de riscos, como para facilitar as viagens legítimas.

<sup>39</sup> Em outubro de 2007, 890 mil impressões digitais foram coletadas para pedidos de visto, e 9.200 dessas impressões correspondiam a ocorrências prévias perante as autoridades de imigração.

biométricos de imigração para os estrangeiros que vivem no Reino Unido. Os documentos de identidade para todos os cidadãos do Reino Unido começaram a ser feitos progressivamente a partir de 2009.

Em paralelo, a segunda geração de passaportes biométricos, que contém dados de impressões digitais, começaram a ser implementados nos países da UE também a partir de 2009.<sup>40</sup>

Os dados de biometria registrados são armazenados em um banco de dados compartilhado pelas autoridades responsáveis pela imigração, tornando mais fácil detectar, deter, e remover as pessoas que não deveriam (ou podereiam) entrar no Reino Unido.

As verificações biométricas na fronteira do Reino Unido garantem, entre outros, que a identidade da pessoa que viaja é a mesma da pessoa a quem foi emitido o documento de viagem.

### 3.5.4. A SEGURANÇA COMO FOCO DOS PROGRAMAS DE CONTROLE DE FRONTEIRA

Em 11 de setembro de 2001, os ataques ao World Trade Center redefiniram o conceito de ameaça, transformando o terrorismo em um dos focos primordiais dos sistemas de segurança internacional. Entre outros, as nações ocidentais passaram a refletir sobre a melhor forma de proteger-se contra tais ataques e combater efetivamente esta nova ameaça.

Subsequentemente ao 11 de Setembro de 2001, em julho de 2005, o sistema de transporte de Londres foi igualmente alvo de ataques terroristas. Outros atentados foram perpetrados em 2006 e 2007. Segundo as autoridades britânicas, o aeroporto de Glasgow continua a concentrar a atenção na luta contra a ameaça terrorista internacional.

O Governo introduziu, desde então, diferentes medidas para combater o terrorismo, como a implementação de dispositivos de detecção de radiação em portos e aeroportos, a legislação anti-terror (incluindo a capacidade de oficiais de imigração e alfândega para atuar como oficiais designados, em casos excepcionais, na ausência de um agente especial na fronteira), entre outras medidas adicionais.

Equipe de pesquisa e desenvolvimento da TRANSEC (ver acima) continua a trabalhar em estreita colaboração com o governo, a indústria e outros parceiros nacionais e internacionais, para garantir o desenvolvimento de novas tecnologias capazes de detectar de modo precoce estas novas ameaças de forma eficaz. Exemplos recentes incluem o trabalho sobre os scanners corporais de ondas milimétricas e técnicas para detectar ameaças de explosivos líquidos.

Melhorias também foram feitas no chamado “regime de segurança protetora” na zona de fronteira do país.

<sup>40</sup> Assim, todos os cidadãos de países terceiros que viajam para o Reino Unido são obrigados a possuir documento de viagem biométrico. Aqueles que não possuem, ou não tiverem registrado seus dados biométricos junto ao governo do país, terá que registrá-los no momento da sua chegada.

Assim, em 2002, Sir John Wheeler foi solicitado a realizar uma revisão abrangente da segurança dos aeroportos britânicos. A análise concluiu que havia uma necessidade de reforçar a cooperação inter-agências em aeroportos.

Como resultado, uma metodologia para avaliar riscos foi elaborada pelo Ministério do Interior em conjunto com a TRANSEC, e lançada em 2003. Tal metodologia é projetada para permitir que todos os órgãos de controle, e as demais partes interessadas da indústria de segurança, possam analisar em conjunto a gama de ameaças em um determinado local, priorizando e harmonizando suas ações mitigadoras.

Diferentes aeroportos passaram a empregar tal metodologia, como o Túnel da Mancha e quatro grandes portos - Milford Haven, Dover, Harwich e Rosyth.

## 4. ENSINAMENTOS E SINERGIAS PARA O BRASIL

A análise destes três países nos permite ressaltar certos aspectos e/ou ações que poderiam ‘inspirar’ as autoridades brasileiras ao refletir sobre o Plano Estratégico de Fronteiras, bem como outras políticas de segurança pública e controle de fronteiras no país.

Muitas dessas sinergias e ‘ensinamentos’ já foram examinados anteriormente (ver capítulo 2) e voltarão a ser examinados em detalhes no próximo.

Para evitar repetições, nesta seção elencaremos alguns aspectos que têm maior relação com os casos em baila, ressaltando, contudo, que a grande maioria dos pontos analisados nos casos precedentes (capítulo 2) são igualmente válidos como indicações de ‘melhores práticas’ e sinergias para o Brasil.

### 1. Busca de equilíbrio entre duas pressões: ‘abertura’ e ‘controle’

Como vimos, as políticas, programas e ações dos três países aqui analisados revelam uma tensão permanente entre dois imperativos políticos (e de segurança):

- Garantir a maior *fluidez* e possibilidade de *circulação* de pessoas e bens em um mundo cada vez mais globalizado;
- Ao mesmo tempo em que os controles e demais mecanismos de monitoramento e vigilância são aprofundados, de modo que a segurança e ordem pública sejam respeitados dentro dos limites dos Estados (e do Espaço Comum que estes partilham).

Nem sempre encontrar o ponto de equilíbrio (político, jurídico) entre esses imperativos é fácil. O risco de excessos, de um lado, como de outro da balança, podem causar danos graves aos países, seja no plano de sua economia, sociedade ou segurança.

O que vimos neste e nos demais relatórios é que as autoridades de diferentes países da União Europeia têm-se orientado cada vez mais no sentido de privilegiar a segurança (e defesa), sem, contudo, abrir mão, em todo, dos imperativos de liberdade de circulação de que

suas sociedades e economias necessitam.

Tal escolha, ainda que não plenamente (ou oficialmente) assumida é refletida em diversas políticas recentemente implementadas no controle e segurança de fronteira dos países analisados. Ela aparece igualmente como pano de fundo das orientações das agências que serão foco de nossa análise no próximo trabalho (ver capítulo 4).

Privilegiar a segurança sobre a liberdade de circulação pode não ser a orientação das autoridades brasileiras na elaboração de suas políticas de controle de fronteira. Não há como negar, contudo, que a natureza das ameaças enfrentadas atualmente pelos Estados, inclusive o Brasil, limitam a possibilidade de se adotar políticas públicas onde o controle não seja reforçado, modernizado e ampliado de diferentes formas, para que a segurança dos cidadãos e do país possam ser garantidos.

## **2.** Instituições e agências com competências claramente definidas permitem a racionalização dos recursos, controles mais eficazes e maior cooperação

Como os casos aqui analisados demonstram, quanto mais claramente definidos forem as competências e atribuições das agências e instituições responsáveis pela segurança e controle das fronteiras (Polícia, Alfândega, etc.), mais eficaz serão os controles e maiores as possibilidades de cooperação livre de tensão.

Esse mecanismo institucional garante ainda que as políticas e ações implementados pelos diferentes órgãos alcancem os objetivos previstos de modo mais ágil, sem repetições, e utilizando de modo mais racional os recursos disponíveis.

A possibilidade de delegar competências em casos específicos alivia significativamente as pressões sobre os recursos humanos e materiais de determinadas instituições, garantindo que os fins comuns (garantia da segurança e controle das fronteiras) sejam alcançados a despeito das dificuldades e limitações que certos órgãos possam encontrar.

## **3.** Investir em novas tecnologias para ampliar a eficácia do controle (nacional) e da cooperação internacional

Os diversos programas e ações aqui analisados têm um grande ponto em comum: a ênfase em mecanismos que reforçam e ampliam as possibilidades de troca de informações e/ou de realizar avaliações e análises conjuntas, inclusive entre os órgãos localizados em diferentes planos (local, regional, nacional e supranacional).

Estes mecanismos são, na maioria das vezes, baseados em novas tecnologias que aumentam não só a capacidade, mas sobretudo a eficiência dos controles e vigilância realizados.

As experiências europeias mostram que estas novas tecnologias de monitoramento e controle de fronteira (aérea, terrestre e/ou marítima) reforçam a eficiência dos mecanismos, políticas e instituições não somente nacionais, mas igualmente aqueles operados e/ou implementados por meio de coordenação internacional.

A coordenação operacional, incluindo de medidas de vigilância na área marítima e aérea, é particularmente beneficiada por essas novas tecnologias.

#### 4. Abordagem proativa frente a potenciais ameaças

A forma mais eficiente de abordar a questão da segurança pública e controle das fronteiras, de um ponto de vista da política pública, baseia-se em uma atitude proativa do risco, isto é, na identificação precoce do perigo, anterior mesmo ao momento em que o risco (ou ameaça) atinja o território nacional.

Quanto mais cedo os riscos são identificados, mais os mecanismos estatais podem ser eficazes no seu combate, com o menor número de recursos.

Para tanto, aumentar a capacidade de coleta e análise de dados, mas sobretudo a realização de análises de risco conjuntas (i.e. realizadas pelos diferentes países implicados na proteção de uma determinada zona de fronteira) mostra-se essencial.

#### 5. Maximizar a profundidade e amplitude dos mecanismos de proteção

Para um determinado nível de recursos, o controle das fronteiras deve ser organizado de modo a ser capaz de lidar com o maior número de potenciais riscos e ameaças possível.

Assim, a análise dos diferentes casos demonstra que os Estados aqui examinados buscam focar na dimensão da eficácia dos controles existentes nas fronteiras, explorando a uniformização dos processos, melhorando a gestão do fluxo de pessoas e mercadorias, bem como a distribuição de recursos (a nível nacional, regional e local).

Em muitos casos, em particular, no Reino Unido, os governos nacionais têm buscado implementar mudanças importantes na organização institucional e na orientação das políticas públicas na área, com vistas a:

- Garantir uma estrutura única (ou pelo menos unificada) de comando e controle, responsável pela gestão e implantação de pessoal e de recursos, assim como pela interface com os parceiros na realização de atividades de controle e segurança mais amplo;
- Desenvolver as competências e partilhar as experiências dos agentes e oficiais de diferentes instituições (nacionais e/ou de países parceiros/vizinhos) para que eles possam realizar de forma mais flexível seus diferentes papéis, identificando riscos e responder adequadamente a situações nas quais não tenham experiência direta;
- Desenvolver e implantar uma abordagem unificada nos pontos de passagem de fronteira de acordo com estratégias claras e comuns a todas as instituições.

#### 6. Definição clara de estratégias

Para que as políticas de controle e segurança tenham uma base sólida, a estratégia de fronteira deve ser baseada em uma abordagem global e 'pro-ativa' do risco, mas sobretudo claramente definida.

Em outras palavras, é necessário que o país leve em conta a gama de objetivos de busca atingir em suas fronteiras, traçando a partir daí os meios mais eficazes e racionais para atingí-los.

Nos casos analisados, essa estratégia foi buscada pelas autoridades ao estabelecer o justo equilíbrio entre o controle e a facilitação (ver acima). Os controles nas fronteiras tendem assim

a ter como foco estratégico os seus objetivos de controle, facilitando a circulação quando esta não colide frontalmente com o imperativo da segurança.

A implementação bem-sucedida de qualquer estratégia requer ainda a presença de uma liderança (institucional, nacional) clara e bem identificada, não apenas para fornecer consistência na direção e propósito, mas também para dar visibilidade e responsabilidade aos objetivos traçados pela estratégia geral.

Essa liderança deve refletir o equilíbrio de interesses do país e seus parceiros na fronteira de modo a garantir que a cooperação internacional atenda aos objetivos de todos os parceiros envolvidos.

# Capítulo 4



**A UNIÃO EUROPÉIA COMO ATOR  
SUPRANACIONAL DE INDUÇÃO, GESTÃO  
E CONTROLE DE FRONTEIRAS.**

O presente capítulo terá como objeto de análise os planos, programas, ações e projetos implementados pela União Europeia<sup>1</sup>, na qualidade de entidade regional, na área da segurança pública em zonas de fronteiras.

O objetivo aqui será examinar não só os diferentes tipos de políticas adotadas pela UE em questões de gestão de fronteiras e segurança, mas igualmente o processo de concepção de tais políticas, seu funcionamento e, sempre que possível, sua efetividade.

Nesta análise, procuraremos igualmente ressaltar os desafios enfrentados pelas autoridades da União Europeia nas questões que aqui nos interessam, bem como os pontos positivos e negativos, e os eventuais avanços que a adoção de certas políticas lhes permitiu alcançar.

Este capítulo se apoiará nos diferentes estudos que o precedem, em particular nos dois primeiros capítulos, nos quais o regime europeu de segurança e controle de fronteiras, em particular os principais atores e mecanismos, foi examinado em detalhes.

Anteriormente, havíamos igualmente analisado os diferentes desafios que a União Europeia tem enfrentado para manter sua política de segurança e gestão de fronteiras efetiva, e capaz de atender às demandas de cada um de seus membros que não possuem as mesmas dificuldades e pressões.

Retomaremos brevemente alguns dos principais pontos já estudados em outros capítulos, a fim de (re)definir as principais competências e ações da União Europeia, como órgão supranacional, em questões de controle de fronteiras e segurança pública.

Nesta seção, faremos igualmente uma breve apresentação das principais instituições e agências que, dentro do sistema europeu, possuem competências nas questões que aqui nos interessam.

Analisaremos igualmente os principais desafios enfrentados pela UE para manter a segurança e controle de suas fronteiras, bem como as políticas mais recentes implementadas para enfrentá-los. Outras políticas, ações e programas serão analisados ao longo do capítulo.

Nas seções seguintes examinaremos a ação específica de algumas destas agências, em particular a Frontex e a Europol.

Em cada uma dessas seções, além do papel dessas instituições no combate às ameaças à segurança pública e controle de fronteiras, buscaremos analisar algumas das suas ações concretas, bem como os êxitos e eventuais desacertos que possam ter encontrado – na medida, é claro, de nossas possibilidades e limites.

O capítulo será concluído com uma breve síntese das principais características, pontos positivos e negativos dos programas, ações e outras políticas europeias em questões de segurança e controle de fronteiras.

Nessa seção, buscaremos também identificar as possíveis interfaces dessas políticas com o Plano Estratégico de Fronteiras e Estratégia Nacional de Segurança nas Fronteiras do Brasil, e apresentar algumas sugestões para fortalecimento da política brasileira, em particular na sua interlocução com os países vizinhos.

De fato, como se verá, um dos principais objetivos das políticas e programas europeus nas últimas décadas tem sido reforçar os mecanismos de **cooperação e coordenação** das

---

<sup>1</sup> No texto, faremos referência à União Europeia igualmente como 'UE' ou somente 'União'.

ações dos diferentes membros da UE na área. A busca por ações conjuntas mais coordenadas e, portanto, eficazes, foi inclusive uma das razões que levaram à criação da Frontex.

Este esforço de coordenação e aprimoramento da cooperação internacional tem sido igualmente acompanhado por investimentos importantes na área do desenvolvimento tecnológico. Estas novas tecnologias, quando utilizadas de modo coordenado por todos os parceiros, tem permitido à UE e seus diferentes Estados-membros atingir maior eficácia no controle de suas fronteiras, bem como maior segurança dentro do Espaço Comum.

Tais tecnologias visam não só a garantir que os mecanismos de controle de fronteiras sejam realizados por meio de instrumentos de vigilância e monitoramento mais eficientes que o simples controle ‘humano’ (radares, raios x, leitores de íris, sensores térmicos, etc.), mas igualmente visam a garantir uma melhor comunicação entre os diferentes países. Um grande número de bases de dados, sistemas de comunicação e gerenciamento de informações foi criado nos últimos anos nesse sentido.

Estes desenvolvimentos apontam algumas direções interessantes para o Brasil na sua busca de implementar novas ações estruturantes integradas nas regiões de fronteira nos próximos anos. A ampliação das tecnologias comuns de comunicação e monitoramento utilizadas, e a institucionalização da cooperação podem aumentar consideravelmente a eficácia das políticas e programas atuais e futuros do Brasil e de seus parceiros na matéria.

## I. A UNIÃO EUROPEIA COMO ATOR NA SEGURANÇA E CONTROLE DE FRONTEIRAS

### I.1. OS PRINCIPAIS DESAFIOS NAS FRONTEIRAS DA UNIÃO EUROPEIA

Como ressaltamos anteriormente, o processo de criação de um espaço europeu de liberdade, segurança e justiça (ELSJ) foi lento e relativamente tardio. Ainda que o Tratado de Roma, de 1957, já mencionasse, em seu artigo 61, a criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça (ELSJ) em toda a Comunidade Europeia, a cooperação efetiva entre Estados-Membros nestas questões só foi realmente iniciada com o Tratado de Maastricht em 1992.

O Tratado de Maastricht<sup>2</sup> distribuiu as “competências” de ação da UE em três “pilares”<sup>3</sup>. Todas as questões relacionadas com a justiça e assuntos internos (a chamada “JAI”), dentre

2 Antes de Maastricht, a cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos é essencialmente realizada por meio da cooperação setorial e voluntária, reforçada pelo Ato Único Europeu, em 1986.

3 Antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o arcabouço normativo-institucional da UE consistia em três “pilares”, cada um contendo um número de áreas (e competências): Primeiro pilar: Comunidades Europeias; Segundo pilar: Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e o Terceiro pilar: Polícia e de Cooperação Judiciária em Matéria Penal. Nesses diferentes ‘pilares’, as instituições não tinham o mesmo peso. Assim, a Comissão tinha o monopólio da iniciativa legislativa para todas as políticas “comunitárias” (o chamado, “primeiro pilar”). O Parlamento também estava muito envolvido nessas políticas. Em contrapartida, no segundo e terceiro pilares, a Comissão e o Parlamento intervinham muito pouco, de modo que os Estados Unidos mantinham, de fato, o controle sobre essas políticas. O Tratado de Lisboa fez desaparecer essa nomenclatura e garantiu às diferentes instituições maiores competências para atuar em todas essas áreas.

as quais a segurança e controle de fronteiras, foram incluídas no “terceiro pilar”, geridas pelo método intergovernamental (i.e. diretamente pelos Estados-membros no Conselho; e não pelas outras instituições europeias, a saber a Comissão e o Parlamento).

Mas as limitações deste método levam à “comunitarização” de uma série de políticas, como as de vistos, imigração e respeito à livre circulação de pessoas, que são transferidas para o “primeiro” pilar com o Tratado de Amsterdam, de 1997, cujo objetivo era criar um espaço de liberdade, segurança e justiça. O Tratado de Amsterdam incorporou todos os acordos e tratados assinados anteriormente, incluindo o de Schengen.

Nesse sentido, de acordo com um relatório elaborado em conjunto pela Frontex, Europol e Eurojust<sup>4</sup> sobre o tema, a maioria das ameaças à segurança interna da UE se originam fora da Europa -- ou tem um nexo direto para outras partes do mundo.

Assim, toda a heroína e cocaína consumida na Europa são traficadas a partir de um continente diferente, da mesma forma que os cerca de 900 mil imigrantes ilegais que entram na UE a cada ano, em geral auxiliados por grupos criminosos colombianos, nigerianos, russos, albaneses ou turcos.

No que diz respeito ao terrorismo, com as exceções ‘locais’ (como é o caso do grupo basco ETA), na Espanha, o extremismo islâmico é muito mais um problema transnacional, mesmo que certos elementos domésticos tenham se tornado uma parte significativa da ameaça nos últimos anos. Enquanto isso, o rápido crescimento da ameaça representada pelo cibercrime, é talvez o melhor exemplo da criminalidade moderna que opera em uma base verdadeiramente global e desmaterializada.

Tendo em vista a natureza e importância dessas ameaças, o controle e segurança das fronteiras são consideravelmente postos à prova por grupos que exploram suas vulnerabilidades e que se utilizam de diferentes mecanismos (incluindo a corrupção de agentes e falsificação de documentos) para burlar os mecanismos de vigilância existentes.

No capítulo I, fizemos uma análise bastante detalhada das principais ameaças existentes nas fronteiras externas da UE. Não iremos retomar aqui a análise já feita, mas elencamos abaixo os principais desafios encontrados pelas autoridades de segurança e controle de fronteira da Europa, a saber:

- A imigração ilegal e crimes correlatos (facilitação de imigração irregular, etc.);
- O tráfico de seres humanos;
- Os produtos falsificados com impacto na saúde pública e na segurança;
- A fraude e/ou falsificação de documentos, bem como documentos obtidos de modo fraudulento;
- A produção de e/ou tráfico de drogas para União Europeia, em particular as drogas sintéticas;
- O cibercrime;
- A lavagem de dinheiro;
- O grande crime organizado em particular aquele relacionado a grupos terroristas

4 Council of the European Union, Standing Committee on operational cooperation on internal security (COSI) “The Joint Report by EUROPOL, EUROJUST and FRONTEX on the State of Internal Security in the EU”, 8849/10 JAI 323 COSI 21 + COR I.

Além destas, um certo número de “ameaças emergentes” foi recentemente identificado pela Europol (2013), e se destacam por sua evolução rápida e efeitos ainda pouco conhecidos. Estas são principalmente:

- As relacionadas ao crime ambiental (como o tráfico ilícito de resíduos)
- As fraudes no uso e na distribuição de energia

Em capítulos, foi mencionado como a crescente incerteza e crises em certas partes do mundo, em particular na África, no Oriente Médio e no Cáucaso têm aumentado a pressão da migração ilegal nas fronteiras da UE.

A resposta da União e seus membros fez-se sentir em diversas partes das fronteiras externas, cuja segurança tem sido reforçada por meio de diferentes programas e ações, como temos mostrado ao longo desta consultoria. Contudo, o aumento da vigilância e monitoramento das rotas de imigração e dos fluxos nas fronteiras tem efeitos não esperados, e nem sempre benéficos. Assim, muitos traficantes de seres humanos e facilitadores da imigração irregular têm buscado diversificar seus *modus operandi* e rotas de transporte, tornando cada vez mais complexo o combate a essa ameaça.

Determinados grupos de crime organizado têm buscando tirar proveito das vulnerabilidades nas fronteiras externas da UE, em particular as que se encontram ao longo da chamada “rota do Mediterrâneo Oriental”.

Estas vulnerabilidades incluem as difíceis operações de devolução de imigrantes, as dificuldades de se obter pedidos administrativos simples para deixar o território, ou os centros de detenção administrativa de imigrantes, que estão em alguns países mais afetados pelo problema (como a Espanha e a Itália), superlotados.

As dificuldades de manutenção das condições efetivas de segurança de fronteira em alguns países podem contribuir e aprofundar estes problemas.

O crime organizado, por sua vez, tende cada vez mais a explorar as possibilidades oferecidas pelo setor de transporte, infiltrando-se e/ou usando suas próprias empresas de importação e exportação, bem como de transporte, para encaminhar mercadorias ilícitas.

Apesar de todos os esforços e medidas de controle aduaneiro, as autoridades europeias<sup>5</sup> constataam que muitos bens e mercadorias ilícitos continuam a cruzar as fronteiras nacionais sem serem efetivamente identificados – muitas vezes por causa de documentos falsos, falsificados e/ou casos de corrupção. No que diz respeito especificamente ao terrorismo, o surgimento de companhias aéreas de baixo custo tornou-se um elemento de risco importante nos últimos anos.

Os documentos falsificados, falsos ou obtidos de forma fraudulenta são reconhecidamente outra fonte de fragilidade nas fronteiras europeias, não só porque facilitam a migração ilegal e o tráfico de seres humanos, mas também o tráfico de veículos roubados, a fraude de identidade e, o terrorismo.

A contrafação de certidões de nascimento é, por exemplo, comumente usada para a obtenção de documentação legítima; bem como falsas cartas de convite para eventos acadêmicos ou esportivos, utilizados para obter vistos temporários. Documentos falsos, especialmente

---

5 Ver o relatório elaborado em conjunto pela Frontex, Europol e Eurojust supracitado.

passaportes da UE e cartões de identificação, e usados para cruzar ilegalmente a fronteira externa, são posteriormente utilizados em associação com outras atividades criminosas ou tipos de fraudes, como o abuso de benefícios sociais.

Com o número cada vez maior de mecanismos de controle e segurança biométricos, há também um aumento no número de documentos obtidos por meios fraudulentos. Este crime mina os controles nas fronteiras e representam uma ameaça importante para a segurança interna da UE, especialmente se os imigrantes são capazes de esconder um passado criminoso ou terrorista para penetrar no espaço comum europeu.

Muitas das ameaças acima descritas são, ainda que em menor escala e proporção, também enfrentadas pelo Estado brasileiro. Algumas, como a imigração irregular e mesmo o terrorismo internacional, podem tornar-se mais importantes nos próximos anos.

## 1.2. O PLANO ESTRATÉGICO EUROPEU EM SEGURANÇA E CONTROLE DE FRONTEIRAS: O PROGRAMA DE ESTOCOLMO

Com base no conhecimento dessas diferentes ameaças, o Conselho da UE, reunido em Estocolmo, definiu as prioridades do espaço europeu de liberdade, segurança e justiça, elaborando um programa (conhecido como o Programa de Estocolmo) para o período 2010-2014.

Este programa possui seis princípios que definem diferentes prioridades para a União e os Estados-membros, a saber:

1. *“Uma Europa de direitos”*: o grande objetivo deste princípio é garantir a proteção dos direitos humanos, incluindo a proteção de dados, a manutenção da ordem, prevenção e combate ao crime.
2. *“Uma Europa da justiça”*: esse princípio prevê a aplicação do princípio do “reconhecimento mútuo”, incluindo propostas legislativas relativas à obtenção de provas, desqualificações e sanções financeiras em matéria penal. Propõe também uma nova legislação em matéria civil, especialmente na área de divórcio, e revê o regulamento sobre decisões em matéria civil e comercial.
3. *“Uma Europa de proteção”*: este é um dos princípios estratégicos mais importantes em questões de segurança pública, pois determina o desenvolvimento de uma estratégia para a segurança interna, por meio do aprimoramento dos instrumentos de segurança existentes, em particular por meio de ferramentas tecnológicas, incluindo o estabelecimento de um registo europeu de nacionais de países terceiros que tenham sido condenados. Outro objetivo

importante é melhorar as políticas de luta contra a criminalidade transfronteiriça, principalmente através de uma melhor cooperação policial europeia, incluindo entre a Europol, a Eurojust e a Frontex, e ampliar os mecanismos de proteção contra e combate à criminalidade.

**4.** “Acesso à Europa”: trata-se de outro princípio primordial nas estratégias conjuntas de controle de fronteira. Ele prevê o desenvolvimento de uma “abordagem integrada” na gestão das fronteiras externas da UE, a ser incluída no Código das Fronteiras Schengen, no Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (Eurosur), e aplicado por Frontex. Este princípio também prevê uma maior liberalização do regime de vistos através da negociação, com os países terceiros, de acordos para facilitar a aplicação do Sistema de Informação sobre Vistos (VIS).

**5.** “A Europa da solidariedade”: o principal objetivo aqui é prosseguir uma política “dinâmica e abrangente” da imigração através do desenvolvimento da “abordagem global” do fenômeno migratório e reforçando a cooperação com países terceiros. Além disso, as instituições da UE e os países membros devem apoiar a migração que atenda aos requisitos e demandas do mercado de trabalho da União; promover a integração e os direitos dos migrantes; lutar contra a migração ilegal (levando em consideração a situação dos menores não acompanhados) e definir uma política comum de asilo, a fim de, sobretudo, definir a partilha de responsabilidades entre os Estados-Membros sobre os requerentes.

**6.** “A Europa no contexto da globalização”: nesse princípio, o objetivo central é reforçar a dimensão externa da UE, especialmente para aprimorar a cooperação e partilha de informação entre os países membros.

Em 2010, a Comissão Europeia publicou um plano de ação para aplicar o Programa de Estocolmo, contendo um roteiro e um calendário de execução.

Como parte das iniciativas tomadas no quadro do Programa de Estocolmo, foi igualmente a definição e implementação de uma Estratégia de Segurança Interna da UE, adotada pelo Conselho Europeu em 25 de março de 2010 (CE 5842/2/10). Este documento fornece base legal para uma ação concertada das diferentes agências e instituições da UE no combate às diferentes ameaças, como o crime organizado, o terrorismo e a imigração ilegal.

A definição de um novo programa (com novas estratégias) para o período de 2015-2020 está sendo elaborado, mas ainda não foi publicado.

Tendo em vista o contexto atual da Europa e das principais ameaças que recaem sobre suas fronteiras, a tendência é que haja um reforço cada vez maior dos mecanismos de controle de imigração ilegal, redes criminosas internacionais, em particular as que operam em relação com (e em suporte de) grupos terroristas.

### 1.3. A GESTÃO INTEGRADA DAS FRONTEIRAS (“INTEGRATED BORDER MANAGEMENT”)

Em paralelo a essa estratégia geral de segurança, as instituições europeias adotaram ainda uma abordagem específica para reforçar a eficácia da gestão das suas fronteiras externas.

Trata-se da chamada Gestão Integrada das Fronteiras, ou Integrated Border Management (IBM), em inglês, um conceito desenvolvido pela Comissão Europeia, em linha com sua política global de controle das migrações (ver capítulo 1). Além de um conceito, a IBM pode ser igualmente considerada uma estratégia já que reafirma certos objetivos comuns, e fornece orientações de como devem ser buscados pelas diferentes autoridades.

Grosso modo, o conceito e abordagem da IBM refere-se à ideia de conectar todas as atividades das autoridades públicas dos Estados-membros relativos ao controle e vigilância de fronteiras, para combater o contrabando, o tráfico e a imigração ilegal (Carrera, 2007). Essas atividades incluem os controles nas fronteiras, a análise de riscos (ex ante e após o cruzamento das fronteiras), o planejamento de pessoal e instalações necessárias, etc.

De diferentes modos, a IBM tende a reforçar a ideia de que o controle de fronteiras deve ser pensado, planejado e exercido em conexão com (ou de modo relacionado a) outras atividades e instituição de segurança e defesa, em diversos planos (nacional, internacional, regional, local, etc.).

Dentre as diferentes instituições europeias, Frontex tem um papel-chave na gestão integrada das fronteiras e, portanto, na aplicação do conceito (Carrera, 2007, p.1).

O Código das Fronteiras Schengen, que entrou em vigor em Outubro de 2006 (ver capítulo 1), institui procedimentos comuns e as formas como as fronteiras internas e externas da UE devem ser geridos, em particular no quando se trata da circulação de pessoas. De acordo com esse regulamento, em caso de conflito entre a legislação da UE em matéria de fronteiras, o Código das Fronteiras Schengen tem um efeito direto nos Estados-membros e, deve assim, ser aplicado.

Juntos, Frontex e do Código das Fronteiras Schengen constituem os pilares da estratégia europeia de Gestão Integrada de Fronteiras (Guild, 2009). Esses dois pilares, institucional e legal, são complementados por uma série de dispositivos e programas tecnológicos (SIS, VIS e do Eurodac, ver abaixo) que visam a aumentar a eficiência e alcance.

Mais recentemente, a Comissão Europeia introduziu uma nova iniciativa (“Pacote Fronteira”, ou Programa “e-Borders” (Hobbing 2010, Takle 2012, Hayes e Vermeulen 2012). Esta iniciativa, como se verá abaixo, está focada em uma combinação de medidas de controle e de facilitação, incluindo controlos fronteiriços totalmente automatizados, sistemas abrangentes de controle de entrada e saída, vigilância aérea de passageiros e de autorização de viagem eletrônica.

O programa expande ainda o foco e alcance das capacidades operacionais e de cooperação de Frontex, como também se verá.

## I.4. PRINCIPAIS PLANOS, PROGRAMAS E AÇÕES NA ÁREA DA SEGURANÇA E CONTROLE DE FRONTEIRAS

Nas próximas páginas, faremos uma breve recapitulação de alguns dos programas, planos e políticas implementados pela União Europeia. Muitos já foram analisados ao longo desta consultoria, de modo que retomaremos aqui apenas as linhas mais gerais daqueles que julgamos mais relevantes.

### I. O Sistema de Informação Schengen (SIS)

O Sistema de Informação Schengen (SIS) pode ser considerado como a “espinha dorsal” do Espaço Schengen. Em questões de segurança pública, apoio à cooperação policial e judiciária, gestão e controle das fronteiras externas, o SIS pode ser considerado a maior base de dados compartilhada do mundo.

O SIS é diretamente acessível a todos os policiais e outros agentes da lei e autoridades que necessitam das informações processadas pelo sistema para realizar o seu trabalho. A troca de informações adicionais ou suplementares sobre alertas no Sistema de Informação Schengen é assegurada por uma estrutura permanente a nível nacional chamada de ‘Sirene’ – sigla de “Supplementary Information Request at National Entry”.

Os escritórios da ‘Sirene’ estão localizados em todos os Estados Schengen. A função principal desses ‘pontos locais’ do Sirene é coordenar as respostas adotadas em caso de acionamento dos alertas do SIS<sup>6</sup>, bem como para garantir que estas

### II. O Sistema de Informação sobre Vistos (VIS)

O objetivo do sistema VIS é melhorar a aplicação da política comum de vistos da UE, a cooperação consular e os mecanismos de consulta e comunicação entre as autoridades (nacionais) responsáveis pela emissão de vistos.

Uma vez que estará totalmente operacional, o VIS conectará todos os consulados de emissão de vistos dos Estados membros de Schengen, bem como todos os seus pontos de passagem nas fronteiras externas. Nesses pontos, o VIS permite que os guardas de fronteira verifiquem se a pessoa que possui um visto biométrico é de fato a pessoa que o solicitou, por exemplo.

O primeiro controle consiste na verificação de se as impressões digitais (digitalizadas) no ponto de passagem de fronteira correspondem àquelas associadas ao registro biométrico que acompanha o visto.

A segunda verificação consiste em comparar as impressões digitais recolhidas no ponto de cruzamento da fronteira com o conteúdo do banco de dados VIS – que deverá tornar-se o

6 Por exemplo, no caso de uma pessoa procurada ser detida, ou uma pessoa a quem tenha sido recusada a entrada no espaço Schengen tente a voltar a entrar, ou ainda, se uma pessoa, veículo, ou documento roubado ou desaparecido são encontrados e apreendidos, etc.

maior banco de dados biométricos do mundo uma vez que terá atingido sua capacidade plena.

Tecnologias de alto nível de segurança estão sendo desenvolvidas para garantir que o sistema permaneça robusto, seguro e disponível em todos os momentos, e que os dados só possam ser acessados por previamente pessoas autorizadas e para fins determinados.

OVIS ainda não está operativo em todos os consulados dos membros Schengen, mas será progressivamente implantado região por região. A implementação do sistema foi iniciada na África do Norte em outubro de 2011, no Próximo Oriente, em Maio de 2012 e na região do Golfo, em outubro de 2012. A implantação global do sistema deve estender-se por mais dois anos.

### III. Frontex

Os sistemas e autoridades nacionais de segurança de fronteira são cruciais para implementar todo o conjunto de ferramentas de controle e proteção das fronteiras externas que existem a nível europeu.

Um dos elementos-chave para garantir a ação eficaz dos Estados membros neste processo foi justamente a criação de uma agência para cuidar da Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia, a Frontex, que será analisada em detalhes abaixo.

### IV. Desenvolvimentos Recentes

Como vimos, o Tratado de Lisboa, com a sua ampla reformulação das bases legais do EJSL, deixou ao legislador da UE uma margem de manobra considerável para adotar medidas legislativas de modo a tornar o sistema de proteção, segurança e de gestão das fronteiras externas cada vez mais integrado.<sup>7</sup>

Contudo, o atual contexto político e econômico da União Europeia tende a reforçar as soberanias e interesses nacionais, em particular em questões de imigração e controle de fronteiras (ver abaixo)

Outros pontos polêmicos são a criação de um Corpo Europeu de Guarda de Fronteiras, ou a transformação do recém-criado Comitê Permanente de Segurança Interna (COSI) em uma espécie de ministério do Interior da UE.

O contexto atual não parece, entretanto, estar maduro para a implementação dessas iniciativas. A tendência nos próximos anos é que a EU passe por um período de consolidação do espaço de liberdade, segurança e justiça, a fim de permitir que o elemento mais importante para o bom funcionamento da gestão das fronteiras externas (i.e. a confiança mútua entre os Estados-Membros, bem como entre estes e as instituições da EU) tenha espaço para crescer e prosperar (ver abaixo).

Isso não significa que a gestão das fronteiras externas da União Europeia esteja em um período de estagnação. Novas tendências e políticas nesta área já são visíveis.

<sup>7</sup> A realidade precisa ainda mostrar como essas medidas serão adotadas ao abrigo da base jurídica para a gestão das fronteiras externas, e em particular, no âmbito do capítulo de cooperação policial.

A este respeito, as três comunicações da Comissão de fevereiro 2008, o chamado ‘Border Package’, marcaram uma virada clara nessas questões.

O pacote propôs a introdução de uma série de novos recursos tecnológicos eletrônicos, incluindo controles fronteiriços totalmente automatizados, sistemas abrangentes de controle de entrada e saída do território, vigilância aérea, monitoramento de passageiros, dispositivos eletrônicos de autorização de viagem, instalações de vigilância de fronteiras de alta tecnologia, como as chamadas cercas virtuais.

Em mais detalhe, o pacote também apontou outras medidas a serem tomadas, em particular:

- Na gestão das fronteiras, uma combinação de medidas de controle e de facilitação deverá ser privilegiada – por exemplo, medidas que incluam privilégios para viajantes ‘legítimos’ (graças a dados biométricos e portões automáticos, um sistema de entrada e saída facilitado, permitindo às autoridades de fronteira determinar quem está dentro e fora do território), bem como um sistema eletrônico de autorização de viagem que exigirá que os passageiros obtenham os vistos com antecedência (i.e. antes de embarcarem em um avião ou outro meio de transporte para a Europa);
- O desenvolvimento futuro da Frontex, para permitir que a agência obtenha mais autonomia na realização de intervenções (como a RABIT e CRATE) através da compra de seus próprios equipamentos e para cooperar com países terceiros e organizações internacionais (ver abaixo);
- A implementação de um futuro sistema de vigilância das fronteiras europeias (Eurosur, ver capítulos 2 e 3) para complementar o controle contínuo em pontos de passagem de fronteira por um sistema de vigilância e troca de informações nas fronteiras verdes e azuis da UE.

Assim, dentre as iniciativas mais recentes na área, implantadas dentro do quadro institucional e normativo do ‘Border Package’, a Comissão Europeia adotou em 27 de fevereiro de 2013 o chamado “Smart Borders Package” (SBP).

O SBP propõe um sistema (chamado EES, Entry and Exit system) projetado para registrar a entrada e saída dos cidadãos de países não membros da UE, bem como a implementação de um programa de viajantes registrados (Registered Traveller Program, RTP) que visa a acelerar a passagem da fronteira para os passageiros de “boa fé” (i.e. pré-monitorados por meio de mecanismos de controle de identidade e portões automáticos de passagem de fronteira). O pacote também contém uma proposta de alteração do Código das Fronteiras Schengen, de modo a permitir a implantação desses dois sistemas.

As origens deste sistema programa chamadado de “fronteiras inteligentes” remonta há mais de uma década e encontra suas raízes em um programa similar existente nos EUA (VISIT US), criado após os ataques terroristas de 11/09.<sup>8</sup>

8 O Programa VISIT US obriga todos os viajantes que pretendem entrar nos EUA a ter autorização prévia do Homeland Department, bem como ter suas impressões digitais recolhidas.

O texto legislativo com as propostas do ‘pacote’ e-Borders da Comissão foi definitivamente aprovado em 28 de fevereiro de 2013, e previu que a natureza e as funções dos dois sistemas tenham a seguinte forma:

*Para o EES:*

- O sistema de entrada e saída de passageiros (EES) é composto por um registro eletrônico, registrando a hora e o local de entrada e saída de todos os cidadãos de países terceiros admitidos para o Espaço Schengen para uma estada de curta duração (até três meses).
- Nos seus dois primeiros anos de funcionamento, o sistema irá coletar dados alfanuméricos, em seguida o EES fará a transição para a recolha de dados biométricos (impressões digitais).
- O objetivo principal do sistema é identificar os cidadãos ‘não comunitários’ que apesar de entrar legalmente no espaço Schengen deixam de sair do território após o vencimento do seu visto e/ou documento de estadia legal.
- O sistema enviará automaticamente um alerta para as autoridades nacionais competentes (autoridades de fronteira) relevantes quando se detecta que uma pessoa cadastrada no sistema não tiver deixado o território Schengen após o período estipulado.
- O acesso aos dados do EEE está aberto às autoridades de fronteira, autoridades de vistos e imigração de todos os Estado membros.

*Para o RTP*

- O objetivo declarado do programa de viajantes registados (RTP) é facilitar a passagem nas fronteiras de viajantes frequentes, desde que previamente aprovados e pré-selecionados.
- O programa seria a princípio voluntário e aberto inclusive aos nacionais de países terceiros.
- Para poder beneficiar do programa, estes indivíduos devem provar, durante o processo de candidatura, e através documentos, que eles precisam viajar regularmente, que possuem os meios financeiros para se sustentar durante a duração da sua estadia na UE, e que tem uma "uma verdadeira intenção de deixar o território do país do tempo devido".

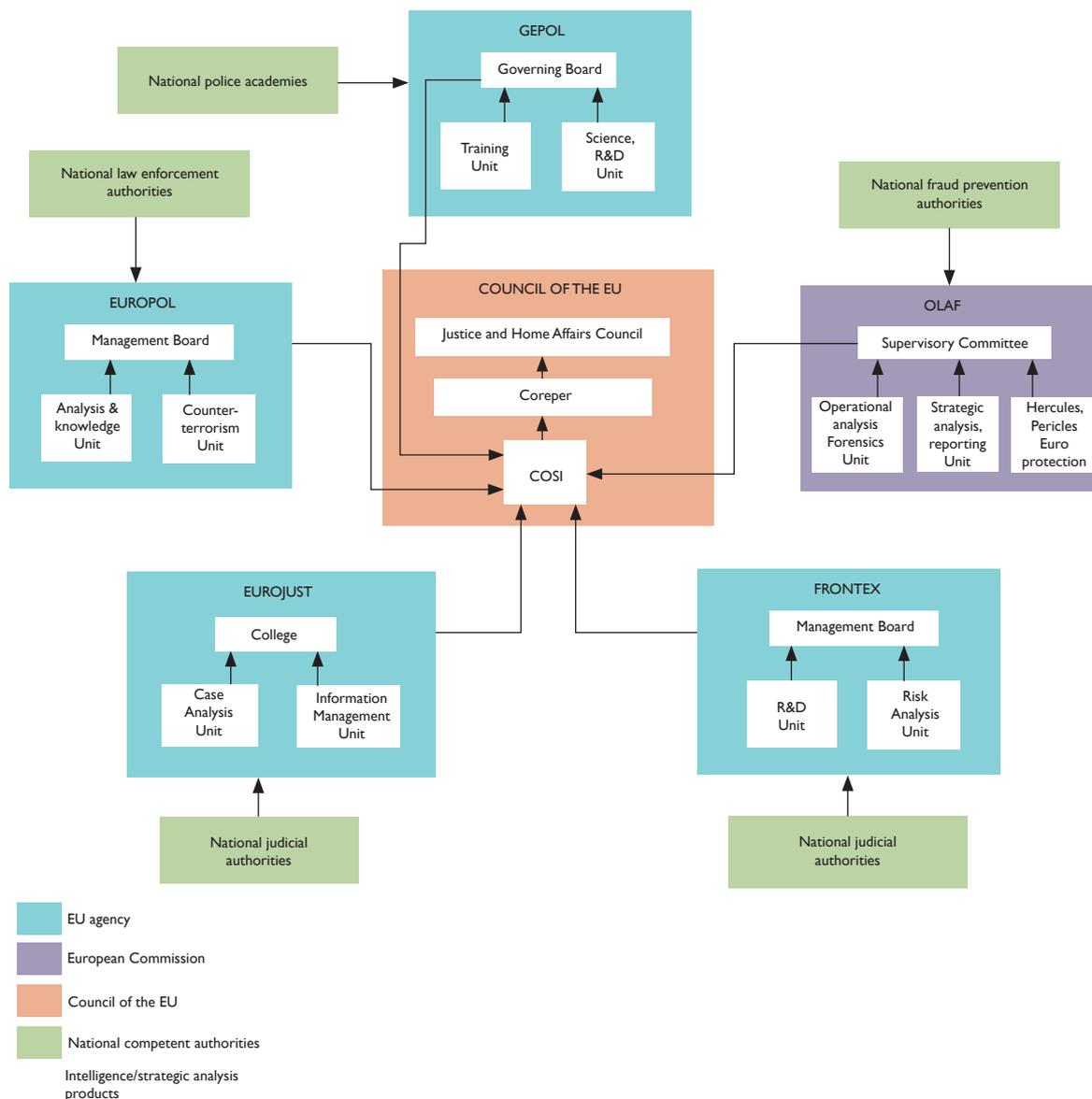
Após a adoção destas propostas legislativas, a Comissão ressaltou que o trabalho técnico para o desenvolvimento dos sistemas EES e RTP não deve ser iniciado até que o Parlamento Europeu e o Conselho<sup>9</sup> adotem a base jurídica que defina claramente as especificidades dos dois sistemas.

Nas próximas seções examinaremos algumas das principais agências e instituições que atuam diretamente na área de segurança e controle de fronteiras da UE, bem como as principais ações, programas e políticas que estas coordenam e/ou implementam.

A figura abaixo facilitará o entendimento não só do estatuto desses diferentes órgãos, bem como o modo pelo qual estas estão vinculadas entre si e as diferentes instituições da UE.

<sup>9</sup> Pelas regras atuais (pos-Tratado de Lisboa) qualquer proposta de legislação deve ser aprovada conjuntamente pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho no âmbito do processo legislativo ordinário.

**FIGURA 36**  
**Estrutura e Relações das Diferentes Agências e Instituições da EU**



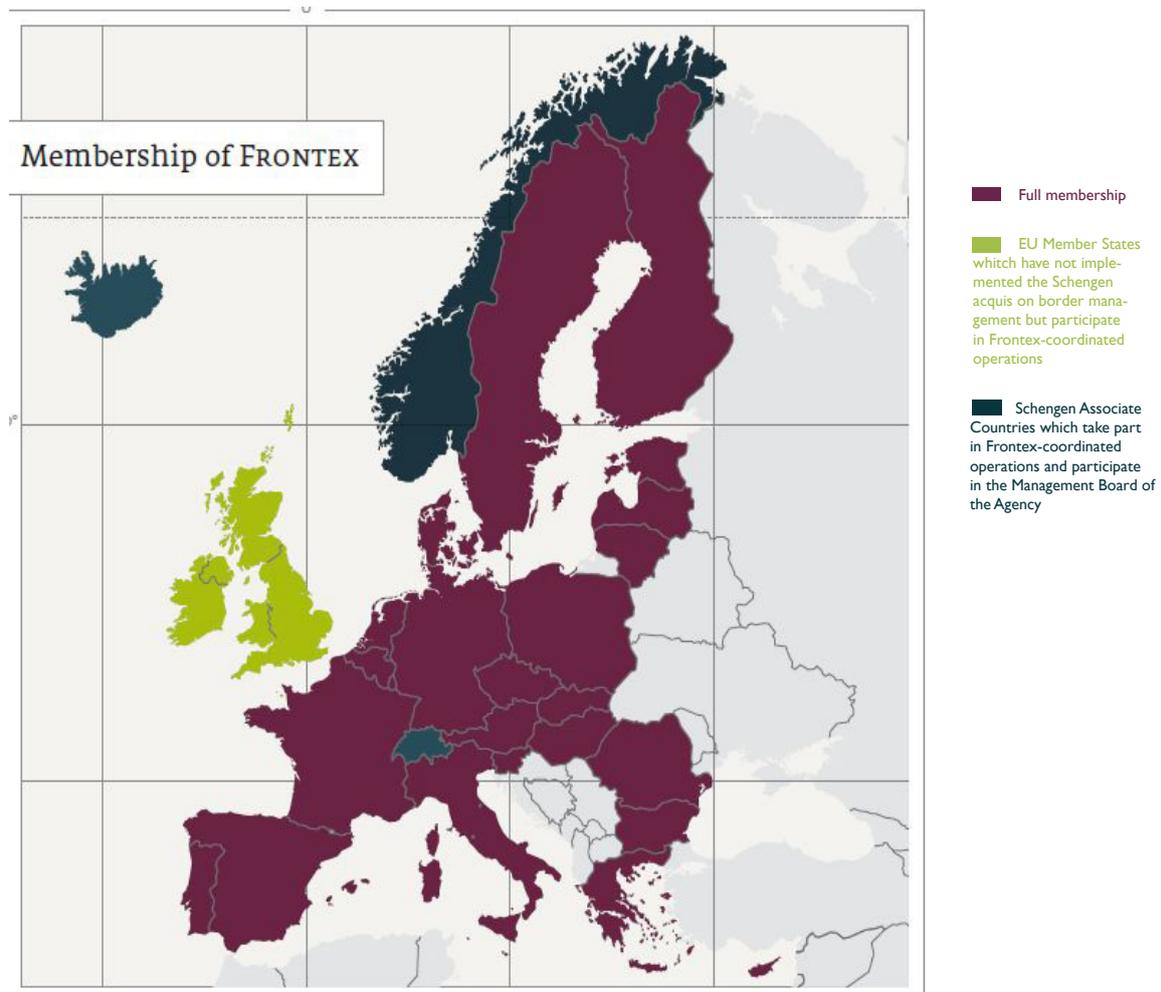
## 2. FRONTEX

A Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União, conhecida como FRONTEX, iniciou suas operações em 2005. A União Europeia dotou-se, assim, de um instrumento altamente técnico através do qual assegura a cooperação e confere assistência técnica aos estados responsáveis por assegurar o controle das fronteiras externas da UE.

Devemos ressaltar, como já o fizemos em capítulos anteriores, que a criação da FRONTEX, como um instrumento para apoiar o trabalho de controle e vigilância das fronteiras, só foi possível graças a uma delegação progressiva de poderes dos Estados à União Europeia. Trata-se de um processo longo e contínuo de "comunitarização", que tem ocorrido não sem dificuldades.

Considerando todos estes elementos, nosso objetivo nessa seção será analisar não só o conjunto de capacidades de FRONTEX como instrumento na gestão das fronteiras externas, ou ainda sua competência para celebrar acordos com países terceiros mas, sobretudo, alguns dos principais planos, programas e ações que a agência tem implementado nos últimos anos.

**FIGURA 37**  
Países Membros de Frontex



## 2.1. ORIGENS E PRINCIPAIS COMPETÊNCIAS DE FRONTEX

O Conselho da União Europeia adotou, em 26 de outubro de 2004, o regulamento que permitiu a criação de Frontex. Também conhecido como o Regulamento Frontex, o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 de 26 de Outubro de 2004<sup>10</sup>, estabeleceu a agência como

<sup>10</sup> Regulamento 2007/2004 / CE de 26 de Outubro de 2004 criou a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (JOL 349 de 25.11.2004 pp. I-11). Uma vez publicado, o regulamento foi objeto de um recurso de anulação interposto pelo Reino Unido no Tribunal de Justiça europeu que negou provimento, em acórdão de 18 de dezembro de 2007. Pode-se ler o comentário sobre o julgamento GARCIA GUTIERREZ, L: "TJCE - Case. 18.12.2007, Reino Unido / Conselho, C-77/2005. Criação da FRONTEX - Validade - Exclusão UK - acervo de Schengen e Protocolo", Revista de Direito da Comunidade Europeia, vol. 34, 2009, pp. 1083-1093.

um órgão executivo da União Europeia. O funcionamento da nova agência só foi plenamente efetivado em outubro de 2005, quando sua sede foi inaugurada e estabelecida em Varsóvia, na Polônia.

Conforme observado, como instituição integrante do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da União Europeia, a agência é o órgão direcionado para operacionalizar a estratégia de gestão de fronteiras da UE (Parlamento Europeu de 2011). A agência recebe sua autoridade legal do Regulamento Frontex, que especifica as principais tarefas da agência.

Em setembro de 2011, depois de uma proposta da Comissão Europeia, alterações ao regulamento Frontex foram acordados e adotada pelos diferentes Parlamentos europeus. Estas alterações reforça as capacidades de Frontex e aumentará seus equipamentos e número de pessoal.

Desde a sua criação, a Frontex passou por um crescimento dinâmico; seu orçamento anual aumentou de 6 milhões de Euros em 2005 para quase 85 milhões de euros em 2012 (Frontex 2012). A agência conta com uma equipe de 313.

Como destacamos anteriormente, o estabelecimento de Frontex foi uma resposta à percepção crescente da necessidade de uma maior cooperação entre os Estados membros no controle das fronteiras externas da UE. Tal percepção foi ampliada em consequência de vários fatores, como o aumento da imigração irregular, e a percepção cada vez maior, desde a década de 1990, de que esta é um verdadeiro problema político, social e econômico. Isto levou os diferentes Estados europeus a analisar de que modo poderiam reforçar os controles nas fronteiras para restringir o acesso de migrantes e requerentes de asilo que entram no seu território.

Além disso, havia ainda, à época da criação da agência, preocupações específicas com relação aos dez novos Estados-Membros que estavam entrando na UE em 2004. Acreditava-se que muitos deles não seriam capazes de controlar suas fronteiras, que se tornavam, com a adesão, também fronteiras externas da UE.

Finalmente, pode-se argumentar que os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 tornaram estratégicas as medidas cujo objetivo é reforçar a segurança no plano doméstico, bem como ampliar os controles nas fronteiras externas.

Frontex surge assim como uma resposta institucional ao desafio de se ampliar a cooperação e aumentar a eficácia nos controles das fronteiras da UE. Em todo caso, o que parece claro é que houve pouco foco sobre os aspectos humanitários do controle externo das fronteiras quando a agência foi criada.

Hoje Frontex é uma das várias agências que trabalham na área dos “Assuntos Internos” da UE, desempenhando um papel crucial na política de segurança da UE. Ao longo da última década, essas diferentes instituições supranacionais tornaram-se cada vez mais ativas dentro da arquitetura institucional que constitui o ELSJ da UE.

Tanto o Programa de Estocolmo (ver acima) como a Estratégia da União Europeia de Segurança Interna (ISS), que estabeleceu a agenda política de segurança da UE, colocam as agências reguladoras, como a Europol, a Eurojust e a Frontex na linha de frente do desenvolvimento e implementação de modelo de segurança interna da UE (Parkin, 2012).

De acordo com Regulamento Frontex, podemos destacar seis principais competências atribuídas à agência.

Em primeiro lugar, a Frontex é atribuída a tarefa de coordenar a cooperação operacional entre os Estados-Membros na gestão das fronteiras externas. A este respeito, a agência é o órgão responsável pela revisão, aprovação e, se for caso, a coordenação das operações conjuntas.

Frontex realiza igualmente a análise de pedidos dos Estados-Membros, em particular das circunstâncias que exijam sua assistência operacional e técnica, especialmente em casos de pressões específicas e desproporcionadas.

A agência pode também iniciar e conduzir operações conjuntas e os chamados “projetos-piloto” em colaboração com os Estados-Membros da UE, bem como Estados terceiros. Frontex coloca, assim, os seus equipamentos técnicos à disposição dos Estados-Membros que participam de operações conjuntas ou projetos-piloto (ver abaixo).

Da mesma forma que tem competência para iniciar, a agência também pode encerrar operações conjuntas e projetos-piloto se as condições não forem satisfeitas para que tais operações sejam realizadas.<sup>11</sup> Frontex também é responsável por avaliar os resultados dessas operações, transmitindo os relatórios adequados ao seu Conselho interno.

A segunda competência de Frontex é fornecer aos agentes que fazem parte das equipas europeias de guardas de fronteiras, a formação e treinamento relevantes para ampliar suas competências e eficiência<sup>12</sup>.

A agência toma, assim, as medidas necessárias para garantir que, antes de sua participação em atividades de natureza operacional, todos os agentes das guardas de fronteira e outro tipo de pessoal dos Estados-Membros estejam no mesmo “nível operacional”.

Estes funcionários (nacionais) recebem treinamento em direito comunitário e direito internacional aplicável, nomeadamente em matéria de direitos fundamentais e acesso à proteção internacional, bem como as diretrizes para a identificação das pessoas que procuram proteção, para encaminhá-los às instâncias apropriadas.

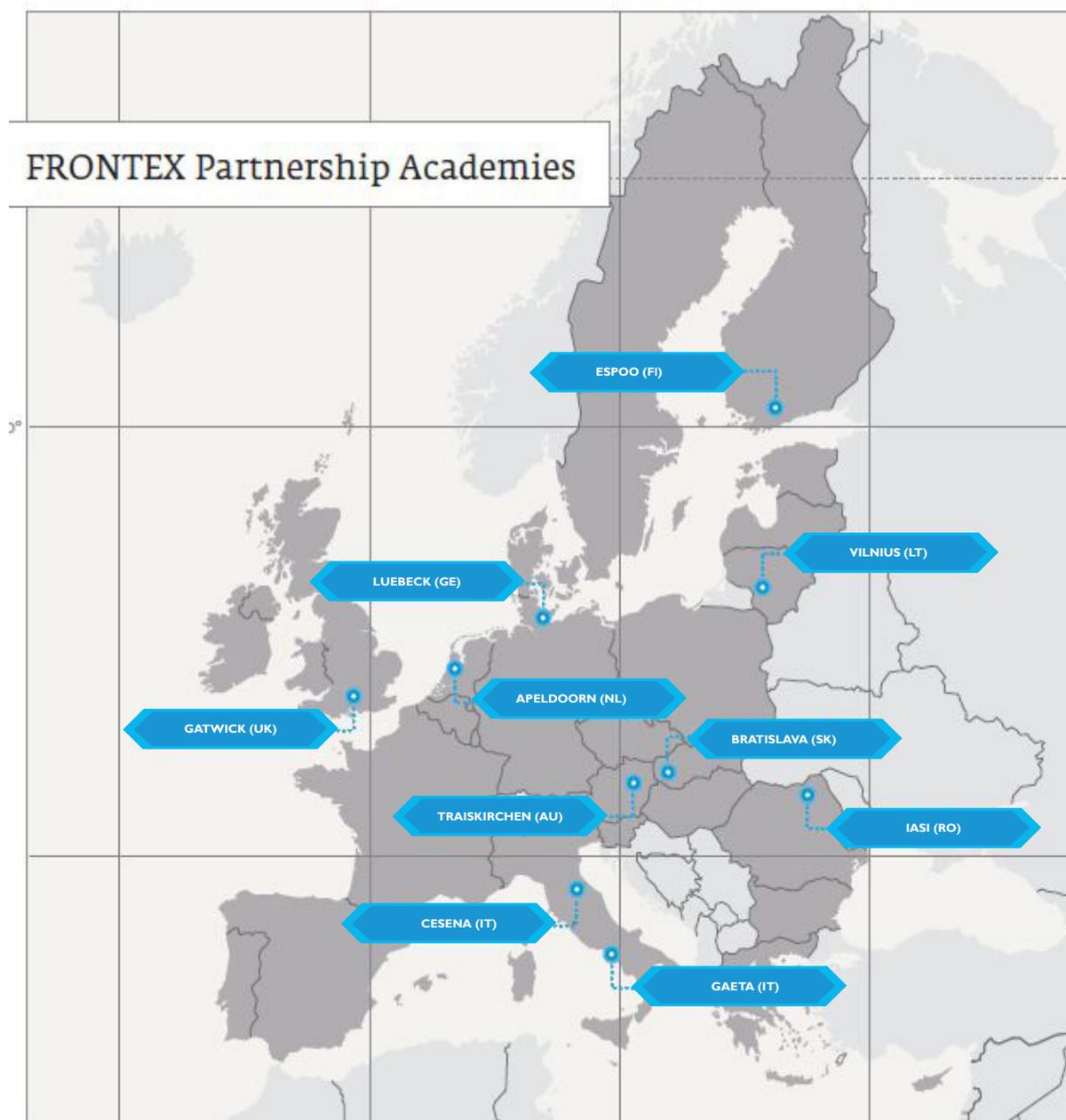
Da mesma forma, a Agência desenvolve uma espécie de formação comum para a formação de guardas de fronteiras, de pode fornecer formação (a nível europeu) para os instrutores dos agentes das administrações dos Estados-membros, incluindo as questões de direitos fundamentais, a proteção internacional e o direito marítimo.

Para tanto, a agência conta com uma rede de “academias” (ver figura abaixo) em diferentes lugares da Europa, para além dos cursos propostos por seus instrutores em sua sede e/ou em países membros de forma ad hoc (e a pedido das autoridades do país em questão).

11 A agência pode financiar ou cofinanciar estas operações conjuntas e projetos-piloto por meio do seu próprio orçamento.

12 Uma inovação importante destas novas normas tem a ver com a capacidade da agência para criar um contingente de guardas de fronteira, sob o nome de “equipas europeias de guarda fronteira” para possível implantação em operações conjuntas e projectos-piloto.

**FIGURA 38**  
Centros de Treinamento da Rede Frontex



Em terceiro lugar, a Frontex tem autoridade para realizar análises de risco (ver capítulo I). Estas análises servem a identificar os diferentes riscos e ameaças comuns que servirão de base, em seguida, para a determinação de seu plano estratégico. Esta análise também é apresentada ao Conselho e à Comissão Europeia.

Dentro desta sua capacidade de análise, Frontex pode avaliar, após consulta ao Estado-Membro<sup>13</sup>, a sua capacidade de lidar com os desafios futuros, incluindo ameaças e pressões (atuais e futuras) nas fronteiras externas da UE, em particular no que diz respeito os Estados-membros que enfrentam pressões específicas e desproporcionadas, como é o caso de Malta, da Grécia, Itália ou Espanha.

<sup>13</sup> Para este fim, a agência avalia os equipamentos e recursos dos Estados-membros no controle das fronteiras. Os Estados devem fornecer à agência as informações necessárias sobre a situação e as possíveis ameaças nas fronteiras externas

Como parte de sua quarta competência, Frontex pode monitorar proativamente e contribuir para o desenvolvimento da pesquisa em matéria de controle e vigilância das fronteiras externas. Os resultados desse monitoramento devem ser transmitidos para a Comissão e os Estados-Membros.

A quinta competência de Frontex é oferecer assistência aos Estados-membros confrontados com pressões particulares que exijam assistência operacional e técnica reforçadas para garantir a segurança das fronteiras exteriores.

Esta ajuda pode consistir em reforço da coordenação entre dois ou mais Estados-Membros, mas também na assistência operacional e/ou em todas as questões relativas às questões técnicas (como equipamentos) de controle e monitoramento. Frontex pode, ainda, auxiliar ou facilitar a implantação de guardas das fronteiras (das equipes europeias de guardas de fronteira) que atuam em reforço às equipes nacionais do Estado que recebe a sua colaboração.

No quadro desta função, o Regulamento FRONTEX sofreu uma alteração logo nos seus primeiros anos de modo a possibilitar a criação de equipes de intervenção rápida nas fronteiras. Estas equipes, como o nome indica, podem operar de modo célere, e fornecer assistência técnica e operacional necessária para lidar com situações como chegadas de um grande número de pessoas que tentam entrar ilegalmente na União Europeia.

Finalmente, a sexta competência de Frontex é prestar a assistência necessária para a organização de operações conjuntas ditas “de regresso” e, a pedido de Estados-Membros participantes, assegurar a coordenação ou organização material e técnica de tais operações conjuntas, incluindo a aquisição de aeronaves.

A agência deverá elaborar um Código de Conduta para balizar o regresso dos nacionais de países terceiros que estão em situação irregular na UE, a ser aplicado a todas as operações conjuntas de regresso coordenadas pela agência. Caberá a própria agência determinar como cooperar com as autoridades de países terceiros, a fim de identificar as melhores práticas na aquisição de documentos de viagem e expulsão de cidadãos em situação irregular.

## 2.1.1. AS COMPETÊNCIAS DE FRONTEX DENTRO DA ESTRATÉGIA DE ‘GESTÃO INTEGRADA DAS FRONTEIRAS’

Como ressaltamos, Frontex é a instituição-chave da estratégia europeia de gestão integrada de fronteiras, ou IBM (ver acima). Para cumprir esta missão, além das atribuições e competências mencionadas na seção anterior, à agência foram atribuídas ainda as seguintes tarefas, dentre as quais a de assegurar:

- A coordenação e o bom funcionamento dos mecanismos de controle e a fiscalização fronteiriços, tal como definidos no Código das Fronteiras Schengen, incluindo a realização de análises de risco relevantes e produção de inteligência sobre crime e criminalidade de fronteiras;
- A detecção e investigação da criminalidade transfronteiriça em coordenação com todas as autoridades competentes e responsáveis pela aplicação da lei na matéria;
- A implementação de um modelo de controle em quatro níveis (i.e. medidas de controle dentro

do espaço de livre circulação, controle de fronteiras, a cooperação com os países vizinhos, medidas e operações em cooperação com países terceiros);

- A cooperação das diferentes agências de gestão das fronteiras externas (em particular as guardas de fronteiras, alfândegas, forças de polícia, órgãos de segurança e outras autoridades competentes no plano nacional);
- A a coordenação e coerência das actividades dos Estados-Membros e das instituições e outros organismos da Comunidade e da União.

## 2.2. AS OPERAÇÕES FRONTEX DE VIGILÂNCIA E CONTROLE NAS FRONTEIRAS

Das seis principais competências mencionadas acima, Frontex concentra a maior parte dos seus recursos para suas missões e operações. Em 2012, por exemplo, as despesas operacionais elevaram-se a 63% de todo o orçamento da agência. Dentro do orçamento de operações, as operações no mar têm sido particularmente enfatizadas e constituem, por si só, 27% de todo o orçamento (Frontex, 2012).

As operações conjuntas são, sem dúvida, as atividades mais visíveis da Frontex, e são onde a agência pode, potencialmente, ter maior impacto (imediatamente) no controle das fronteiras. Por essa razão, destacaremos nas próximas páginas, os principais desenvolvimentos no âmbito das atividades operacionais da agência, analisando algumas de suas operações mais relevantes.

O impulso inicial para realizar uma operação conjunta (ou uma atividade de avaliação de risco) Frontex é a proposta (ou solicitação) por parte de um Estado-membro.

A implantação das operações conjuntas é facilitada pela existência do "inventário central do equipamento técnico disponível" (CRATE), que lista os itens de equipamentos de vigilância e controle que os Estados estão dispostos a colocar à disposição de outros Estados por um período de tempo (Léonard 2010, p. 239).

Frontex qualifica e divide suas operações de acordo com o tipo de fronteira no qual operará: fronteiras aéreas, terrestres e marítimas. A agência tinha, ao menos inicialmente, um forte foco nas fronteiras marítimas *meridionais*, onde iniciou pequenas operações que, de forma relativamente rápida, transformaram o modo como os esforços para manter a segurança e controle dessas fronteiras são concebidos.

Antes de analisar exemplos concretos de operações Frontex, faremos, primeiro, um breve exame de como estas são concebidas (inclusive em termos de estratégia, atividades, capacidades, etc.) por Frontex.

Ao analisar como Frontex descreve suas atividades nas fronteiras marítimas em sua página na Internet, pode-se perceber que os argumentos de segurança cidadã e mesmo humanitários são amplamente utilizados para justificar suas atividades de controle. Assim, Frontex argumenta que salvar vidas no mar e interceptar os migrantes e as pessoas que os contrabandeam, são atividades que devem ser realizadas em conjunto.

A agência descreve o contrabando e as redes de tráfico como atores que não são

“facilmente dissuadidos”, e que os métodos utilizados no crime organizado são complexos e sofisticados, o que torna ainda maior a necessidade de se estabelecer soluções de longo prazo para o controlo das fronteiras comuns.

Um bom exemplo de uma solução de longo prazo seria, assim, o uso da Rede Europeia de Patrulhas (EPN, European Patrol Network). O objetivo inicial desta rede é facilitar a coordenação dos esforços entre os Estados membros e as diferentes agências de patrulha, a fim de combater de forma mais eficaz as redes criminosas. Hoje, a EPN se estende a várias áreas diversas, como a pesca ilegal e do tráfico de drogas.

As operações EPN formam a espinha dorsal das operações conjuntas coordenadas por Frontex no mar, especialmente no Mediterrâneo. Devido à recolha de informação e de partilha, bem como ao aumento da cooperação bilateral entre os Estados-membros, as operações da EPN, reforçadas pelas operações marítimas da Frontex, tiveram um impacto marcante e duradouro nas regiões ocidental e central do Mediterrâneo – onde as mais importantes ‘rotas’ de tráfico, contrabando e imigração irregular estão concentradas (ver capítulo I).

A agência avalia positivamente suas atividades no mar, com base não só no aumento da eficácia, mas também da redução de custos e o aumento no número de vidas salvas<sup>14</sup>.

Quando se trata de operações nas fronteiras *terrestres*, os controles fronteiriços são realizados nas fronteiras estabelecidas em rodoviárias, estações ferroviárias, bem como outros pontos de entrada terrestre na UE. Ademais, os guardas de fronteira realizam trabalhos de vigilância durante as operações conjuntas nas fronteiras terrestres.

As fronteiras terrestres são constituídas de mais de 3.500 km na sua porção oriental, que se estende do círculo ártico no norte da Finlândia até a região do rio Evros, na Grécia. Estas fronteiras são, assim, bastante diversas em sua geografia, topografia e composição (ver capítulo I), e Frontex argumenta que um objetivo fundamental é maximizar a vigilância e consciência situacional, concentrando esforços em pontos precisos do aumento da pressão.

As atividades desenvolvidas por Frontex nas fronteiras terrestres são variadas, indo desde a detecção de pessoas em veículos escondidos, e observação de visão noturna.

Para a agência, a garantia de uma constante troca de conhecimento e experiência com outras agências e autoridades europeias é crucial para o bom funcionamento da gestão integrada de fronteiras. Esta experiência abrange diversas áreas, tais como a detecção de documentos falsificados e entrevistas de pessoas sem documentos. Uma das ambições da Frontex para os desenvolvimentos futuros em matéria de fronteiras terrestres é aumentar a cooperação com as autoridades aduaneiras, com os Estados membros, com as autoridades da UE e com outros órgãos, tal como a agência europeia de Luta Antifraude (OLAF).

Porque tratam-se de fronteiras “abstratas”, as atividades nas fronteiras aéreas representam um dos grandes desafios da agência. Os aeroportos internacionais representam, assim, uma faixa específica de gestão das fronteiras. O ponto de entrada é geralmente um posto de controle de passaportes pelos quais todos os passageiros devem passar.

Após a implementação do Acordo de Schengen, o tráfego aéreo europeu mais do que

14 Contudo, é importante salientar que as taxas de mortalidade no Mediterrâneo ainda são altas: de acordo com números da ONG internacional Human Rights Watch, cerca de 1.500 migrantes perderam suas vidas no mar em 2011.

dobrou. A análise de risco da agência afirma que 45% dos 271 milhões das entradas e saídas da União Europeia por ano são de países definidos como "em risco" de serem fontes de migração irregular (Frontex 2012)

Além do controle de passaporte, as operações nas ditas 'fronteiras aéreas' envolvem ainda a coleta constante de informações e análise de tendências e padrões (de fluxo, de documentos falsos e falsificados, etc.), a troca de informações entre aeroportos, companhias aéreas e os Estados membros, a formação de agentes especializados, bem como a utilização de diferentes tecnologias para detectar documentos falsos ou fraudulentos.

Uma parte importante das atividades de análise de risco da Frontex é estabelecer onde encontram-se os principais pontos 'frágeis', ou potencialmente vulneráveis, das fronteiras da UE, identificando em particular as principais rotas de tráfico e migração irregular, bem como suas mutações. Tal análise determina a planificação das atividades operacionais da agência.

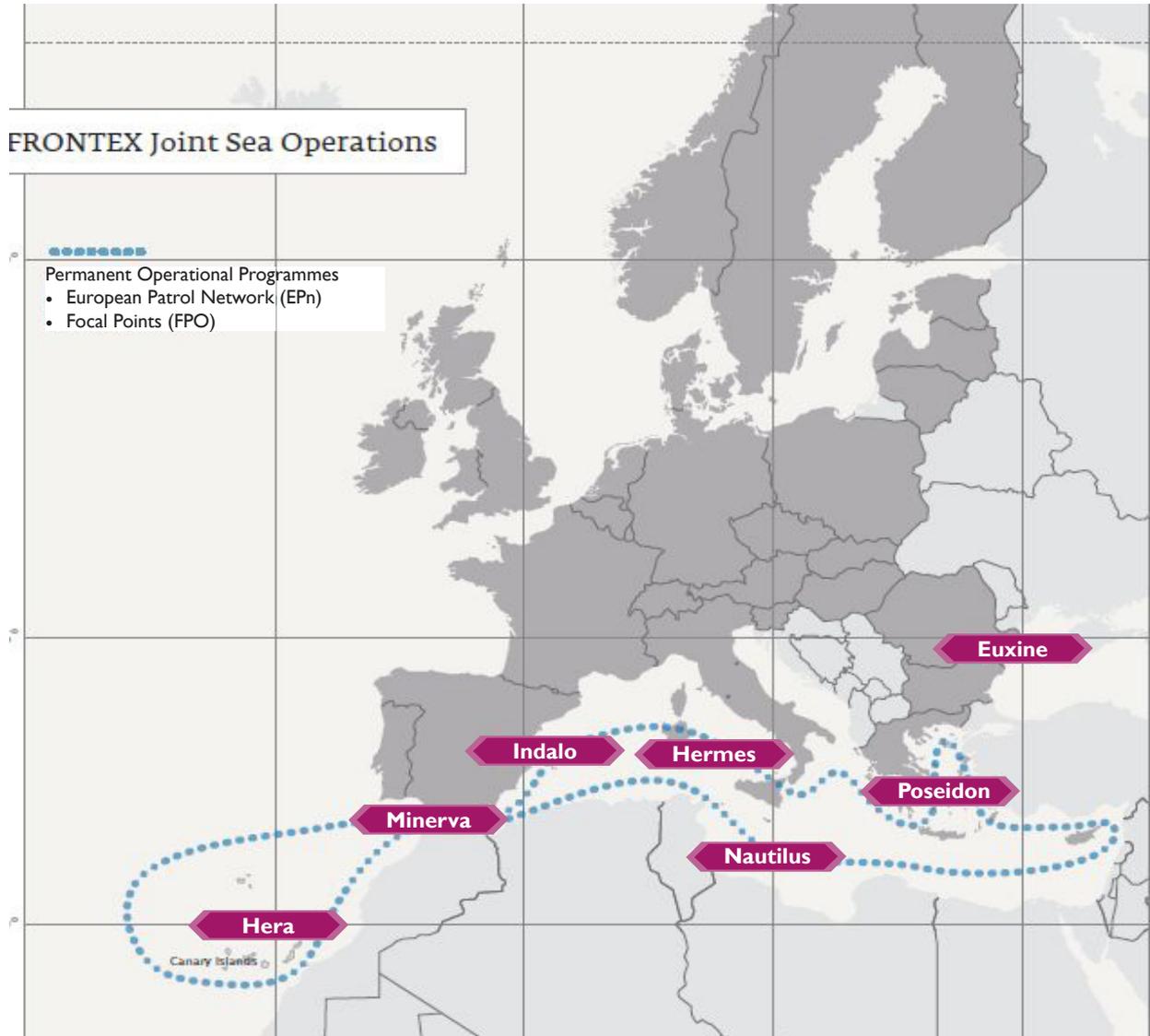
Como destacamos anteriormente, nos últimos anos, a agência tem ressaltado em suas análises de risco o aumento do fluxo de tráficos diversos, por diferentes diversas 'rotas' ao longo das fronteiras europeias. Segundo Frontex, mais de 31 mil imigrantes, principalmente vindo do Senegal e da Mauritânia, cruzaram a fronteira das Ilhas Canárias ilegalmente em 2006, por exemplo.

Segundo a Frontex, em 2011, o número total de detecções de imigrantes não autorizados nas fronteiras externas da UE subiu para quase 141 mil. No Mediterrâneo Central, foram detectados cerca de 64 mil imigrantes em situação irregular. O aumento deste fluxo foi parcialmente explicado, como uma consequência dos acontecimentos no Norte de África, em particular a chamada "Primavera Árabe". (Frontex ARA 2014).

A Espanha (especialmente as Ilhas Canárias) e a Itália (em particular a Ilha de Lampedusa) são exemplos de países que têm sido particularmente afetados por tal fenômeno.

O aumento destes fluxos e, portanto da pressão em determinadas zonas das fronteiras, tem levado a um aumento nas ações coordenadas pela Frontex e os Estados membros visando a ampliar o patrulhamento e vigilância, em particular marítima.

**FIGURA 39**  
As Operações conjuntas Marítimas de Frontex



Nas próximas páginas, analisaremos algumas das ações e respostas operacionais implementados por Frontex para lidar com o aumento da migratória, bem como outros desafios nas fronteiras externas marítimas e aéreas da UE.

### 2.2.1. AS OPERAÇÕES HERA

Hera foi a primeira operação marítima de grande escala de Frontex, lançada logo após a criação da agência. A operação foi formulada como uma resposta ao aumento do fluxo de imigrantes irregulares que tentavam chegar às Ilhas Canárias, como analisado em capítulos anteriores.

A emergência desta rota, usada principalmente por imigrantes vindo de países da África subsaariana, está ligada (em parte) aos diferentes esforços das autoridades espanholas para impedir a imigração irregular no estreito de Gibraltar. Este fato ilustra um aspecto importante

das iniciativas de controle das fronteiras: a rápida adaptação dos imigrantes irregulares (e traficantes) e a criação de novas rotas (Kasperek, 2012).

O aspecto dinâmico e mutável do desafio enfrentado reforça ainda mais a tese de que a solidariedade e partilha de encargos entre os Estados-membros da UE deve ser reforçada. Estes são, como mencionado anteriormente, um aspecto fundamental das políticas europeias na área, e a base do conceito IBM.

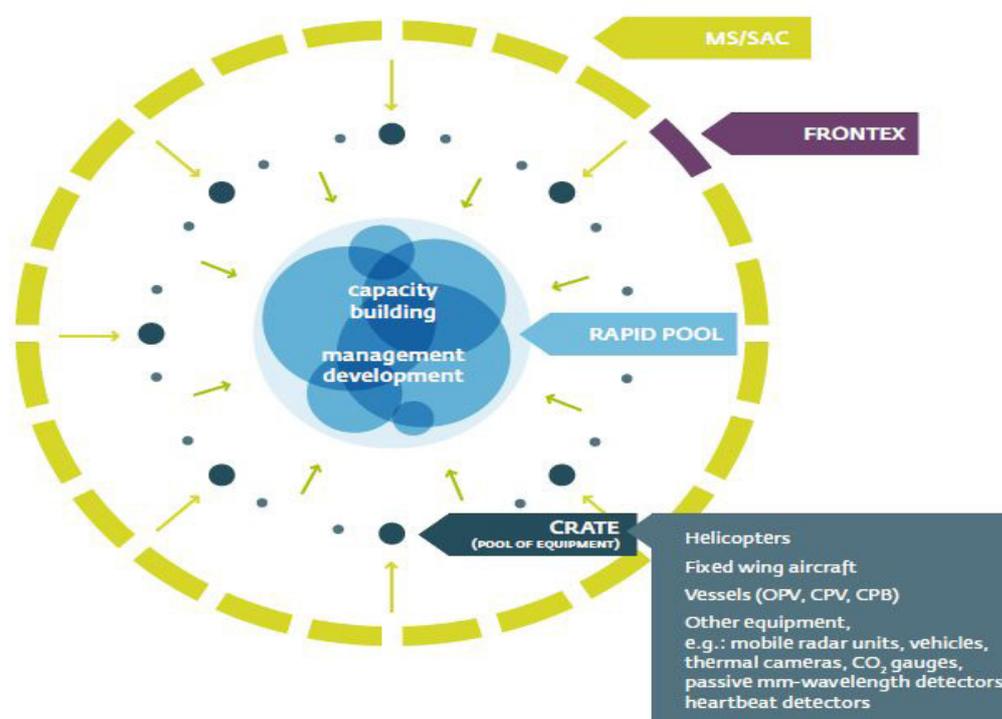
Consequentemente, as autoridades espanholas e a Frontex iniciaram conjuntamente as operações Hera I e II, em 2006.

A primeira parte da operação, Hera I, começou em julho daquele ano, com o envio de peritos da França, Alemanha, Itália, Portugal, Holanda, Reino Unido e Noruega para as Ilhas Canárias. Estes especialistas foram envolvidos na identificação de imigrantes e na determinação de seus países de origem.

Esta operação contribuiu para o retorno de imigrantes em situação irregular, realizado pelas autoridades espanholas.

A segunda parte, a operação de fiscalização conjunta, a chamada Hera II, começou em agosto de 2006. A fim de reduzir o número de mortes no mar, o objetivo dessa operação foi aumentar o controle (por radar) da área entre a costa oeste africana e as Ilhas Canárias, de modo a detectar, o mais cedo possível, as embarcações e desviá-las de volta ao seu ponto de partida.<sup>15</sup>

**FIGURA 40**  
As Operações Hera II



<sup>15</sup> Nesse sentido vale ressaltar que esta rota permaneceu um foco importante das operações Frontex em 2007.

Em seguida, a agência lançou operação Hera III que foi executada em duas fases paralelas. A primeira focalizou-se na coleta de informações (por meio de entrevistas com os imigrantes irregulares) a fim de determinar suas nacionalidades, e se houve algum tipo de facilitação no seu percurso migratório até a Espanha. Especialistas da Alemanha, Itália, Luxemburgo e Portugal participaram da implementação desta fase do programa.

A segunda fase de Hera III foi baseada na implantação de patrulhas conjuntas por via aérea e marítima, utilizando meios técnicos de vários Estados-membros e realizadas em cooperação com as autoridades senegalesas. O objetivo principal dessas patrulhas era impedir que migrantes saíssem das costas oeste africanas.

Como resultado dessas diferentes operações, a imigração irregular nas Ilhas Canárias diminuiu cerca de 60% em 2007. Tal êxito também está ligado às várias medidas tomadas pelas autoridades espanholas para combater o fluxo migratório, em particular originado na costa oeste da África, incluindo acordos bilaterais assinados com a Mauritânia e Senegal e a instalação de um sistema de vigilância marítima ao longo da costa espanhola, o SIVE.

## 2.2.2. OPERAÇÃO NAUTILUS

Para combater os movimentos migratórios ao longo de uma rota específica no Mediterrâneo (a partir da costa da Líbia para Malta e as ilhas italianas de Lampedusa e Sicília), a operação Nautilus foi lançada pela Frontex em 2006, após solicitação de Malta e da Itália. A operação foi, inicialmente, executada a partir de Malta. Cinco Estados-membros (Malta, Itália, Grécia, França e Alemanha) participaram da operação fornecendo meios aéreos e marítimos.

A primeira fase da operação ocorreu em outubro de 2006 e teve como objetivo de reforçar o controle da fronteira marítima na área central do Mediterrâneo. A Operação Nautilus continuou em diferentes fases durante 2007, utilizando meios técnicos de vários Estados-Membros, além de dar apoio às autoridades maltesas nos processos de entrevista de imigrantes.

Após as discussões relativas à responsabilidade dos migrantes salvos no mar durante a operação, esta foi continuada em 2008. De acordo com o entendimento que resultaram daquelas discussões, foi estabelecido que os imigrantes interceptados na área, deveriam ser levados para a Líbia, por meio de operações de Salvamento e Resgate nas áreas.

Esta posição foi duramente criticada por diferentes instituições e ONGs tendo em vista a situação (institucional, política, social e econômica) da Líbia, que oferecia poucas garantias de respeito dos direitos humanos e outras garantias mínimas aos migrantes.

## 2.2.3. OPERAÇÃO POSEIDON

Como as rotas marítimas para a Espanha e Itália tornaram-se cada vez mais controladas, dificultando a viagem, outra rota emergiu através da Turquia e da Grécia, tornando-se uma das

importantes vias de imigração irregular e tráficos diversos para a UE em 2009.

Duas rotas principais atravessam a Grécia: uma constituída pela fronteira (externa) do rio Evros, no Norte do país, e outros pontos de cruzamento em ilhas gregas próximas às costas turcas.

Para combater o fluxo nessa parte da fronteira (que chegou a uma média de 245 detecções diárias), Frontex implementou, em outubro de 2010, a operação de resposta rápida RABIT (ver abaixo) foi lançada na região do rio Evros.

Quando a operação RABIT na área terminou, por meio do mecanismo de fornecimento contínuo de operações conjuntas, Frontex continuou a apoiar a Grécia na gestão da migração irregular em suas fronteiras terrestres e marítimas com a Turquia por meio da operação Poseidon.

A operação Poseidon Terra começou em março de 2011, reunindo os guardas de fronteira de 25 estados-membros.

O objetivo da operação era aumentar o nível de vigilância e os mecanismos de controles das fronteiras, colaborando na triagem, bem como outras atividades (como entrevistas de imigrantes, 'debriefing' da situação, etc.) na fronteira terrestre greco-turca.

A dimensão marítima de Poseidon, que cobriu a zona das ilhas gregas do mar Egeu, ampliou consideravelmente a área de vigilância e intensidade patrulhamento ao longo de 2011.

## 2.2.4. AS OPERAÇÕES RABIT

Frontex foi crucial para o estabelecimento das chamadas Equipes de Intervenção Rápida de Fronteiras (RABIT). A agência mobiliza essas equipes em operações que devam responder a crises súbitas e, portanto, que tenham certo caráter emergencial.

A necessidade de se aumentar a capacidade de respostas rápidas emergiu, sobretudo nos Estados do localizados na zona meridional da UE. Como ressaltamos, estes países são particularmente vulneráveis aos fluxos crescentes de diferentes tipos para a UE.

Ainda que a responsabilidade pela proteção das fronteiras seja dos Estados-membros, os que estão sob maior pressão alegam que não recebem a ajuda necessária para que possam fazer face aos desafios crescentes em suas fronteiras em nome de todos os seus parceiros.

As equipes RABIT são compostas de mais de 600 guardas de fronteiras de diferentes corpos nacionais, bem como de peritos de vários países. Eles são usados em diferentes atividades, desde pilotar navios e helicópteros, realizar controle de contêiner, detecção de objetos em movimento com tecnologia de radar, detecção de documentos falsos de identidade, interpretação do direito marítimo, e ainda tradução (Feldman, 2011: 104).

A primeira missão RABIT foi, como ressaltado anteriormente, a pedido do governo grego tendo em vista o aumento da imigração irregular – em particular ao longo da fronteira com a Turquia.

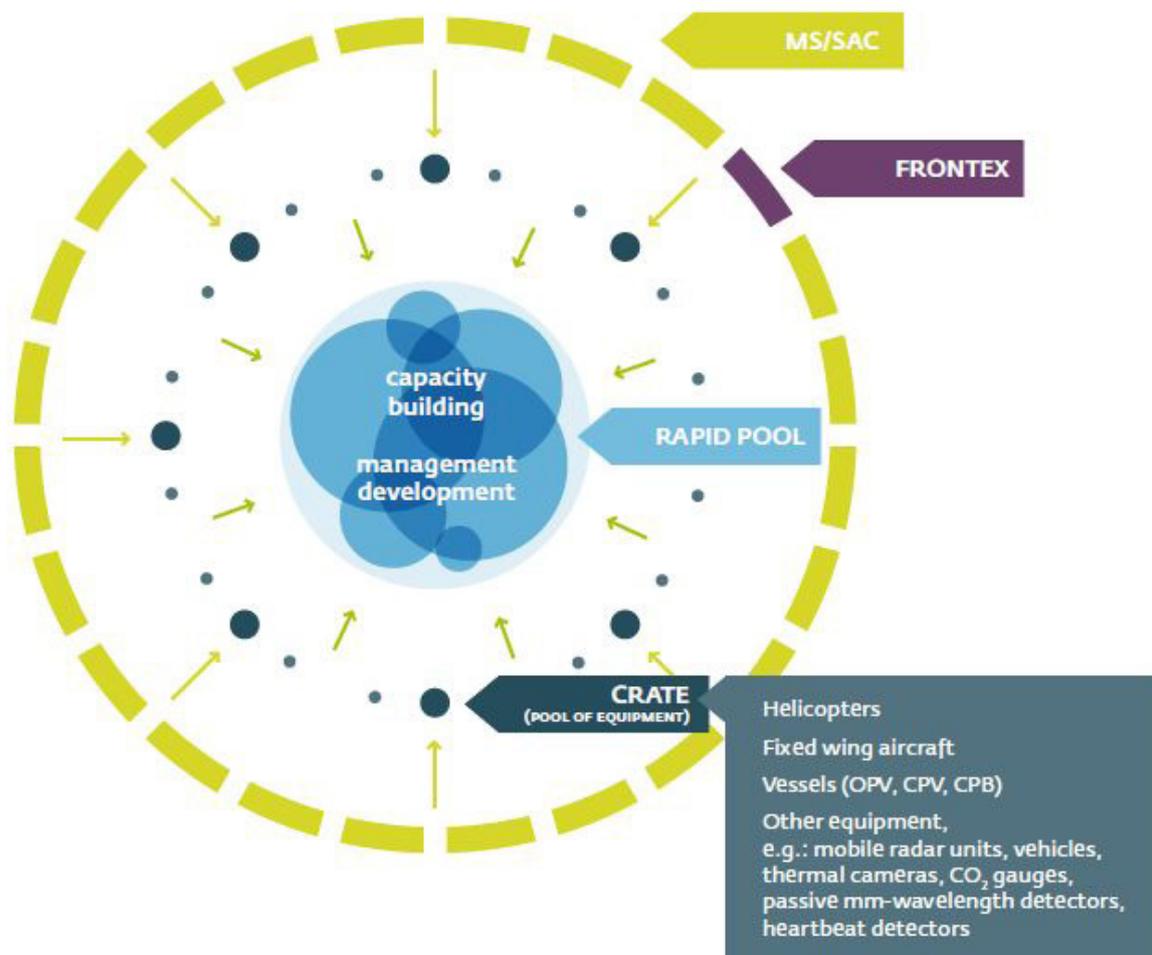
Em resposta, Frontex implantou 200 guardas de fronteira de 26 Estados membros da UE e países associados de Schengen. A eficácia da atuação destes guardas foi ampliada pela instalação

de equipamentos tecnológicos.

Os agentes convidados a participar de RABIT e enviados à Grécia pela Frontex trabalhavam sob o comando e controle das autoridades locais e estavam envolvidos principalmente no patrulhamento da fronteira e coleta de informações sobre as redes de imigração clandestina que facilitam a chegada de imigrantes (Frontex 2014).

Esta operação durou, ao todo, quatro meses e terminou em março de 2011. Frontex afirma que, durante este período, foram detectados mais de 11.800 imigrantes, e que o número de entradas ilegais foi reduzido em mais de 70%. Ainda segundo a agência, mais de 30 traficantes foram presos.

**FIGURA 41**  
Representação Gráfica das Operações RABIT



## 2.2.5. OPERAÇÃO HERMES

A operação Hermes foi lançada em 2011 em seguida a um pedido de assistência do governo italiano, introduzido no início daquele ano. A operação foi, assim, uma resposta aos movimentos migratórios que ocorreram na sequência dos acontecimentos políticos no Norte

de África e que levaram a uma situação onde mais de 5 mil tunisianos chegaram a Lampedusa (em barcos) entre janeiro e o final de fevereiro de 2011.

Consequentemente, a Itália solicitou apoio de Frontex sob a forma de uma análise de risco e de assistência técnica. Em abril de 2011, a situação mudou radicalmente com a eclosão da guerra civil na Líbia: um grande número de imigrantes começou a chegar da Líbia, mas suas origens incluíam diferentes países da África Subsaariana e da Ásia.<sup>16</sup>

A operação conjunta Hermes ofereceu apoio às autoridades da Itália na forma de intervenções por meio aéreo e marítimo, a colaboração com especialistas de triagem e debriefing para reunir informações, realizar análise de risco e dar assistência na organização de operações de regresso. As atividades continuaram durante todo o ano de 2012.

## 2.2.6. OPERAÇÕES CONJUNTAS DE RETORNO

As operações conjuntas de retorno é uma área de crescente envolvimento de Frontex, desde que a agência teve suas competências ampliadas para atuar neste contexto. Na prática, na maioria dos casos, as operações conjuntas de regresso ocorrem por via aérea.

Assim, a agência foi encarregada de prestar assistência aos Estados-membros na organização de operações conjuntas de regresso de imigrantes irregulares aos seus países de origem.

Frontex deve ainda identificar as melhores práticas em matéria de aquisição de documentos de viagem para aqueles imigrantes que devem ser expulsos do território da UE, bem como a remoção de cidadãos de países terceiros em situação ilegal (Léonard, 2010: 245).

Para realizar esta nova competência, Frontex desenvolveu uma rede eletrônica e segura de informação e coordenação de dados, de modo a que os Estados membros possam anunciar os voos de regresso que pretendem organizar. Assim, outros países podem incluir nesses aviões as pessoas que pretendem expulsar para o mesmo país ou região<sup>17</sup>.

Em 2010, a Frontex estabeleceu o Escritório de Coordenação de Retorno (Return Coordination Office, RCO) em Atenas, aumentando assim a participação da Grécia em operações conjuntas de regresso e formação de escoltas.

## 2.2.7. EUROSUR

Em princípio, Eurosur<sup>18</sup> é um programa que visa a supervisão e coordenação entre os Estados-membros e Frontex para alcançar três objetivos:

16 A maioria desses imigrantes vivia e trabalhava na Líbia, mas com a guerra civil e o recrudescimento da violência no país, especialmente contra os imigrantes, estes decidiram fugir.

17 Em 2010, pela primeira vez, Frontex fretou um avião para organizar uma operação conjunta de regresso. Um exemplo de uma operação conjunta de regresso, iniciada a pedido da Áustria, ocorreu em 2009, quando cerca de 50 pessoas que estavam em diferentes países europeus foram deportadas de volta para a Nigéria.

18 Os detalhes de Eurosur já foram analisados em outros capítulos.

1. Prevenção e combate da migração irregular;
2. Combate à criminalidade transfronteiriça;
3. Proteção e salvamento de vidas nas zonas de fronteiras da União Europeia.

Além disso, Eurosur promove a cooperação entre as agências da UE, dando a Frontex um maior papel organizacional.

Os recentes desenvolvimentos do programa Eurosur indicam o reforço de novas tecnologias aplicadas ao controle e monitoramento de fronteiras, em particular por meio do maior uso de imagens de satélite e drones para monitorar as costas europeias e norte-africanas. Nos últimos anos, houve intensas discussões dentro da UE com relação aos grandes desenvolvimentos tecnológicos, especialmente sobre as ameaças à proteção da privacidade que eles representam.

## 2.2.8. OPERAÇÃO HAMMER

Dentro da área operacional do Frontex há mais de 300 aeroportos com conexões externas para países terceiros. Cerca de metade deste número corresponde a pequenos aeroportos com quantidades insignificantes de tráfego relativamente fáceis de controlar. Isso deixa cerca de 150 aeroportos que são grandes o suficiente para serem considerados alvos de atividade criminosa transnacional, em especial, o contrabando e o tráfico de seres humanos.

Além disso, como observamos anteriormente, mais de 250 milhões de pessoas cruzam individuais da fronteiras 'aéreas' externas da União Europeia anualmente, através de um de seus grandes aeroportos.

Durante as operações conjuntas de Frontex, um pequeno número de aeroportos era examinado todo mês, tendo como alvo a imigração irregular de um país em particular. O número potencial de imigrantes irregulares e traficantes que conseguiam escapar aos diferentes sistemas de controle era considerado ainda potencialmente alto.

As autoridades europeias estavam conscientes de que durante as operações conjuntas anteriores muitos indivíduos conseguiam transferir e/ou suspender a viagem para outros aeroportos, diminuindo consideravelmente a eficácia dessas operações. De um ponto de vista operacional, foi necessário, então, repensar o problema e elaborar uma nova abordagem.

A Operação Conjunta Hammer foi, assim, projetada e introduzida em 2008 combater a entradas de imigrantes irregulares na UE por via aérea.

Para tanto, os especialistas de Frontex decidiram para selecionar diferentes aeroportos em várias regiões de países afetados pelo fluxo de imigrantes irregulares (em determinados aeroportos) e implantaram um maior número de oficiais e, assim, de controle de documentos. Em paralelo, Frontex também analisou se o aumento deste controle levou a uma mudança das rotas, levando os imigrantes e traficantes de seres humanos a utilizar novos aeroportos em outras regiões.

A operação Hammer foi composta por três fases operacionais, realizadas entre setembro

e dezembro de 2008. Em cada área designada para a operação, seriam controlados de 95% a 99% de todos os voos originados de países não membros do Espaço Schengen.

Os recursos empregados na operação incluíam desde equipes conjuntas de apoio, os agentes nacionais e assessores especiais de 25 países da UE e cerca de 233 especialistas mobilizados em 189 aeroportos e outros escolhidos após estudo no qual se avaliou os riscos e desafios destas regiões.

Além das contribuições das autoridades dos Estados-Membros e países associados de Schengen, várias instituições da UE (como o Conselho da UE, o Secretariado do programa FADO, a Europol) e outras organizações internacionais, (como a Interpol e a ACNUR) participaram da operação.

Por essa razão, Hammer foi a operação conjunta de monitoramento de fronteira aérea de maior escala até aquele momento.

Até o final de 2008, 115 aeroportos foram objeto da intensa atividade de controle e vigilância coordenada Frontex dentro do quadro da operação Hammer.

Como resultado da Hammer, Frontex pode ter acesso a uma grande quantidade de informações atualizadas sobre a imigração irregular nas fronteiras aéreas – informações que até então não estavam disponíveis para a análise de risco.

A operação também forneceu informações valiosas sobre a imigração irregular em aeroportos europeus menores e o envolvimento das operadoras e transportadoras chamadas de "baixo custo" ("low cost") nesses fenômenos.

Após Hammer, uma nova operação conjunta foi implementada por Frontex focalizada, dessa vez, nos grandes centros de transporte aéreo de países terceiros identificados pela Unidade de Análise de Risco da Frontex. Essa operação, chamada Hubler, foi lançada nos mesmos moldes de Hammer, inspirando-se no sua metodologia e práticas.

**FIGURA 42**  
**Operações Conjuntas Aéreas Frontex (2010)**



## 2.2.9. A COOPERAÇÃO COM OUTROS ATORES INSTITUCIONAIS E ESTADOS

Como mencionado anteriormente, para manter a integridade e segurança do espaço comum europeu, diferentes agências foram criadas e passaram a desempenhar um papel importante na política de segurança e controle de fronteira da UE. Exemplos de tais agências são: a Europol, o Serviço Europeu de Luta Antifraude, que analisamos abaixo.

Conseqüentemente, a cooperação entre estes diversos atores institucionais, envolvidos na mesma área, tanto no plano europeu quanto internacional, é crucial para o funcionamento da Frontex.

A cooperação destas diferentes agências consiste primordialmente no intercâmbio de dados sobre indivíduos. Assim, a estratégia de gestão integrada das fronteiras (ver acima) tornou-se intimamente ligada à gestão de identidades através de sistemas de TI, em particular

sistemas de informação biométrica, que processam informações biográficas sobre um grande número de pessoas (Feldman, 2011: 117).

Sistemas de informação biométricos de larga escala da UE complementam a missão da Frontex (Carrera 2007; Feldman 2011). Enquanto Frontex monitora todos os indivíduos que se encontram no espaço para além da fronteira externa, os sistemas biométricos monitoram e classificam todos aqueles que cruzam um dos postos de controle das fronteiras da UE.

Um exemplo de tal sistema de informação biométrica é o Eurodac, instaurado em 2003. Este sistema digital contém as impressões digitais dos requerentes de asilo e às pessoas envolvidas entrar ou permanecer em um país da UE de forma ilegal (Takle 2011).

A agência também tem capacidade de “facilitar a cooperação operacional” entre os Estados europeus e países não membros da União<sup>19</sup>, no âmbito da política de relações externas da UE.

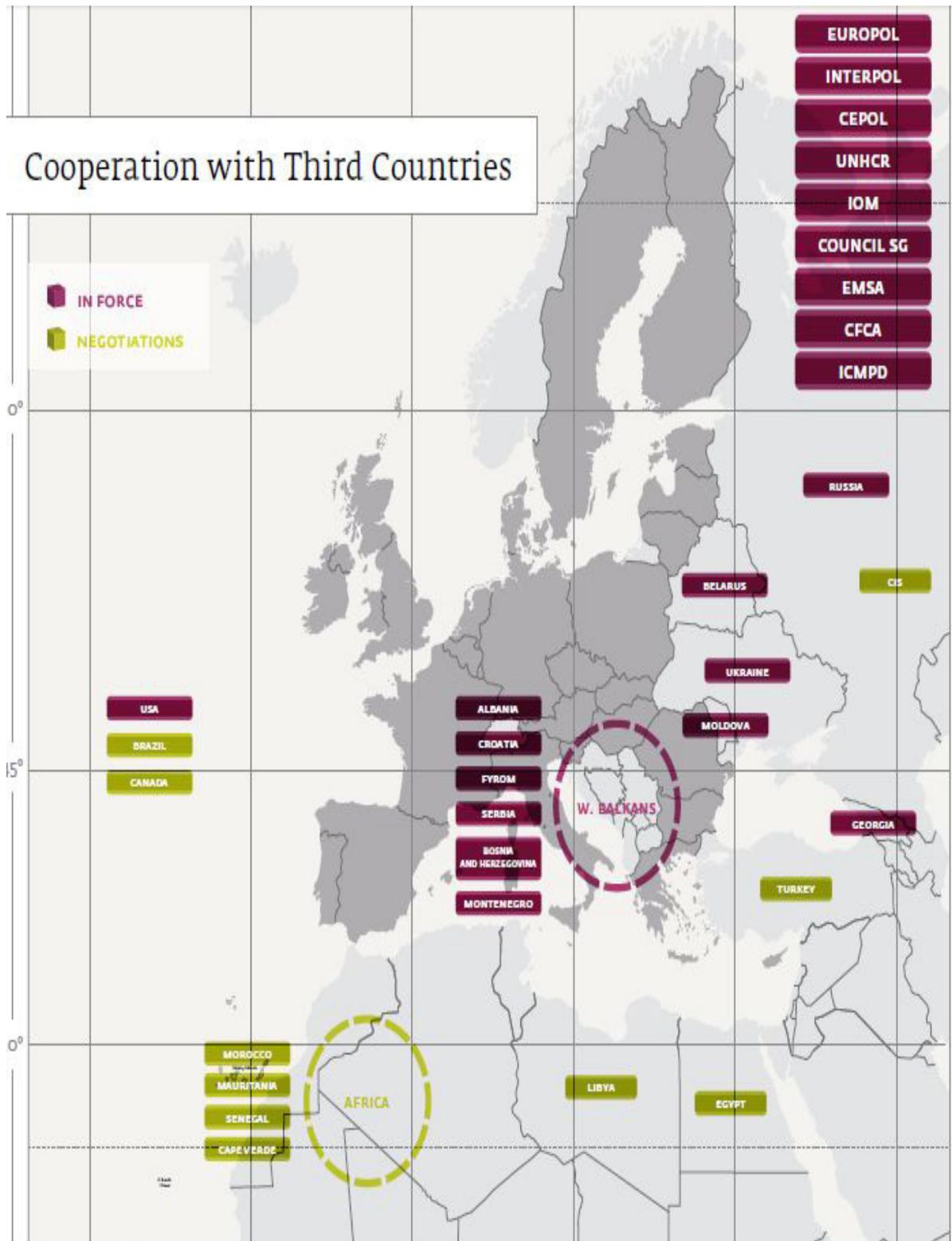
Assim, nos últimos anos, Frontex concluiu acordos desse tipo com diferentes países como a Rússia, Ucrânia, Croácia, Moldávia, Bielorrússia, Geórgia, Sérvia, Albânia, Bósnia-Herzegovina, Montenegro, Macedônia, Cabo Verde, Estados Unidos e Canadá.<sup>20</sup>

---

19 Assim, para dar cumprimento a esse mandato específico, o Conselho Europeu aprovou em 2006 uma decisão definindo os procedimentos pelos quais Frontex pode negociar e celebrar acordos com países terceiros e organizações internacionais. É interessante notar, contudo, que Frontex carece, na prática, de subjetividade internacional e, portanto, não poderia ter capacidade para celebrar tratados internacionais. Pode-se, daí concluir que o Regulamento Frontex não se refere a acordos internacionais, no sentido amplo, mas a meros acordos de trabalho, também chamados de técnico-operacional ou acordos com ‘órgãos de Estado’, como Serviços de Guarda de Fronteiras ou do Ministério do Interior.

20 FRONTEX tem um mandato especial para iniciar negociações com a Turquia, Líbia, Marrocos, Senegal, Mauritânia, Brasil, Nigéria e Egito.

**FIGURA 43**  
Cooperação Internacional de FRONTEX



## 3. EUROPOL

### 3.1. ORIGENS E PRINCIPAIS COMPETÊNCIAS DA EUROPOL

A chamada Convenção Europol, de 26 de Julho 1995 (mas que só entrou em vigor em 1 de Outubro de 1998), estabeleceu a Europol como uma organização internacional. A fim de proporcionar à Europol uma base jurídica mais flexível, a sua base jurídica foi mudado para uma decisão do Conselho, formalmente adotada pelo Conselho JAI de 06 de abril 2009.

Com esta nova decisão, a Europol foi transformada em uma agência da UE.<sup>21</sup>

O objetivo formal da Europol, como agência de aplicação da lei da UE, é apoiar e reforçar a ação das autoridades competentes dos Estados-Membros e a sua cooperação mútua na prevenção e combate ao crime organizado, ao terrorismo e outras formas de criminalidade grave que afete dois ou mais Estados-Membros.

As seis principais competências da agência são:

1. Coletar, armazenar, processar, analisar e trocar informações e inteligência;
2. Notificar os Estados-membros, o mais rápido possível, das de informações estratégicas de segurança que os afetem, bem como quaisquer outras informações que tenham ligações com infracções penais;
3. Apoiar as investigações nos Estados-Membros, em particular mediante o envio de todas as informações pertinentes às unidades nacionais;
4. Solicitar às autoridades competentes dos Estados-membros em causa para iniciar, conduzir ou coordenar investigações, e/ou sugerir a criação de equipas de investigação conjuntas em casos específicos;
5. Fornecer inteligência e apoio analítico aos Estados-Membros, especialmente por ocasião de grandes eventos internacionais;
6. Preparar avaliações de risco, análises estratégicas e relatórios gerais sobre a situação que tenham relação com sua missão, incluindo avaliações de ameaças do crime organizado.

Com relação a esta última função, dois dos principais produtos da Europol como agência que fornece "inteligência estratégica" são os relatórios sobre a situação e tendências sobre o terrorismo na UE (TESAT), e avaliações periódicas sobre ameaça do crime organizado na UE (OCTA).

Os relatórios OCTA são especialmente importantes uma vez que é o documento com

---

21 A Europol pode vir a ter uma nova base jurídica dentro dos próximos anos, pois o artigo 88 do Tratado de Lisboa prevê que o Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adoptados de acordo com o processo legislativo ordinário, determinem a estrutura da Europol, seu funcionamento, domínio de ação, bem como suas funções. Em resposta, a Comissão Europeia afirmou, no seu Plano de Ação de aplicação do Programa de Estocolmo, que uma proposta de regulamento relativo à Europol que foi apresentada em 2013.

base no qual o Conselho da UE<sup>22</sup> baseia suas prioridades e recomendações para o combate ao crime organizado na União Europeia. Este relatório analítico é produzido pelos analistas estratégicos do centro de análise da Europol e da sua Unidade de Inteligência. O relatório se baseia igualmente nas contribuições de equipes nacionais e outras agências da União, incluindo Frontex e Eurojust, bem como de países terceiros.

Em 2009, a Europol recebeu outra competência após o acordo assinado entre a UE e os EUA sobre o tratamento e a transferência de dados de mensagens financeiras para efeitos do Programa de Detecção do Financiamento do Terrorismo (Acordo TFTP).

A Europol foi, assim, conferida a tarefa de verificar se as solicitações para obtenção de dados de mensagens de pagamentos financeiros feitos nos EUA e armazenados na UE pelo fornecedor designado cumprem uma série de critérios relacionados com a proteção de dados que foram descritas no artigo 4.2 do Acordo TFTP.<sup>23</sup>

Após esse procedimento, a Europol é obrigada a notificar o prestador designado que verificou esses pedidos; os pedidos têm em seguida efeito legal vinculativo tanto nos EUA quanto na UE.

Europol conta atualmente com cerca de 700 funcionários, incluindo 100 analistas e 129 oficiais de ligação destacados de agências nacionais competentes. A agência também abriga oficiais de ligação de 10 países terceiros e organizações que trabalham em conjunto com a Europol com base nos acordos de cooperação.

Estes oficiais de ligação estão sujeitos à legislação nacional dos Estados-Membros no qual se encontram – o que parece lógico já que são enviados à Europol para representar os interesses deste Estado dentro da agência. Em 2010, orçamento total Europol foi de 92,8 milhões de euros.

## 3.2. AS INVESTIGAÇÕES CONJUNTAS

As equipes de investigação conjunta (EIC) são compostas pelas autoridades judiciais e policiais de pelo menos dois Estados-Membros. Estas são responsáveis pela realização de investigações criminais sobre matérias específicas por um período limitado de tempo.

Em 2010, a Europol participou diretamente de 7 investigações conjuntas. Dentro dos limites previstos pela legislação dos Estados-Membros onde estas operações ocorrem, os agentes da Europol são autorizados a ajudar em todas as atividades e troca de informações entre os todos os membros.

22 Nesse sentido, vale ressaltar que a versão completa do relatório OCTA é classificada como 'restrita' e, portanto, geralmente esta disponível ao público. A versão disponível ao público, apesar de interessante, é bem mais reduzida do que a circulada internamente.

23 Este acordo regula a transferência de dados em massa do "fornecedor designado" de serviços internacionais de mensagens de pagamentos financeiros na Europa para as autoridades norte-americanas (Departamento do Tesouro dos EUA) a fim de apoiar a prevenção, investigação, detecção ou repressão do terrorismo ou financiamento do terrorismo.

### 3.3. RESTRIÇÕES E DEPENDÊNCIA

Na prática, isso significa que a colaboração da Europol é limitada<sup>24</sup> a dar conselhos, e outras opiniões estratégicas para a criação de operações de polícia conjuntas, bem como prestar apoio analítico durante as investigações.

Ressalte-se, ainda, que os agentes da Europol não possuem os poderes coercitivos que normalmente são conferidos a agências de inteligência nacionais. Assim, o pessoal da Europol não pode realizar pesquisas de propriedade, interceptar comunicações, nem podem questionar, prender ou deter suspeitos.

Assim, mesmo como parte de uma operação conjunta, a Europol não pode participar de quaisquer medidas de coação. O pessoal da Europol também não tem imunidade quando participam de equipes de investigação conjuntas.

A Europol não pode pedir às autoridades dos Estados-Membros a utilizar tais poderes contra uma pessoa. Finalmente, a Europol não tem informantes próprios; e as informações só podem ser tratadas pela Europol se forem recebidas através de uma unidade nacional ou através do ponto de contato de um terceiro Estado com o qual a Europol tenha celebrado um acordo de cooperação.

A agência torna-se, assim, bastante dependente dos Estados-membros quando se trata de 'coleta' inteligência em crimes graves. A Europol pode recuperar diretamente e processar dados, incluindo dados pessoais, desde que estes sejam de acesso público ("fontes abertas"), como a mídia, os dados públicos e outros fornecedores de informações comerciais.

As únicas outras duas fontes de onde a Europol recebe inteligência parecem ser os países terceiros e organizações internacionais.

### 3.4. O SISTEMA DE INFORMAÇÃO DA EUROPOL

As Unidades Nacionais Europol nos Estados-Membros e os agentes de ligação têm o direito de colocar dados pessoais no Sistema de Informação da Europol (SIE); o objetivo principal deste sistema é para agrupar dados fornecidos pelos diferentes Estados-Membros e de terceiros com o objetivo de identificar padrões.

Esta informação refere-se a duas categorias de pessoas. A primeira categoria é constituída por pessoas que são suspeitas de terem cometido uma infração penal com relação à qual a Europol é competente; ou pessoas que tenham sido condenados por esse delito.

Os Estados-Membros podem reduzir este limite inicial de informações pela adição de informações sobre uma segunda categoria de pessoas, a saber, pessoas contra as quais há "indícios concretos ou motivos razoáveis nos termos da lei nacional do Estado-Membro

---

<sup>24</sup> De fato, e como fica claro a partir da descrição das suas funções, a Europol realiza quase que exclusivamente funções de coordenação e apoio. Cabe-lhe, assim, apoiar e fortalecer as ações operacionais dos Estados-Membros; o que na prática significa predominantemente que a agência pode fazer sugestões, prestar apoio analítico ou encaminhar informações aos Estados-Membros.

em causa para acreditar que irão cometer infrações penais em matéria na qual a Europol é competente”.

A massa que compõe essa base de dados consiste em informações criminais comunicadas pelas autoridades policiais nacionais. Em dezembro de 2010, o SIE continha informações sobre mais de 35 mil pessoas.

Os arquivos de análise do sistema também contêm dados sensíveis sobre potenciais testemunhas, vítimas, informantes e contatos e associados a um criminoso suspeito. Estes dados podem revelar a origem racial ou étnica, e as informações relativas a opiniões políticas, crenças religiosas ou filosóficas, a filiação sindical, a saúde ou a vida sexual de uma pessoa.

Mais uma vez, apenas os Estados-membros que tenham vínculo com essas pessoas podem ter acesso a um caso relacionado e arquivado no sistema.

Por outro lado, se a análise for de natureza geral e de tipo estratégico, todos os Estados-Membros, através de oficiais de ligação e/ou peritos, pode ter acesso pleno aos dados do sistema.

A dependência da Europol sobre inteligência e informações recebidas pelas agências nacionais é frequentemente considerada como sua maior fraqueza.

Em muitos países da UE, as autoridades policiais nacionais ainda não estão convencidas do valor e da contribuição da Europol, e são reticentes quanto a possibilidade de divulgar e partilhar informações com a Europol.

Além disso, as forças policiais nacionais podem recusar-se a fornecer informações, se isto representar, por exemplo, um prejuízo aos interesses de segurança nacional, comprometam o êxito das investigações em curso ou ponham em risco a segurança das pessoas.

Consequentemente, as forças de polícia nacional não compartilham necessariamente (nem facilmente) as informações através da Europol – que tampouco pode obrigar-lhes a fazê-lo.

De fato, como analisamos em outros capítulos as trocas bilaterais e informais de informação e de dados é ainda o *modus operandi* preferido para muitas agências nacionais de polícia e segurança.

### 3.5. COOPERAÇÃO COM OUTRAS AGÊNCIAS DA UE E COM PAÍSES TERCEIROS

Europol e Eurojust (ver abaixo) concluíram um primeiro acordo operacional em 2004 que foi em seguida revisto em 2009. O principal objetivo deste acordo era fazer a competência de investigação e repressão de crimes de competência dessas agências tão eficiente quanto possível e evitar a duplicação de esforços e ações. O acordo prevê, dessa forma, o intercâmbio de informações operacionais, estratégicas e técnicas, e até mesmo de dados pessoais.

Em 2008, um sistema de comunicação seguro foi criado para facilitar a troca de informações entre as duas agências. Europol e Eurojust também acordaram um quadro de equivalências para a troca de informações classificadas acima do nível de "restrito". Além de partilha de

informação, um programa de intercâmbio de pessoal também foi iniciado em 2011.

Europol e Eurojust redigem documentos conjuntos, por exemplo, em matéria de cooperação judicial e policial em casos operacionais para o Comitê Permanente da UE em matéria de Cooperação e Operação de Segurança Interna (COSI, ver figura acima).

De acordo com o Ponto III do Programa da Haia ("Cooperação policial"), Anexo I das conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Bruxelas (4/5 de Novembro de 2004), a Eurojust e a Europol devem ainda apresentar anualmente um relatório ao Conselho da UE sobre suas experiências comuns e resultados específicos sobre questões de justiça e assuntos ligados a segurança e defesa.

Europol também possui um acordo de cooperação com a Frontex desde 2008. Este acordo é de natureza estratégica e apenas permite a troca de informações estratégicas e técnicas, excluindo explicitamente a troca de dados pessoais.

Esta troca de informações inclui, por exemplo, dados sobre novos métodos utilizados para cometer delitos, sobre as rotas e mudanças nas rotas utilizadas pelos traficantes, as avaliações de ameaças, análises de risco e relatórios sobre a situação da do crime e da criminalidade na UE.

Informações técnicas incluem dados sobre os métodos policiais, os procedimentos de investigação e seus resultados, os métodos de treino e de análise de informações criminais, bem como de identificação da lei aplicável.

Por fim, a Europol e a Frontex também produzem relatórios conjuntos para o Conselho da UE (COSI).

Além dos acordos de cooperação com as demais agências da UE, a Europol pode celebrar acordos de cooperação com países terceiros e organizações internacionais. Esses acordos podem incluir o intercâmbio de informações operacionais, estratégicas e técnicas, incluindo dados pessoais e informações classificadas.

Acordos com países terceiros e organizações só podem ser celebrados após receber a aprovação do Conselho, que tem de consultar o Conselho de Administração da Europol.

Europol tem atualmente acordos operacionais com a Interpol, e países como a Austrália, Canadá, Croácia, Islândia, Noruega, Suíça e Estados Unidos, incluindo um "acordo suplementar" sobre intercâmbio de dados pessoais com os EUA.

Agência possui igualmente acordos estratégicos com a Albânia, a Bósnia e Herzegovina, Colômbia, a antiga República Jugoslava da Macedónia, Moldávia, Rússia, Turquia, Sérvia, Montenegro, Ucrânia e do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) e a Organização Mundial das Alfândegas.

### 3.6. OPERAÇÕES E PROGRAMAS EUROPOL

A despeito de suas grandes limitações de competência e operacionais, Europol tem realizado diversas operações conjuntas com outros Estados-membros, países terceiros e

instituições da UE nos últimos anos.

Abaixo, examinamos brevemente algumas delas, em geral aquelas cujo objeto tem relação mais direta com as questões que aqui nos interessam.

#### **I. Operação BALENO (2006)**

Mais uma vez, o papel da Europol limitou-se ao Intercâmbio de informações, análise de dados e perícia técnica, bem como a coordenação, assistência na identificação de suspeitos a nível nacional. Ao fim da operação Baleno foram desmontadas diferentes redes de pedofilia internacional e vários suspeitos foram presos.

#### **II. Operação DIABOLO (2007)**

No curso desta operação, a Europol atuou sobretudo na verificação de informações recolhidas durante uma operação aduaneira marítima conjunta internacional. O principal resultado desta operação foi a arrecadação de cerca de 135 milhões de euros em multas pelo tráfico de cigarros e outros produtos contrafeitos – evitando cerca de 220 milhões de euros em perdas para os orçamentos da UE e dos Estados-membros.

#### **III. Operação Greensea (2008)**

A Europol atuou principalmente como facilitadora do intercâmbio de informações e análise de inteligência visando a desmontar uma rede de crime organizado turco-chinesa. A rede foi efetivamente desmontada e 23 pessoas foram indiciadas e pelo menos 10 foram condenadas.

#### **IV. Operação MOST (2009)**

Durante a operação Most a Europol atuou coordenando a cooperação internacional, facilitando o intercâmbio de informação e de análise, identificando oficiais e instituições de pontos de contato entre Estados-Membros da UE. Como era o objetivo da operação, Most desmontou uma rede de distribuição internacional de euros falsificados; ao fim da operação, 27 suspeitos foram presos.

#### **V. Operação Archimedes (2014)**

A Operação Archimedes foi a maior ação conjunta já realizada na UE contra as redes criminosas organizadas transnacionais. Durante a operação, agentes policiais de todos os 28 Estados-membros da UE trabalharam com a Interpol, a Frontex e oficiais em países como os EUA, a Colômbia e a Suíça.

Coordenada pela Europol a operação levou à prisão de mais de mil pessoas e à apreensão de cerca de 1,3 toneladas de maconha e 800 kg de cocaína e heroína, como anunciado em Setembro de 2014 pela Europol.

Outras 250 prisões foram realizadas por diferentes razões tais como facilitação da

imigração ilegal, tráfico de seres humanos, a produção de mercadorias de contrafeitas, o tráfico de armas de fogo e fraude fiscal.

Diferentes operações foram realizadas em centenas de locais, incluindo aeroportos, postos de fronteira, portos e outros locais utilizados pelo crime organizado e previamente identificados em relatórios de inteligência.

## 4. EUROJUST

### 4.1. ORIGENS E PRINCIPAIS COMPETÊNCIAS DA EUROJUST

A decisão de criar a Eurojust foi tomada em outubro de 1999 durante a reunião do Conselho Europeu em Tampere, na Finlândia. A principal motivação para a estabelecer a nova agência era, à época, a necessidade de melhorar, simplificar e acelerar a coordenação e cooperação entre as autoridades judiciais dos Estados-membros em questões de investigações e processos de casos graves de criminalidade organizada.

A decisão do Conselho de fevereiro de 2002 estabeleceu finalmente Eurojust como um "órgão da União Europeia", com personalidade jurídica própria. Esta decisão do Conselho foi posteriormente alterada (em 2003 e 2008), reforçando as capacidades operacionais da Eurojust e melhorado seu relacionamento com outras instituições.

O Parlamento Europeu e o Conselho determinam, por meio da legislação apropriada, a estrutura de funcionamento da agência, o seu campo de ação e as funções que pode exercer, de acordo com o artigo 85 do Tratado de Lisboa.<sup>25</sup>

As principais competências da Eurojust são:

1. Abrir investigações criminais, bem como propor a instauração de ações penais conduzidas pelas autoridades nacionais competentes, em especial as relativas a infrações lesivas dos interesses financeiros da União;
2. Coordenar as investigações e ações penais referidas acima;
3. Reforçar a cooperação judiciária, inclusive mediante a resolução de conflitos de jurisdição, em estreita cooperação com a Rede Judiciária Europeia<sup>26</sup>.

Por meio dessas diferentes atribuições, a agência visa a "estimular e melhorar" a coordenação das investigações e dos procedimentos penais nos Estados-membros, facilitando a prestação de auxílio judiciário mútuo internacional e a execução dos pedidos de extradição,

25 O Tratado de Lisboa (artigo 85), prevê o desenvolvimento de uma nova base jurídica para a Eurojust, de acordo com o processo legislativo ordinário.

26 Em 2008, quando da alteração da Decisão da Eurojust, reforçou-se a regra segundo a qual todos os Estados-Membros da UE, na sua qualidade de autoridades nacionais competentes, têm o direito de receber, transmitir, facilitar, acompanhar e prestar informações suplementares com relação à execução de pedidos e decisões sobre a cooperação judiciária, inclusive em relação a instrumentos que aplicam o princípio do reconhecimento mútuo. Todos os Estados-Membros tiveram de implementar essa alteração até Junho de 2011.

bem como qualquer outra forma de apoio às autoridades competentes dos Estados-Membros, a fim de tornar suas investigações e processos mais eficazes e céleres.

Nos últimos anos, a ação de Eurojsut em questões conexas à segurança e o controle de fronteiras na União Europeia tem crescido consideravelmente. Só em 2013, de acordo com a própria instituição, o número de casos em que os Estados-Membros solicitaram a assistência da Eurojust no combate à criminalidade transfronteiriça aumentou 2,8% passando de 1.533 casos em 2012, para 1.576 casos em 2013.

Em 2009, a Eurojust realizou 141 reuniões de coordenação, que trataram cerca de 1.222 casos 'padrão' e 150 'casos complexos'. Desses casos, 45% tinham relação com o crime de fraude, 17% com o tráfico de drogas, 14% com o terrorismo, 6% com homicídio e 5% com o tráfico de seres humanos.

Nessas reuniões de coordenação, representantes das autoridades judiciais e policiais dos países envolvidos podem se encontrar e discutir o estado do processo, verificar os requisitos de assistência jurídica mútua ou decidir sobre a melhor estratégia para resolver um determinado caso (em geral questões de competência processual, privilégio de foro, etc.). Eurojust apoia financeiramente essas reuniões, arcando com as despesas de deslocação, alojamento e tradução.

Cada Estado-membro envia um procurador, juiz ou “oficial de polícia com prerrogativas equivalentes”, que atuam diretamente desde a sede da Eurojust. Contando com este membros nacionais, Eurojust pode, assim, atuar como um “colégio”, onde cada membro (representante nacional) tem direito a um voto.<sup>27</sup>

Eurojust toma decisões de modo colegiado em três situações principais:

1. Quando um Estado-Membro solicita que um caso seja tratado pela Eurojust;
2. Quando o caso envolve investigações ou processos penais que têm repercussões a nível da União, ou que possam afetar outros Estados-Membros para além daqueles diretamente envolvidos;
3. Enfim, quando uma questão suscite ou tenha relação com a realização de um seus objetivos.

## 4.2. COMPETÊNCIAS ESPECÍFICAS E A RELAÇÃO DE EUROJUST COM OS ESTADOS-MEMBROS

Como a Europol, e de acordo com o atual quadro jurídico, o mandato e os poderes do Eurojust são claramente focados em funções de coordenação, prestação de aconselhamento e apoio (logístico, material, técnico, etc.). A Eurojust não tem capacidade de processar e julgar casos; e tampouco possui poderes de aplicação da lei próprios.

<sup>27</sup> Além do ‘colégio’, composto pelos 28 representantes dos Estados membros, cerca de 140 funcionários, incluindo pessoal administrativo e equipe de gestão de processos, trabalham para realizar as atribuições da agência. Há ainda secretários e peritos nacionais destacados que auxiliam os membros nacionais do Colégio.

Assim, Eurojust pode solicitar (mas não obrigar) as autoridades competentes dos Estados-Membros a:

1. Iniciar uma investigação ou processo penal por atos específicos;
2. Aceitar que outro Estado-membro que esteja em melhor posição (por razões materiais, humanas, etc.) realize uma investigação ou certo procedimento;
3. Aceitar que a agência assegure a coordenação entre as autoridades competentes dos diferentes Estados-membros em causa;
4. Criar uma equipe de investigação conjunta;
5. Fornecer-lhe qualquer informação que seja necessária à realização de suas tarefas;
6. Tomar medidas especiais de investigação;
7. Tomar qualquer outra medida que se justifique para o bom andamento ou resolução de uma investigação ou processo penal.

Como a Europol, a Eurojust também criou um banco de dados judicial à escala da UE denominado Sistema de Gestão de Casos (Case Management System), que compila informações sensíveis em todas as investigações e os processos relatados à Eurojust.

### 4.3. AS RELAÇÕES COM OUTROS ATORES INSTITUCIONAIS E ESTADOS

Eurojust deve estabelecer e manter relações de cooperação<sup>28</sup> com a Europol, a Frontex e o do Conselho da UE, em particular com o Centro de Análise, de acordo com o artigo 26.º que a regula.

Como mencionamos, a Eurojust celebrou um acordo de cooperação com a Europol (veja acima) e iniciou as negociações para a cooperação com a Frontex em 2011.

Também como a Europol e Frontex, a Eurojust pode celebrar acordos com países terceiros e organizações internacionais. Tais acordos também têm como objetivo facilitar a coordenação das investigações e dos processos em outros países.

---

<sup>28</sup> A capacidade de Eurojust para celebrar tais acordos é, contudo, restrita, uma vez que estes estão sujeitos à aprovação do Conselho da UE, por maioria qualificada. Esses acordos podem incluir a partilha de dados pessoais. Eurojust tem de informar o Conselho dos seus planos para dar início a negociações para esse efeito e o Conselho pode tirar as conclusões que considere apropriadas.

Nesse sentido, Eurojust concluiu acordos com a Noruega, a Islândia, Romênia, Estados Unidos da América, Croácia, Antiga República Jugoslava da Macedônia e na Suíça. Em 2010, a agência continuou a negociação de acordos com a Rússia, a Moldávia, Liechtenstein, Albânia, Cabo Verde, Montenegro, Sérvia, Bósnia e Herzegovina e Israel.

Do mesmo modo, Eurojust concluiu memorandos de entendimento com a UNODC, a AEP, a Rede Europeia de Formação Judiciária e a Rede Ibero-americana de Cooperação Jurídica Internacional.

## 4.4. EUROJUST COMO AGÊNCIA DE 'INTELIGÊNCIA'

Ao contrário de outras agências, como a Frontex e a Europol, em particular, Eurojust desempenha um papel menos relevante em questões de análise estratégica de risco e inteligência. Isto se deve em parte à estrutura organizacional da agência (e seu colégio composto por 28 membros nacionais), que não tem facilitado o desenvolvimento de uma estratégia quanto a segurança e criminalidade transfronteiriça. Eurojust tem assim um papel mais reativa do que proativo nessas questões.

No entanto, com o tempo, Eurojust começou a desenvolver suas próprias capacidades e atividades de inteligência e análise estratégica. Esta foi uma das áreas reforçadas no Plano Estratégico Plurianual de 2012-2014 da agência.

Eurojust tem atuando em atividades que complementam as da Europol no mesmo sentido (em particular os relatórios OCTA, ver acima) tendo como objetivo fundamental ampliar o conhecimento do crime organizado internacional, bem como as ameaças ligadas ao terrorismo.

Até agora, esta abordagem tem sido mais evidente nas atividades da Eurojust ligadas ao Contraterrorismo. Logo após o atentado em Madrid de 2004, a agência tem promovido fortemente uma abordagem mais pró-ativa nesta área e criou uma equipe especial para lidar com o tema. A equipe tem sido ativa em esforços na luta contra o terrorismo, estabelecendo "centro de competência", identificando riscos, tendências e melhores práticas.

A equipe de Contra-Terrorismo da Eurojust convoca, por exemplo, reuniões regulares sobre questões táticas com os Estados-membros de modo a ampliar a partilha de experiências e melhores práticas, inclusive as que ela mesmo desenvolve.

Como parte da sua atividade de inteligência, a Eurojust tem feito uma série de esforços para identificar áreas de criminalidade consideradas estratégicas.

A ambição da agência é tornar-se um "fórum único" (no plano europeu) no qual estes fenômenos são discutidos – tais debates incluiriam não só os crimes em si, mas também as especificidades da investigação, os modos apropriados de repressão, os melhores métodos para se coletar dados, a identificação de "melhores práticas" e a criação de contatos informais entre funcionários e autoridades responsáveis em diferentes países.

## 5. OUTRAS AGÊNCIAS DA UE E SUAS AÇÕES NA SEGURANÇA E CONTROLE DE FRONTEIRAS

Além das agências examinadas anteriormente, outras instituições também atuam, direta e/ou indiretamente, para a manutenção do regime europeu de segurança e controle de fronteiras. Nesta seção, próximas alguns desses órgãos, a saber: a OLAF e a CEPOL.

### 5.1. O ORGANISMO EUROPEU DE LUTA ANTIFRAUDE

A OLAF, o Organismo Europeu de Luta Antifraude, não é tecnicamente uma agência reguladora da UE, mas dos ‘departamentos’ (chamados de DG, ou Direção-Geral) da Comissão Europeia.

Com sede em Bruxelas, o órgão, que conta com pouco mais de 400 funcionários, possui, no entanto, autonomia orçamental e administrativa de modo a torná-lo operacional e materialmente independente. Tal independência garante a parcialidade e legitimidade necessárias para que a OLAF realize suas diferentes funções, em particular a de inquérito.

Dado o seu estatuto (quase) independente, a natureza de suas atividades, bem como a cooperação estreita que mantém com outros organismos, especialmente com a Europol e a Eurojust, a OLAF pode ser considerada uma das instituições-chave na área da justiça e segurança do espaço comum europeu e suas fronteiras.<sup>29</sup>

A OLAF foi criada em 1999 com a missão de proteger os interesses financeiros da União Europeia através da luta contra a fraude, a corrupção e outras atividades ilegais que prejudiquem os interesses financeiros da UE.

A instituição também atua na investigação interna das instituições da UE e apoia a Comissão Europeia no desenvolvimento e implementação de políticas de prevenção e detecção de fraudes.

A OLAF tem poderes para realizar inquéritos internos (ou seja, dentro de qualquer instituição ou organismo europeu financiado pelo orçamento da UE), bem como inquéritos externos (isto é, inquéritos em países membros e não membros da UE), sempre que o orçamento da UE estiver em jogo.

Na realização destes inquéritos, a OLAF pode fazer controles no local e inspeções nas instalações dos operadores econômicos, em estreita cooperação com as autoridades competentes dos Estados-Membros e de países terceiros. Os relatórios elaborados pelo órgão a partir desses inquéritos podem, em seguida, constituir uma fase preparatória para os processos nos tribunais nacionais.

<sup>29</sup> A Comissão Europeia propôs uma reformulação do Regulamento da OLAF (CE 1073/1999); tal revisão visa a reforçar a eficiência operacional da instituição e melhorar o fluxo de informações entre a OLAF e outras instituições e organismos da UE.

As principais áreas de atividade da OLAF são: o uso (ou mau uso) dos fundos da UE, as fraudes aduaneiras, o contrabando de mercadorias contrafeitas, bem como o contrabando de tabaco e álcool, e luta contra a falsificação do euro.

É por meio dessas atividades e, em particular, por meio da cooperação com a Europol em matéria de contrafação do euro, fraude aduaneira e contrabando de mercadorias ilegais, que as competências da OLAF podem ser situadas dentro da arquitetura de proteção e segurança das fronteiras externas na UE.<sup>30</sup>

Como um órgão de investigação, a OLAF não pode impor sanções, devendo, desta forma, contar com os Estados-membros e as instituições da UE para levar a cabo as suas recomendações.

Tendo em vista as limitações de seus poderes, a grande contribuição da instituição (especialmente no que se refere à proteção, segurança e controle de fronteiras) está na realização de uma série de funções complementares às suas atividades operacionais na luta contra a fraude, incluindo a coleta e análise de informações, prestação de apoio técnico e formação a outras instituições (nacionais e da UE), bem como o contato direto e troca de informações que mantém com as autoridades policiais e judiciais dos Estados-membros.

A OLAF, com seu "know-how" na matéria, tem sido a peça-chave na formulação de políticas antifraude da UE desde 2000 – especialmente na estratégia antifraude da UE.

No contexto da estratégia antifraude, o órgão tem sido chamado a desenvolver os instrumentos necessários para garantir que o combate à fraude transnacional dentro da UE seja realizado a partir de uma “abordagem global” e, portanto, em consonância com a ação de outras agências e instituições.

Consequentemente, um visível esforço tem sido feito pela agência para garantir que sua contribuição, no plano comunitário, seja mais concreta (e visível). Como parte deste esforço, a OLAF desenvolveu, por exemplo, uma espécie de “plataforma de perícia”, ampliou sua função de produção de inteligência e análise, e o intercâmbio de práticas e experiências com as demais instituições da UE e nacionais.

A função de análise e produção de informações estratégicas ("Inteligência") na área da luta contra a fraude tornou-se uma dimensão importante das atividades da OLAF.<sup>31</sup> Tal relevância pode ser vista como parte da crescente ênfase dada pela Comissão à competência de prevenção à fraude no mandato da instituição.<sup>32</sup>

Embora os documentos oficiais relativos a OLAF façam referência ao intercâmbio de informações, inclusive de inteligência estratégica e operacional entre a instituição, os Estados-membros e os demais órgãos da UE, há de fato pouca elaboração quanto à forma como tal

30 A estratégia de segurança da UE menciona explicitamente o papel da OLAF quando discute o desmantelamento das redes criminosas e o combate ao financiamento criminal, citando a necessidade de criar atividades operacionais que sejam comuns às autoridades dos Estados-Membros, à Eurojust, Europol e a própria OLAF.

31 Dentro da OLAF, a Unidade de "Análise Estratégica, Relatórios de Operações Conjuntas" é o departamento principal na área de inteligência e prevenção, em conjunto com a Unidade de "Análise Operacional e Forense".

32 Numa primeira avaliação da OLAF, realizada em 2003, a Comissão congratulou-se pela criação de uma função de inteligência (estratégica e operacional) da OLAF e pediu mais progressos a este respeito, em particular que a instituição se adaptasse, em articulação com as autoridades nacionais, à mobilidade da criminalidade transnacional e organizada, preservando a possibilidade de uma ação surpresa no campo, quando necessário (Comissão Europeia, 2003).

intercâmbio deva ser feito e utilizado.<sup>33</sup>

Além disso, a OLAF desenvolve "análises de ameaças" específicas para combater a contrafação de notas e moedas de euro, com base em dados estatísticos e técnicos que recebe dos Estados membros e de outras fontes.

As análises e informações sobre estas ameaças produzidas pela OLAF servem para formular a definição das prioridades de investigação da instituição em determinados setores ou áreas geográficas específicas.

Estas também são transmitidas para outros serviços da Comissão e agências da UE sempre que forem relevantes e diretamente relacionadas ao seu trabalho. Dentre estas, deve-se ressaltar a Europol, com quem a OLAF tem, desde 2004, um acordo de cooperação estratégica que permite que as duas organizações cooperem em questões estratégicas e técnicas em matéria de fraude, corrupção, lavagem de dinheiro e contrafação do euro.

A OLAF reúne os dados sobre questões relacionadas a fraude e contrafação que lhe são enviados pelas autoridades dos Estados-Membros. Mas, para a realização de sua competência operacional, a agência utiliza diferentes fontes, como as auditorias da Comissão, relatórios do Tribunal de Contas da UE, as informações enviadas por países terceiros (em especial quando se trata de falsificação do euro), bem como informações extraídas de fontes abertas e comerciais.

Dada a importância da comunicação de dados pelos Estados-Membros para fins de investigação, bem a OLAF criou uma série de mecanismos e ferramentas de informação e transmissão de informações, tais como o Sistema de Gestão da Informação (Information Management System) incorporado à plataforma do Sistema de Informação Antifraude.

No entanto, como ressaltamos, constatou-se que, apesar das tentativas contínuas da OLAF para criar e instaurar canais de cooperação com os Estados membros, não existe ainda um sistema uniforme para o intercâmbio de dados e informações sobre as irregularidades e casos de fraude.

Tal lacuna deve-se em parte à diversidade de situações (nacionais) na UE; entre outros, existe uma diversidade de significados que são atribuídos à fraude, sem contar as diferenças legais no que refere-se ao tipo de criminalização atribuída ao comportamento fraudulento nos sistemas jurídicos dos Estados membros.

A OLAF também se queixa da falta de comunicação mais ampla entre as autoridades nacionais de auditoria dentro da UE, o que a leva a enfrentar dificuldades na obtenção de dados sobre fraude por parte de certas instituições e autoridades nacionais.

Como Xanthaki (2010, p.138) afirma, a falta de informações sobre novos casos de fraude no plano nacional priva a OLAF de um parâmetro que lhe permita avaliar seu real sucesso na realização da sua missão.

Com relação à informação recebida dos Estados-Membros, a confiabilidade destes dados é garantida pelas próprias autoridades do Estado que lhas envia. Não é claro, por outro lado,

---

33 Sob o título de "análise estratégica", o site do OLAF afirma simplesmente que a instituição realiza análises de suas investigações a fim de identificar uma série de ameaças e vulnerabilidades nas finanças e reputação da UE. Os resultados destas análises devem fornecer os subsídios para que a Comissão Europeia faça recomendações tanto nas suas atividades internas e quotidianas, quanto na preparação das programações políticas e atos legislativos. Ver o website da OLAF: [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/policy/preventing-fraud/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/policy/preventing-fraud/index_en.htm).

como é assegurada a exatidão das informações recebidas de fontes privadas sobre eventuais fraudes e irregularidades.

Esta é uma questão importante dado os diversos modos como estas informações são utilizadas.

Além de empregar estas informações na realização de suas próprias investigações e análises, a OLAF também as integra em várias bases de dados e aplicações diferentes, tais como o chamado "Sistema de Gestão de Irregularidades", disponível para os serviços da Comissão, e o "Banco de Dados Central de Exclusão", sobre os indivíduos ou entidades impedidos de receber fundos da UE, ou ainda, o "Sistema de Alerta Precoce", que contém informações sobre pessoas, empresas e organizações que possam representar uma ameaça de fraude aos fundos da UE ou à receita da Comissão e/ou outras agências da UE.

Com relação aos projetos de investigação e desenvolvimento externos, estes são financiados em grande parte pelo programa Péricles ou o Programa Hércules. O programa Péricles tende a apoiar projetos que visam a reforçar a proteção das notas e moedas de euro, ao passo que o programa Hércules é mais focado na melhoria da cooperação multidisciplinar e transnacional entre os Estados membros e a Comissão no combate e prevenção de fraude contra o orçamento da UE.<sup>34</sup>

Parcialmente para compensar suas limitações de poder, a Comissão tem ampliado a OLAF por meio da criação de sub-órgãos cujo objetivo é apoiar ou melhorar o desempenho da instituição no cumprimento de suas tarefas. Um dos mais importantes é a Rede de Comunicadores Antifraude da OLAF (OAFCN), criada com a missão de estabelecer o diálogo entre os profissionais e as autoridades nacionais, bem como para informar, sensibilizar e desenvolver uma "cultura de prevenção" no combate à fraude na UE.<sup>35</sup>

Além da coordenação e troca de informações e práticas, a OLAF também fornece às autoridades nacionais competentes cursos de treinamento e formação, sob a forma de seminários, workshops e visitas, inclusive por meio de atividades co-financiadas e/ou terceirizadas à contratação externa, em geral financiadas pelos programas Péricles e/ou Hércules.<sup>36</sup>

## 5.2. A ACADEMIA EUROPEIA DE POLÍCIA

Treinamento de policiais é um aspecto central na cooperação policial europeia. Para este fim, Academia Europeia de Polícia (conhecida como CEPOL) foi criada em 2000.

34 Enquanto os projetos de pesquisa e estudos financiados no âmbito do Programa Péricles são de natureza mais técnica (por exemplo, um estudo sobre a "Definição de um procedimento de calibração para medição de condutividade elétrica de moedas" ou sobre os "Recursos de segurança para moedas futuras"), o Programa Hércules aloca um orçamento de pesquisa (mais modesto) para estudos acadêmicos de co-financiamento, e seminários sobre a proteção dos interesses financeiros da UE, incluindo estudos de direito comparado.

35 Além disso, várias "forças-tarefa" foram criadas, em geral compostas por representantes do OLAF e peritos das autoridades competentes dos Estados-membros, atuando como 'unidades de crise' em determinados setores. Um exemplo é Grupo Tarefa sobre Cigarros, que investiga e coordena os processos penais relativos ao contrabando internacional de cigarros em larga escala.

36 OLAF também oferece treinamento sobre como utilizar certas ferramentas analíticas e como identificar indicadores de risco, tanto para os funcionários da Comissão e representantes dos Estados-Membros.

Inicialmente o órgão era apenas uma rede de institutos nacionais de formação, e tornou-se uma agência da União Europeia em 2005 (Decisão 2005/681 Conselho/JAI, de 20 de setembro de 2005).

Inicialmente sua sede era em Bramshill, no Reino Unido. Contudo, após a notificação do governo do Reino Unido de que o país já não estava interessado em acolher a CEPOL no seu território, e, a fim de manter a independência da agência, foram tomadas medidas para que a CEPOL fosse temporariamente sediada em Budapeste. Uma solução de longo prazo para o futuro da agência ainda deve ser encontrado.

As atribuições e tarefas da CEPOL foram estabelecidas pela Decisão do Conselho da UE (Decisão 2005/681/JAI), que determinou que a instituição funcionaria como uma rede, agrupando os institutos nacionais de formação nos Estados-Membros, e cuja missão incluiria a formação de altos funcionários da polícia, que devem cooperar estreitamente para esse fim.

Os principais objetivos da CEPOL são aumentar o conhecimento dos sistemas e estruturas das polícias nacionais dos Estados-membros, e melhorar o conhecimento entre os diferentes corpos de polícia da UE e dos instrumentos internacionais. A CEPOL visa a apoiar, assim, o desenvolvimento de uma abordagem europeia para a luta contra o crime e, em particular o crime transfronteiriço e/ou em áreas de fronteira.

Em termos de tarefas, o “core business” da CEPOL é oferecer cursos de formação para policiais de alto nível dos Estados membros da UE, com foco na disseminação da informação, no conhecimento e no estabelecimento de contatos transfronteiriços. O desenvolvimento de programas comuns, programas de intercâmbio e a divulgação dos resultados de investigações são tarefas adicionais.

A agência se baseia fortemente em redes descentralizadas para a realização de suas ações, em particular no estabelecimento de pontos de contato nacionais nos Estados-Membros, situados tanto nos institutos de formação da polícia nacional, no Ministério do Interior ou da Polícia.

A CEPOL segue de perto as evoluções decorrentes do Tratado de Lisboa e do Programa de Estocolmo (ver acima) e atualiza seus cursos e formações em conformidade com essas mudanças.<sup>37</sup>

Além disso, dentro da estratégia de segurança da UE, a CEPOL foi diretamente chamada a contribuir em conjunto com os Estados membros da UE, a Europol e a Eurojust no desenvolvimento das capacidades de investigação e repressão de crimes cibernéticos - inclusive por meio de recursos de sensibilização e de formação sobre cibercrime -, assim como de formulação de uma estratégia de recolha, análise e partilhe as informações sobre as operações financeiras criminosas.

Uma das principais orientações da CEPOL é ideia que a agência deve ser reconhecida pelas autoridades nacionais responsáveis pelo policiamento, bem como pelo mundo acadêmico, como a principal fonte de aprendizagem e desenvolvimento no campo da educação e formação em questões de cooperação e policiamento na Europa.

---

37 As recentes conclusões do Conselho sobre a criação e implementação de um ciclo político da UE para a chamada “criminalidade internacional grave e organizada” foram incorporadas ao portfólio de treinamento da instituição, por exemplo.

A chamada “formação em face-a-face” é a atividade principal da agência, que tende a organizar entre 80 e 100 cursos e seminários por ano. A realização das atividades ocorre nas faculdades de formação da Polícia Nacional dos Estados-Membros e abrangem uma ampla gama de temas.

Em 2011, o treinamento abordou diferentes tópicos incluindo:

- A cooperação policial,
- O contraterrorismo e o extremismo,
- Os crimes de colarinho branco e o crime ambiental,
- A imigração irregular e a gestão das fronteiras,
- O tráfico de seres humanos e o tráfico de drogas,
- A prevenção do crime e da ordem pública,
- Outras formas de criminalidade grave e organizada;

Os dados disponíveis indicam que as atividades de formação da CEPOL podem ter tido um alcance de mais de 11.600 participantes durante o período 2006-2011.<sup>38</sup>

A fim de assegurar que a sua formação e “currículos comuns”<sup>39</sup> possam ter um real impacto na cultura nacional de aplicação da lei, a CEPOL tem desenvolvido ferramentas para garantir que a aprendizagem, feita por indivíduos, possam ser transferida ao nível institucional (por exemplo, solicitando que os participantes de programas de intercâmbio elaborem projetos para demonstrar como novo conhecimento vai – ou poderia – ser colocado em prática em suas organizações).

Devido à natureza de seu mandato e funções, a CEPOL não produz seus próprios produtos de inteligência e análise, nem lida diretamente com questões de inteligência operacional.

No entanto, de acordo com a sua obrigação de alinhar suas atividades com os diferentes ciclos políticos da UE, e as estratégias da União em matéria de segurança, a CEPOL tem buscado ampliar suas ações de formação para incluir também questões de análise estratégica e produção de inteligência.

De fato, a realização eficiente e eficaz da Estratégia de Segurança Interna da UE e do Programa de Estocolmo exige uma nova cultura de segurança, o que requer mudanças nas atitudes dos agentes da lei. Uma nova geração de profissionais do direito e de execução das normas não surge espontaneamente, mas deve ser promovido por meio de da formação e educação para essa nova visão.

Contribuindo para a formação destes profissionais e autoridades, a CEPOL contribui para fomentar uma verdadeira “cultura policial europeia”, oferecendo treinamento às autoridades de todos os Estados-Membros, promovendo a compreensão da dimensão europeia, bem como das complexidades da cooperação policial.

38 O desenvolvimento progressivo e evolutivo dos programas de “e-learning” e seminários on-line deve aumentar ainda mais as taxas de participação das autoridades nacionais nas atividades de formação da CEPOL.

39 Os treinamentos oferecidos pela CEPOL são baseados (parcialmente) nos chamados “currículos comuns”, que também se destinam a ser incorporados em arranjos nacionais de formação policial. Até à data, a CEPOL desenvolveu 10 currículos comuns.

A agência colabora ainda ao melhorar as habilidades específicas, o conhecimento e a experiência no desenvolvimento de operações conjuntas e incentiva a partilha de dados, informações e inteligência. A oportunidade de partilhar uma formação comum constrói ainda a confiança mútua entre indivíduos e organizações de aplicação da lei em toda a Europa.

Contudo, a agência parece encontrar dificuldades na realização destes objetivos. O relatório de avaliação quinquenal da CEPOL mais recente<sup>40</sup> observou que a agência centrou-se, nas suas atividades, essencialmente na promoção de especialistas e/ou de colaboração profissional em vez de usar as suas redes de pontos de contato nacionais, como forma de envolver um maior número de agentes.

Esta avaliação foi confirmada pela mais recentemente por uma avaliação da CEPOL feita pela Consultoria GHK<sup>41</sup>, que identificou a falta de cooperação estruturada entre a agência e os institutos de investigação nacionais e europeus como uma lacuna importante.

De acordo com este estudo, no plano nacional, há uma forte ligação entre os pontos de contato nacional da CEPOL e as academias de polícia. Em contrapartida, esta ligação é muito mais fraca quando se trata da cooperação com as universidades e institutos de pesquisa nacionais. Esta falta de cooperação prejudica a qualidade dos resultados da CEPOL, em particular com relação às atividades de pesquisa e produção científica.

### 5.3. O COMITÊ PERMANENTE PARA A COOPERAÇÃO OPERACIONAL DE SEGURANÇA INTERNA

Desde o início, a cooperação operacional tem sido um dos maiores obstáculos para o desenvolvimento da cooperação policial na União Europeia.

Apesar dos (lentos) progressos realizados na área, como a criação da Europol, em particular das equipas de investigação conjuntas, a cooperação policial era inicialmente restrita a uma reunião semestral, a partir de 2000, do chamado "Clube de Berna": uma força-tarefa composta pelos chefes dos serviços de segurança nacional de vários países europeus. O "Clube" era, contudo, mais uma estrutura informal de troca de informações em domínios como a contraespionagem, crime organizado e o terrorismo.

O Tratado de Lisboa (ver acima) foi mais longe nessa área específica e criou o Comitê Permanente para a Cooperação Operacional de Segurança Interna (o chamado COSI, ver Figura acima), por meio de uma Decisão do Conselho Europeu de 25 de Fevereiro de 2010.

As atribuições concretas do COSI é avaliar o funcionamento e deficiências da cooperação operacional (no plano da cooperação policial) e a adoptar recomendações concretas para assistir o Conselho no âmbito da "cláusula de solidariedade" (artigo 222.º do TFUE).

No entanto, o COSI não é um "FBI" europeu capaz de conduzir suas próprias operações, nem participar do processo legislativo.

40 CEPOL Five Year Report, 31 January 2011.

41 "GHK Study on the amendment of the Council Decision 2005/681/JHA setting up CEPOL activity", Final Report., p.39. 2012.

O órgão opera a partir das capitais nacionais, com vista a garantir a operacionalidade do seu papel (i.e. garantir a cooperação policial), através de representantes dos Estados-Membros, e é apoiada pelos Conselheiros JAI das representações permanentes dos Estados-membros em Bruxelas.

Representantes de qualquer outra organização de segurança interna podem estar envolvidas nas reuniões do COSI, em especial Eurojust (cooperação judiciária em matéria penal) e a Frontex (quando a cooperação envolver a gestão das fronteiras externas).

## 6. ENSINAMENTOS E SINERGIAS PARA O BRASIL

Nesta última seção, faremos uma breve recapitulação de algumas das observações e análises realizadas anteriormente sobre os potenciais ensinamentos que nos trazem as diferentes experiências, programas e políticas europeias na área da segurança pública e controle de fronteiras.

Além de apresentar uma síntese dos maiores desafios enfrentados pelas instituições e Estados-membros da União Europeia na matéria, buscaremos igualmente apontar as possíveis interfaces entre as políticas e programas europeus com o Plano Estratégico de Fronteiras e Estratégia Nacional de Segurança nas Fronteiras do Brasil.

Por fim, apresentaremos ainda algumas sugestões para fortalecimento da política brasileira, em particular na sua interlocução com os países vizinhos.

### 6.1. OS DESAFIOS EUROPEUS DE CONTROLE DE FRONTEIRAS: QUE LIÇÕES PARA O BRASIL?

Como analisamos em diferentes momentos durante esta pesquisa, os países membros e instituições da União Europeia tem enfrentado um número cada vez maior de desafios em suas fronteiras externas.

Tais desafios têm causas diversas, em função de sua natureza e características, mas estão ligados, direta ou indiretamente, a processos globais, alguns dos quais afetam igualmente o Brasil. Dentre esses, podemos destacar:

- O processo de “globalização” que têm diminuído consideravelmente os custos e tempo dos transportes e das comunicações no plano global, contribuindo, assim, para uma maior mobilidade (de pessoas, bens, mercadorias, etc.) e aumento dos fluxos transnacionais. Este aumento abarca não só o fluxo de pessoas e bens lícitos, mas também ilícitos;
- Os ataques terroristas ao World Trade Center em 2001, seguidos os de Bali, Istambul, Madrid, ou ainda, mais recentemente, de Londres em julho de 2005 e Glasgow em junho de 2007. Este diferentes ataques chamaram a atenção da comunidade internacional, em particular no

Ocidente, para a natureza cada vez mais transnacional e transfronteiriça das redes criminosas organizadas, terroristas ou não, que representam uma das principais ameaças à segurança dos Estados;

- No contexto específico da Europa, os diferentes processos de “alargamento” da União Europeia, que ganhou mais de dez novos Estados-membros desde 2004. Como observamos, esses diferentes processos de ampliação do espaço comum europeu implicaram diversos “movimentos” nas fronteiras externas da UE, que foram sendo modificadas ao longo do tempo. Esses processos também implicaram um ônus particular para os novos (e antigos) membros da UE que estão localizados nas suas novas (e velhas) fronteiras já que estes são efetivamente responsáveis pelo controle dos fluxos e por assegurar a segurança nas zonas das fronteiras externas do espaço europeu.

Os desafios brasileiros, ainda que não idênticos, tem igualmente origens em alguns destes processos globais aos quais nenhum Estado pode escapar.

Por sua posição geográfica, contexto regional, bem como pelas características de sua economia, o Brasil é um pelo qual circula um volume cada vez mais importante de bens e mercadorias lícitos, mas igualmente ilícitos.

Ao mesmo tempo, a ascensão do Brasil, no plano internacional, como país “emergente”, com uma economia dinâmica, situação política estável e outros fatores de atração, tornou o país consideravelmente atraente para um grande número de imigrantes de diversas partes do mundo.

Apesar de ser historicamente um país de imigração, a situação econômica e política do país o afastou durante muitos anos das rotas de imigração global. Na verdade, o saldo migratório brasileiro permaneceu durante muitos anos nulo ou negativo, sintoma das diferentes ‘ondas’ de imigração brasileira para o exterior, em particular para os EUA, o Japão e diferentes países europeus (dentre os quais Portugal, Espanha, o Reino Unido, a Itália, a Bélgica, entre outros).

Há cerca de cinco anos, sobretudo, o Brasil voltou a receber imigrantes vindos não só de países (mais ou menos) vizinhos, como a Bolívia, o Paraguai ou o Haiti, mas também de uma série de países do continente africano e asiático.

Deste modo, como os países Europeus, o Brasil tem enfrentado pressões de naturezas diversas, mas cada vez mais importantes em suas fronteiras.

O grande desafio para o país, como para os Estados-membros da UE, tem sido identificar e desenvolver os mecanismos (políticos, legais, tecnológicos, humanos, etc.) capazes de garantir um controle cada vez mais eficiente e eficaz de suas fronteiras, garantindo a ordem e segurança pública no plano interno, ao mesmo tempo em que se preserva a mobilidade de pessoas e fluidez das trocas internacionais.

De fato, como pudemos perceber a partir da análise dos diferentes casos europeus, os instrumentos e programas de segurança e controle de fronteira são marcados por uma dualidade constante entre controle e abertura.

Assim, por um lado, os mecanismos de controle de fronteira devem permitir, e até facilitar, a circulação de pessoas e bens lícitos através das fronteiras, garantindo a celeridade e fluidez das trocas econômicas, do turismo, etc.

Por outro lado, contudo, estes mesmos mecanismos devem ser cada vez mais capazes de

impedir que pessoas, bens e mercadorias ilícitos e/ou não autorizados penetrem as fronteiras do Estado, ao mesmo tempo em que previnem e detectam outros movimentos ilegais e/ou potencialmente perigosos.

O objetivo das autoridades europeias, num plano da formulação e implementação de políticas e programas, tem sido buscar um equilíbrio constante entre o controle cada vez mais rígido e sistemático das fronteiras, protegendo-as das diferentes ameaças, ao mesmo tempo em que a abertura necessária para a entrada de pessoas, bens, mercadorias (lícitas) é garantida.

Tal equilíbrio nem sempre é efetivamente encontrado (ou garantido), mas o imperativo (político) que orienta os Estados e, em particular, as instituições europeias, como a Frontex, a Europol ou ainda a Eurojust, é baseado na busca de um meio-termo entre fechamento e abertura (das fronteiras).

Para tanto, as instituições e Estados da União Europeia têm ampliado consideravelmente nos últimos anos os mecanismos de segurança e de proteção das fronteiras, em particular marítimas (portos e a zona do litoral, mas também localizadas nas águas territoriais) e aéreas (aeroportos).

De fato, as fronteiras marítimas da UE constituem um dos principais focos da atenção das autoridades dos países membros, tendo em vista sua particular fragilidade diante dos importantes fluxos de imigrantes ilegais e traficantes de diversas naturezas (de seres humanos, drogas, produtos falsos e falsificados, etc.).

Nesse sentido, tendo em vista a situação geográfica do país, seria importante que o Brasil incluísse no seu Plano Estratégico de Fronteiras a sua extensa faixa de fronteira marítima, além dos diferentes “arcos” das fronteiras terrestres.

Ainda que seja difícil fazer uma avaliação empírica dos tipos e volume do trânsito e fluxos (ilícitos) que atravessam ou circulam pela faixa de fronteira marítima do país, pode-se avançar a hipótese de que esta é consideravelmente utilizada por redes criminosas transnacionais para diversos fins – dentre as quais as do tráfico de drogas e entorpecentes.

Para que a estratégia do Brasil na área da segurança e controle de fronteiras seja ainda mais abrangente e eficaz, parece imperativo que as zonas de fronteira marítima sejam igualmente consideradas.

As fronteiras aéreas, em particular, os aeroportos de grande, médio e pequeno porte, são igualmente relevantes. A análise dos casos europeus nos mostrou o quão importantes se tornaram esses pontos de passagem de fronteira, cada vez mais utilizados por traficantes de todos os tipos, bem como por imigrantes ilegais.

## 6.2. NOVAS TECNOLOGIAS E AMPLIAÇÃO DA COOPERAÇÃO: FOCOS DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA E CONTROLE DE FRONTEIRA DA UE

Para reforçar a segurança e assegurar o controle eficaz das fronteiras aéreas, terrestres e marítimas, os Estados-membros da UE têm se focalizado basicamente em dois aspectos:

- Reforçar e ampliar os mecanismos de comunicação e coordenação da cooperação regional e internacional na área
- Desenvolver e aplicar novas tecnologias, tanto para facilitar a comunicação e troca de informações, mas igualmente para modernizar os instrumentos de vigilância e monitoramento dos fluxos

Olhando retrospectivamente para os diferentes planos, programas, políticas, ações e instituições que foram criados e implementados na União Europeia desde o início dos anos 2000, podemos notar que todos são orientados por pelo menos um destes dois imperativos.

Desde a criação de agências como a Frontex, a Europol e a Eurojust, que atuam como “supervisores” e/ou “coordenadores” da cooperação regional e internacional, até o desenvolvimento de acordos bilaterais com países terceiros, diversos instrumentos foram introduzidos para que a colaboração entre os Estados, dentro e fora da UE, seja não só garantida, mas igualmente reforçada.

A atuação cada vez mais conjunta dos Estados na proteção, vigilância e controle de fronteiras tem-se estendido para além da área política, atingindo mesmo a formação dos agentes e autoridades que atuam na segurança e controle de fronteiras.

A criação de bases de dados comuns (como o VIS, o SIS, etc.), ou ainda os diferentes mecanismos de transferência de informações (em tempo real), no plano dos Estados membros por meio de mecanismos regionais tem tido um papel crucial no aumento da cooperação e reforço de sua eficácia.

Ao mesmo tempo, o trabalho efetivo de monitoramento e vigilância das zonas de fronteira tem-se tornado cada vez mais moderno, empregando as tecnologias mais modernas, tais como sistemas de controle biométrico, sistemas de radar e satélites, ou ainda o novo sistema inteligente de controle de fronteiras chamado “e-Borders”.

Estes dispositivos eletrônicos visam a aumentar a fiabilidade, eficiência e mesmo celeridade dos diversos procedimentos de controle de fronteira, que tendem a se tornar, na Europa, cada vez menos ‘humanos’ e mais ‘mecanizados’ (e/ou ‘digitalizados’).

Os esforços europeus para reforçar a cooperação, facilitar a comunicação e modernizar o controle de suas fronteiras implicam, contudo, em um grande investimento (financeiro, material e, de capacitação). De fato, a UE mobiliza anualmente um orçamento muito importante na área, que dificilmente poderia ser replicado no contexto latino-americano, tendo em vista a capacidade de investimento na área não só do Brasil, mas igualmente de seus países vizinhos.

Por outro lado, um possível ‘ensinamento’ para o Brasil – e seus parceiros regionais – é

não só a ideia de que a segurança e controle de fronteiras deva ser abordado a partir de uma perspectiva ‘integrada’, isto é, da qual participam diferentes serviços e autoridades em diversos níveis go governo e em diferentes Estados, ex ante e ex post; mas sobretudo de que somente por meio de uma cooperação estreita e prolongada é que as políticas e ações (nacionais) na área podem ser eficientes.

Na verdade, a cooperação (regional e internacional), no caso europeu, abarca um conjunto de práticas e instituições que garantem o sucesso da ação conjunta. Assim, um acervo comum de legislação, como o Código das Fronteiras Schengen, a existência de estruturas de coordenação, como a Frontex ou a Europol, um acordo de partilha de encargos entre os Estados-membros mais ou menos afetados pelo encargo do controlar as fronteiras, são fatores importantes para o sucesso da cooperação europeia na área do controle e segurança de fronteira.

Entretanto, apesar de todos os mecanismos e instrumentos para ampliar e/ou facilitar a cooperação, e a despeito de todos os (relativos) sucessos alcançados, esta continua sendo um desafio dentro da UE.

O que se pode perceber é que ainda que Frontex e outras agências tenham tido um certo impacto no reforço da cooperação, estas agências não podem substituir da confiança mútua entre os Estados e a vontade política de cooperar, que são o substrato de qualquer arranjo (internacional ou nacional) de ação conjunta.

Em outras palavras, pode-se dizer que a confiança mútua entre os Estados membros, e entre estes e as instituições da UE, é o pré-requisito para o funcionamento eficiente da gestão das fronteiras do espaço que partilham. Afinal, em última instância, a eficiência da Frontex depende da vontade dos Estados-Membros (e países associados) de Schengen.

Esta conclusão também é válida para o Brasil e seus parceiros da América Latina. Em paralelo ao desenvolvimento de tecnologias e novos programas e instrumentos de controle conjunto de fronteira, um trabalho político constante é necessário para ampliar a confiança mutua entre os parceiros em todos os níveis da cooperação – do mais estratégico ao mais operacional.

Afinal, como também nos ensina o caso europeu, as tecnologias são importantes, mas não podem substituir essa confiança no médio e longo prazo.

Com sua geografia e os interesses cada vez mais divergentes dos Estados-Membros, a UE tem tido que se esforçar cada vez mais para desenvolver respostas coerentes para os desafios nas suas fronteiras, em particular a imigração irregular, o tráfico de seres humanos e os crimes transnacionais organizados.

A atual situação econômica na Europa tem empurrado para a frente intensas discussões sobre a solidariedade e partilha deste ônus<sup>42</sup> que representa o controle e a segurança das fronteiras externas. Isto é especialmente verdadeiro nos países do Sul que enfrentam pressão alta migração nas fronteiras.

---

42 Como sabemos, todos os Estados-membros são formalmente responsáveis por garantir a segurança e controle das suas respectivas ‘porções’ nas fronteiras externas da União.

## 6.3. OS PRINCÍPIOS-CHAVE DO CONTROLE E SEGURANÇA EFICAZ DAS FRONTEIRAS

A partir da análise dos diferentes casos europeus, podemos identificar, além semelhanças significativas entre os objetivos estratégicos e atividades realizadas, igualmente cinco princípios-chave que orientam as políticas da UE na área e que poderiam ser usados para orientar o desenvolvimento de ações e programas futuros, inclusive no contexto brasileiro.

Tratam-se de princípios gerais, interdependentes, que podem servir sobretudo como fontes de reflexão para as autoridades brasileiras em seu processo de reflexão sobre o Plano Estratégico de Fronteiras e Estratégia Nacional de Segurança nas Fronteiras do Brasil.

De modo breve, estes princípios são elencados abaixo:

### I. Agir Proativamente

De modo geral, as ações e programas europeus têm uma importante dimensão de prevenção, que se torna um elemento chave para uma gestão eficaz das fronteiras.

Identificar as ameaças o mais cedo possível por meio de análises de risco, controlar os seus movimentos dos imigrantes irregulares antes mesmo que estes saiam de seus países, reforçar os sistemas de visto com a introdução de dados biométricos e avaliação sistemática de risco; implantar oficiais de ligação em países terceiros para impedir passageiros com documentação inadequada de viajar ou ainda para combater o tráfico de drogas são exemplos da proatividade que as autoridades europeias têm adotado na área.

A ação *ex ante* tem se mostrado útil também para facilitar a circulação de pessoas, bens e mercadorias lícitos pelas fronteiras europeias, conferindo assim maior fluidez e rapidez nos processos de controles nos postos de fronteira.

Há, contudo, um certo número de pré-requisitos para se levar a cabo políticas e atividades proativas (e eficazes) de controle de fronteira.

A primeira é ter clareza em torno dos critérios de avaliação dos riscos existentes e uma visão única (e partilhada pelos eventuais parceiros nacionais e/ou internacionais) sobre o que constitui uma ameaça.

A segunda é possuir dados abrangentes (sobre os fluxos, características das ameaças, etc.) de modo a que se possa fazer a avaliação realista e consistente dos riscos.

Por fim, um terceiro requisito é que as instituições e autoridades que executam os controles a posteriori estejam em contato constante com aquelas responsáveis pelas atividades e controles *ex ante*. Sem essa sintonia, todo o trabalho realizado previamente pode tornar-se vão pois não utilizado, ou ainda, utilizado de modo parcial.

### II. Ter estratégias e políticas com objetivos (e alvos) bem definidos

Não parece prático, desejável ou realizável submeter todas as pessoas, bens ou mercadorias que cruzam as diferentes fronteiras, em diferentes locais e momentos, ao mesmo nível de

vigilância e controle.

Assim, através de uma melhor utilização das informações disponíveis e do conhecimento dos riscos, os controles fronteiriços podem ser direcionados de modo mais preciso para alcançar os objetivos que lhes são colocados naquele preciso local, e para aquele tipo de fluxo específico.

A definição clara de objetivos (e de um público alvo), dentro de uma abordagem global e integrada de controle de fronteira, proporciona uma maior flexibilidade e eficiência dentro do contexto europeu.

A segmentação e definição eficaz dos riscos e objetivos dependem, mais uma vez, de toda uma gama de dados e informações relevantes. Isto requer, por sua vez, a cooperação entre as agências e autoridades que operam na fronteira e a existência de infraestruturas e tecnologias que possibilitem a partilha de dados – tanto no plano nacional quanto internacional.

### III. Administrar as deficiências

Os principais pontos de entrada na UE (onde grandes volumes de mercadorias e de pessoas convergem em vários pontos de controles de fronteiras) são, de modo geral, os lugares onde se observam as maiores deficiências dentro do sistema. Tal ocorre, sobretudo por causa da grande pressão exercida, nesses pontos, sobre as autoridades e mecanismos de controle, segurança e monitoramento de fronteiras.

Como as diferentes experiências europeias nos mostram, a gestão destas pressões é fundamental para o controle eficaz das fronteiras.

Ao implementar programas e ações que visam a aumentar a fluidez na passagem de fronteiras, seja por meio de controles automatizados (biométricos, sensores, radares, etc.) ou por um aumento do número de oficiais em certos postos.

A administração dos “gargalos” e demais deficiências depende, como anteriormente, de atividades constantes de análises das dificuldades, realizadas antes mesmo que estas se tornem desafios de difícil resolução.

Mais uma vez aqui, podemos perceber a interligação entre os diferentes princípios, já que a atitude proativa permite, in fine, não só identificar mas igualmente buscar soluções para problemas existentes. A definição clara de prioridades para as políticas de segurança e controle de fronteiras permite igualmente que as dificuldades sejam identificadas e, sempre que possível, solucionadas.

Uma grande parte das atividades já em curso no âmbito das agências de fronteira da UE visa justamente a ajudar a aliviar a pressão em pontos “críticos”, particularmente pelo reforço dos controles prévios, melhoria da cooperação entre países, etc.

#### IV. Maximizar o alcance das políticas e demais instrumentos de segurança e proteção de fronteiras

Os mecanismos de controle de fronteira devem ser abrangentes o suficiente para garantir a eficácia da proteção e da segurança que visam a assegurar.

Para que tal abrangência seja alcançada, um primeiro passo é que se confira uma ampla gama de competências e capacidades às autoridades existentes. Além disso, como nos mostrou a análise dos casos europeus, é importante definir de modo claro a amplitude da proteção e monitoramento buscados, de modo a garantir a cobertura máxima de todos os pontos de passagem de fronteira possíveis.

#### V. Dissuasão como instrumento de controle

Além das atividades concretas de controle nas fronteiras, uma dimensão central das políticas e ações europeias é a dissuasão.

Ao instaurar programas que ampliam a capacidade e o alcance do monitoramento das fronteiras marítimas do sul da Europa, por exemplo, as autoridades nacionais e supranacionais buscaram não somente coibir a prática da imigração ilegal e tráfico de seres humanos, mas igualmente mandar uma “mensagem forte” aos indivíduos envolvidos nessas práticas de que suas tentativas seriam frustradas – ou pelo menos, dificultadas.

Uma grande parte do êxito de certas políticas e programas europeus na área vem justamente desse efeito de dissuasão sobre potenciais infratores.

Por meio de diferentes estratégias e mecanismos (por exemplo, a uma presença clara e identificável de oficiais de polícia nas fronteiras, a presença de sistemas de monitoramento a distância, etc.), esta dimensão dissuasiva tem, assim, permitido diminuir a pressão em certos pontos da fronteira onde o fluxo era anteriormente bastante importante, como foi o caso das Ilhas Canárias na Espanha.

## 6.4. TENDÊNCIAS FUTURAS

Por fim, nossa pesquisa nos permite identificar brevemente algumas das principais tendências que poderão orientar o futuro do sistema europeu de segurança e controle de fronteiras.

Como se verá abaixo, estas tendências estão conectadas com muitos dos debates ainda em curso tanto no plano dos Estados-membros, como das instituições da UE.

Como se trata de debates “em aberto”, é difícil afirmar como certas questões serão efetivamente tratadas. Entretanto, tendo em vista o equilíbrio das forças políticas atuais, bem como outros fatores (situação econômica, social, da segurança interna e externa, etc.), acredita-se que muitas destas tendências serão duráveis – ou pelo menos que permanecerão por alguns anos presentes nos debates e políticas europeias na área da segurança, proteção e controle de fronteiras.

## I. Um controle cada vez mais “nacional”

A resistência mostrada pelos Estados membros em aceitar plenamente a delegação de competências de controle para as instituições da União Europeia em questões de segurança e controle de fronteira é uma das grandes tendências para os próximos anos e pode tornar-se cada vez mais um desafio para o regime europeu na área.

Existe, de fato, uma preferência visível por parte de muitos Estados-membros (em particular o Reino Unido, mas também a França, e a Alemanha) de manter essas políticas no plano intergovernamental, ‘retendo’ a soberania nacional, e até mesmo ‘renacionalizando’ a política de controle de fronteiras sempre que possível.

## II. O Fim do Princípio da Livre Circulação?

Uma outra tendência, que decorre da primeira, é a restrição cada vez maior do princípio da livre-circulação, que tenderá cada vez mais a ser limitado em nome de princípios como o interesse e a segurança nacional.

Negociações interinstitucionais em curso, inclusive a reforma do sistema Schengen que maiores possibilidades de os Estados-membros reintroduzir unilateralmente os controles de suas fronteiras nacionais, reforçam esta percepção.

## III. A (des)confiança mútua: a ‘solidariedade’ europeia em jogo?

O terceiro e última tendência, já discutida acima, é o aumento de sinais de desconfiança mútua entre os parceiros nacionais e institucionais europeus que tem minado o princípio da solidariedade.

Na verdade, a solidariedade e a confiança mútua - os pilares da União Europeia e do regime Schengen – dependem da existência de um conjunto consensual de normas e práticas padronizadas, bem como do entendimento de que essas regras são necessárias para todos e aplicadas corretamente. Isto é particularmente central para garantir a segurança jurídica e reforçar a confiança entre as autoridades de Estados diferentes.

Quando esses princípios começam a arrefecer, todo o arcabouço legal, político e institucional que foram construídos para reforçar e/ou facilitar a cooperação perdem sua força e, assim, sua pertinência e eficácia.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A. de Moor e G. Vermeulen, "The Europol Council Decision: Transforming Europol into an Agency of the European Union," *Common Market Law Review*, 47, pp.1089-1121, 2012.

Alain, Marc. « Les heurts et les bonheurs de la coopération policière internationale en Europe, entre la myopie des bureaucrates et la sclérose culturelle policière », *Déviance et société*, 24(3): 237-235, 2000.

Anderson, M. e E. Bort, *The Frontiers of Europe*, London and Washington, Pinter, 1998.

Anderson, M. e J. Apap. *Police and Justice Co-Operation and the New European Borders*, The Hague, Kluwer Law International, 2002.

Andoura, S. and P. Timmerman, *Governance of the EU: The Reform Debate on European Agencies Reignited*, EPIN Working Paper No 19, Brussels: European Policy Institutes Networks, 2008.

Asín Cabrera, Maria Asunción. "Los acuerdos bilaterales suscritos por España en materia migratoria con países del continente africano: especial consideración de la readmisión de inmigrantes en situación irregular", *Revista de Derecho Constitucional Europeo* nº 10, pp. 165-188, 2008.

Attard, David Joseph. "Legislative Innovation or Mare Nostrum? The Mediterranean Experience", in *Mediterranean Perspectives on International Relations*, MEDAC, University of Malta, pp. 143-181. 2009.

Bellamy, A. J. *Security Communities and their Neighbours: Regional Fortresses or Global Integrators*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2004.

Berthelet, Pierre. « L'Europe de la sécurité va-t-elle se construire ? », in Sebastian Roché (dir.), *En quête de sécurité : causes de la délinquance et nouvelles réponses*, Paris, Armand Colin, p. 297-308, 2003.

Bigo, D. *Polices en Réseaux. L'expérience Européenne*, Paris: Presses de Sciences-Po, 1996.

Bigo, Didier. "When Two Become One: Internal and External Securitisations in Europe. In: Kelstrup, Morten e Williams, Michael (eds.). *International Relations Theory and the Politics of European Integration, Power, Security and Community*, Londres: Routledge, pp. 171-204, 2000.

Brady, H. 'Europol and the European Criminal Intelligence Model: A Non state Response to Organized Crime', *Policing*, 2 (1), 103-109, 2008.

Bundesministerium der Finanzen, *Jahrestatistik*, 2009, acessado em 17/10/2014 [http://www.zoll.de/e0\\_downloads/d0\\_veroeffentlichungen/jahresstatistik\\_2008.pdf](http://www.zoll.de/e0_downloads/d0_veroeffentlichungen/jahresstatistik_2008.pdf).

Busuioc, M., D. Curtin and M. Groenleer, 'Agency growth between autonomy and accountability: The European Police Office as a 'living institution'', *Journal of European Public Policy* , 18 (6), 848-867, 2011.

Calderoni, F. *Organized Crime Legislation in the European Union*, Verlag, Berlin, Heidelberg: Springer, 2010.

Caldwell, Christopher. *Reflections of the Revolution in Europe: Immigration, Islam and the West* New York: Doubleday, 1999.

Carling, Jorgen. "Migration control and migrant fatalities at the Spanish-African borders", *International Migration Review* 41 (2):316–343, 2007.

Carrera, S. "The EU border management strategy: FRONTEX and the challenges of irregular immigration in the Canary Islands", CEPS Working Document 261. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007.

Carrera, Sergio; Leonhard den Hertog e Joanna Parkin. "EU Migration Policy in the wake of the Arab Spring: What prospects for EU-Southern Mediterranean Relations?", in *Justice and Home Affairs, MEDRO Technical papers*, CEPS Brussels, 2012.

Clarke, Steve. *Trends in crime and criminal justice, 2010*, Eurostat Statistics in Focus, n° 18, 2013.

Comissão Europeia, *Fonds européen pour les frontières extérieures 2007-2013*, Bruxelles: Comissão Europeia.

Comissão Europeia. "Evaluation of the Activities of the European Anti-Fraud Office (OLAF)", COM (2003) 154 final, 02.04.2003, Brussels, p.16, 2003.

Cornelius, Wayne "Death at the border: Efficacy and unintended consequences of U.S. immigration control policy." *Population and Development Review*. 27(4):661-685, 2001.

Cornelius, Wayne A. "Controlling 'Unwanted' Immigration: Lessons from the United States, 1993-2004", *Journal of Ethnic and Migration Studies* 31(4), 2005.

\_\_\_\_\_ e Rosenblum, Marc R. "Immigration and Politics". Center for Comparative Immigration Studies, UC San Diego, Working Paper 105, October 2004.

Cuttitta, Paolo. "The Case of the Italian Southern Sea Borders: Cooperation across the Mediterranean", in Godenau, Dirk et.al., *Immigration Flows and the Management of the EU's Southern Maritime Borders*, Barcelona: CIDOP, pp. 45-62, 2008.

Dal Lago, Alessandro, "La tautologia della paura" in *La rassegna italiana di sociologia*, Year XXXX, Do. I, pp. 5741, 1999.

\_\_\_\_\_ "The Impact of Migration on Receiving Societies: Some Ethnographic Remarks", in *Immigrant Delinquency: Social Sciences*, Luxembourg: European Commission, 1996.

D'Alessandro, A. *La Porta d'Oriente*. Bari, Italy: Uniongrafica Corcelli, 2002.

De Haas, H. "The myth of invasion, Irregular migration from West Africa to the Maghreb and the European Union", *International Migration Institute, Research Report*, October 2007.

De Lobkowicz, Wenceslas *L'Europe et la sécurité intérieure*, Paris : La Documentation Française, 2002.

Del Sarto, R. "Borderlands; the Middle East and North Africa as the EU's Southern Buffer Zone". in Bechev, D., Nicolaidis, K. (eds.) *Mediterranean Frontiers*, London: Tauris Academic; 2009.

Delle Donne, Marcella. *Un cimitero chiamato Mediterraneo: Per una storia del diritto d'asilo nell'Unione Europea*. Roma: DeriveApprodi, 2004.

Domenach, J. *L'Europe de la sécurité intérieure*, Paris: Montchrestien, 1999.

EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction). *European Drug Report 2013: Trends and developments*, Lisbon, May 2013.

European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA) e Europol. *EU Drug Markets Report: a strategic analysis*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.

European Commission. *EU Home Affairs Background Statistics*, Publications Office of the European Union: Brussels, 2014.

\_\_\_\_\_ DG Justice and Home Affairs, Infographic, Publications Office of the European Union: Brussels, 2013.

\_\_\_\_\_ *Green Paper on Territorial Cohesion: Turning diversity into strength*, COM(2008)616, Publications Office of the European Union: Brussels, 2008.

Europol, *Organised Crime Threat Assessment Report*, The Hague: Europol, 2009.

Europol, *Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA)*, 2013.

Eurostat. *Regional Yearbook*, Luxembourg: Publications Office of the European Union: Brussels, 2013.

Faist, Thomas. « Extension du domaine de la lutte : International Migration on Security ». *International Migration Review*, 36 (1):7-14, 2003.

Favell, Adrian. "Italy as a comparative case", in R. Grillo e J. Pratt, (eds.) *The Politics of Recognizing Difference: Multiculturalism Italian-style*, Aldershot, UK: Ashgate, p. 237-248, 2002.

Feldman, G. *The Migration Apparatus. Security, labor, and policymaking in the European Union*. Stanford University Press, Stanford, California, 2011.

Fernández Bessa, Cristina. "Introducción: los límites del control", in Fernández Bessa, Cristina (ed.) *Frontera Sur. Nuevas políticas de gestión y externalización del control de la inmigración en Europa*, Barcelona: Virus, pp. 7-12, 2008.

Ferrero, Ruth y Ana María López Sala. "Fronteras y seguridad en el Mediterráneo. In: Zapata-Barrero, Ricard e Gallardo-Ferrer, Xavier (eds.). *Fronteras en movimiento. Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto Mediterráneo*, Barcelona: Bellaterra, pp. 229-254, 2012.

Frontex, *Best Practices in border checks at EU land Border Crossing Points*, Warsaw, June 2013.

Frontex. "Concept of reinforced joint operation tackling the migratory flows towards Italy: JOEPN-Triton to better control irregular migration and contribute to SAR in the Mediterranean Sea", Varsóvia: Frontex, 2014a.

\_\_\_\_\_. Risk Analysis Unit, *Annual Risk Analysis 2014*, Warsaw, May 2014b.

\_\_\_\_\_. *Best Practices in border checks at EU land Border Crossing Points*, Warsaw, June 2013.

Gabella, Francisco El control de fronteras. Instituto Universitario de Seguridad Interior. Madrid: UNED, 2005.

Geddes, Andrew. *Immigration and European Integration, Towards Fortress Europe?* Manchester: Manchester University Press, 2000.

Gløersen, Erik e Dubois, Alexandre. *Handbook of Territorial Diversity*, 2010.

Governo da Espanha, Ministério do Interior. Balance de la lucha contra la inmigración ilegal, Madrid, 2010.

Groenendijk, Kees; Guild, Elspeth y Minderhoud, Paul (eds.). *In Search of Europe's Borders*. Bruxelas: Migration Policy Group, 2003.

Grozea-Helmenstein, Daniela e Berrer, Helmut. *Benchmarking EU-Border-Regions: Regional Economic Performance Index*, Work Package 3 deliverable, EUBORDERREGIONS Project, FP7 Framework Programme, European Union.

Guiraudon, Virginie. "Before the EU Border: Remote Control of the "Huddled Masses", in Groenendijk, Kees; Guild, Elspeth y Minderhoud, Paul (ed.). *In Search of Europe's Borders*, Bruxelas: Migration Policy Group, pp. 191-214, 2003.

Guild, E. *Security and Migration in the 21st Century*. Polity Press, Cambridge, Reino Unido, 2009.

\_\_\_\_\_, Carrera, S. e Eggenschwiler, A. (eds.) *The area of Freedom, Security and Justice ten years on*. Centre for European Policy Studies, Brussels, 2010.

ne e Cittadinanza », p.15, 2009.

Hampshire, J., "The future of border control: risk management of migration in the UK", in Fassman, Haller & Lane (eds.) 2009: *Migration Mobility in Europe. Trends, Patterns and Control*. Edward Elgar Publishing Limited, UK, pp. 229-249, 2009.

Hayes, B. e Vermeulen, M., *Borderline. EU Border Surveillance Initiatives. An Assessment of the Costs and Its Impact on Fundamental Rights*. Heinrich Böll Stiftung, Berlin, 2012.

Hobbing, P. "The management of the EU's external borders: From the Customs Union to Frontex and e-borders." In Guild, E., Carrera, S. and Eggenschwiler, A. (eds.) *The area of Freedom, Security and Justice ten years on*, Centre for European Policy Studies, Brussels, pp. 63-73, 2010.

Jaulin, T. *The Impact of EU Migration Policy in the Southern and Eastern Mediterranean*. The International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2010.

Jeney, P. "The Future of Eurojust", Study for the Directorate General for Internal Policies of the European Parliament, Brussels, 2012.

Kasperek, B., *Borders and Populations in Flux: Frontex Place in the European Union's Migration Management*. Pp. 119-140 in Geiger, M. & Pécoud, A. (eds.) *The Politics of International Migration Management*. Palgrave Macmillan, New York, 2010.

Koff, H. "Security, Markets and Power: The Relationship Between EU Enlargement and Immigration", *Journal of European Integration*, 27(4):397-415, 2005.

Lahav, Gaya. *Immigration and Politics in the New Europe: Reinventing Borders*. Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

Léonard, S. *The creation of FRONTEX and the politics of institutionalization in the EU external borders policy*. *Journal of Contemporary European Research*, 5 (3), pp. 371-388, 2009.

Lutterbeck, Derek. "The Challenge of Irregular Migration in the Mediterranean", in *Mediterranean Perspectives on International Relations*, Mediterranean Academy of Diplomatic Studies, University of Malta, pp. 61-83, 2009, 2013.

\_\_\_\_\_ "Policing Migration in the Mediterranean", *Mediterranean Politics*, Vol. 11, No. 1, pp. 59-82, 2006.

Monfort, Philippe. *Territories with specific geographical features*; Working Papers n° 02, DG Regional Policies, European Commission: Brussels; 2009.

Monzini, Paola; Ferruccio Pastore; Giuseppe Sciortino. 2004. "L'Italia promessa: Geopolitica e dinamiche organizzative del traffico di migranti verso l'Italia." CeSPI-Centro Studi di Politica Internazionale Working Paper 9, 2004.

National Audit Office, "The Border Force: securing the border", Ministério do Interior, HC 540 SESSION 2013-14 4, 3 de Setembro de 2013.

Niebuhr, Annetkatrin e Stiller, Silvia. *Integration Effects in Border Regions – A Survey of Economic Theory and Empirical Studies*, Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) discussion paper 179, Hamburg Institute of International Economics, 2002.

Nordregio et al. *Territorial Diversity (TeDi) Targeted Analysis 2013/2/8*, Final Report, 2010.

Observatorio Permanente de Inmigración. "Extranjeros residentes en España a 31 de Marzo de 2013", Madrid: Ministerio de empleo y Seguridad Social, 2013.

OLAF, "The OLAF Report 2011", European Commission, Brussels, 2012.

Papastavridis, E. "Fortress Europe and Frontex: Within or Without International Law?", *Nordic Journal of International Law*, 79 (1) pp. 75-111, 2010.

Parkin, J. *EU Home Affairs Agencies and the Construction of EU Internal Security*. CEPS Paper in Liberty and Security in Europe no 53, 2012.

Pastore, Feruccio. "La paranoia dell'invasione e il futuro dell'Italia", *Limes*, No. 4, pp. 25-33, 2007.

Pérez Caramés, Antía. "La evolución reciente de las políticas de control migratorio en España". In: Izquierdo, Antonio e Wayne, Cornelius (eds.). *Políticas de control migratorio. Estudio comparado de España y EE.UU.* Barcelona: Bellaterra, 2012.

Perkmann, Markus. "Cross-Border Regions in Europe: Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-Operation", in *European Urban and Regional Studies*, Vol. 10, No. 2, 2003, pp. 153-171.

Perkowski, N., *A Normative Assessment of the Aims and Practices of the European Border Management Agency Frontex*. Refugee Studies Centre, Oxford Department of International Development, University of Oxford, 2012.

Pinyol Jiménez, Gema. "¿Una oportunidad perdida? La construcción de un escenario euroafricano de migraciones y su impacto en las fronteras exteriores de la Unión Europea". Zapata, R. e Gallardo-Ferrer, X. (eds.). *Fronteras en movimiento. Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto Mediterráneo*, Barcelona: Bellaterra, pp. 255-280, 2012.

Reitel, B. "Governance in cross-border agglomerations in Europe. The examples of Basle and Strasbourg" in *Europa Regional*, Vol. 14, No. 1, 2006, pp. 9-21.

Rijpma, J.J. "Frontex: Successful Blame Shifting of the Member States?", *Real Instituto Elcano*, ARI, n° 69, 2010.

Samers, Michael. *An Emerging Geopolitics of "Illegal" Immigration in the European Union*. *European Journal of Migration and Law*, 61, pp. 23-41, 2004.

Sciortino, G. e Colombo, A. *Gli immigrati in Italia*, Bologna: Il Mulino, 2004.

Solanes Corella, Ángeles. (2005). *La política de inmigración de la Unión Europea desde tres claves*. *Arbor*, CLXXXI (713), pp. 81-100.

Sorroza, Alicia. "Inmigración y Unión Europea: ¿hasta donde podemos llegar juntos?", *Análisis del Real Instituto Elcano*, n° 64, 1 de junio de 2007.

Statistisches Bundesamt, [http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de\\_jb16\\_jahrtab48.as](http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de_jb16_jahrtab48.as), 2009.

Takle, M. "The Treaty of Lisbon and the European Border Control Regime", *Journal of Contemporary Research*, 8 (3), pp. 280-299, 2012.

Trevisanut, S. *Immigrazione clandestina via mare e cooperazione tra Italia e Libia dal punto di vista del diritto del mare*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, FrancoAngeli, 2009.

\_\_\_\_\_ *L'Europa e l'immigrazione clandestina via mare: Frontex e diritto internazionale*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, Giuffrè, 2008.

Topaloglou, Lefteris, Kallioras, Dimitris, Manetos, Pano and Petrakos, George. "A Border Regions Typology in the Enlarged European Union", in *Journal of Borderland Studies*, Vol 20, No 2, 2005, pp. 67-89.

UNODC. *Transnational Organized Crime in West Africa: A Threat Assessment*, 2013.

Urrea Corres, M. "Control de fronteras exteriores y seguridad interna en la Unión Europea: la puesta en marcha de Frontex", en Aldecoa Luzarraga, F. e Sobrino Heredia, J.M. (eds.), *Migraciones y desarrollo: II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales*, Marcial Pons, Madrid, pp. 469-482, 2007.

Vassallo Palleologo, Fulvio. *Controlli alle frontiere marittime e diritti fondamentali dei migranti*, in Gambino S. e D'Ignazio G. (eds.), *Immigrazione e diritti fondamentali. Fra Costituzioni nazionali, Unione Europea e diritto internazionale*, Milano, 2010.

\_\_\_\_\_ *Donne e sbarchi a Lampedusa. Quando il disumano diventa quotidiano*, in C. Bartoli (ed.), *Esilio/Asilo. Donne migranti e richiedenti asilo in Sicilia. Studi e storie*, Palermo, Duepunti Edizioni, 2010.

\_\_\_\_\_ *Il caso Cap Anamur. Assolto l'intervento umanitario*, in « *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* », Riferimenti bibliografici 263, 2010

\_\_\_\_\_ *Il respingimento differito disposto dal questore e le garanzie costituzionali*, in « *Diritto, Immigrazione*

Walters, W. "The Frontiers of the European Union: A Geostrategic Perspective", in *Geopolitics*, Vol. 9, No. 3, pp. 674-698, 2004.

Withol de Wenden, C., *¿Hay que abrir las fronteras?* Barcelona: Belaterra, 2000.

Xanthaki, H. "What is EU Fraud? And can OLAF really combat it?", *Journal of Financial Crime*, Vol. 17, 2010.

Zapata-Barrero, Ricard e Ferrer-Gallardo, Xavier. (eds.). *Fronteras en movimiento. Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto Mediterráneo*, Barcelona: Bellaterra, 2012.

Zentralverband der deutschen Seehafenbetriebe e.V., ZDF, *Deutscher Seegüterumschlag wird 2010 wieder wachsen*, 2010.

Zincone, G. e Caponio, Tiziana. "Immigrant and immigration policy-making: The case of Italy", Country report prepared for the first IMISCOE General Conference, Coimbra 3rd-4th December 2004.



Secretaria Nacional  
de Segurança Pública

Ministério da  
Justiça e Cidadania

