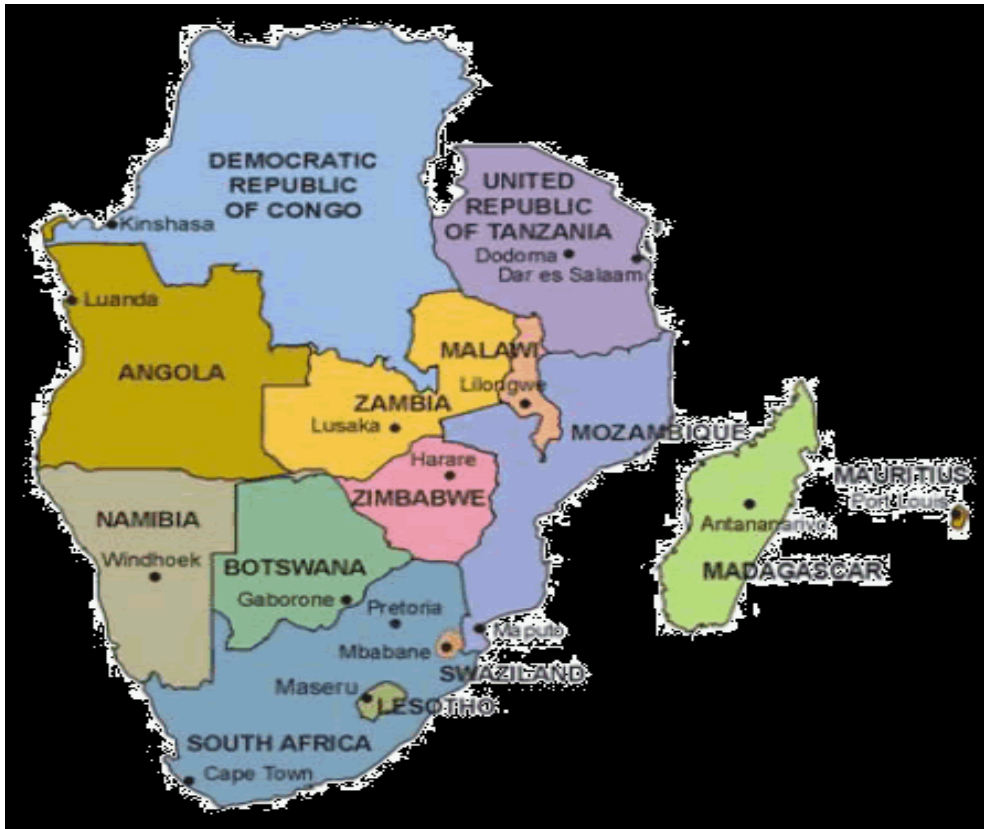




GUIÃO DE GESTÃO COORDENADA DE FRONTEIRAS

Agost de 2011

Estados Membros da SADC¹



¹ As Seychelles são Membro, embora não constem do Mapa.

Índice

Índice	4
Lista de abreviaturas	6
Glossário de Gestão Coordenada das Fronteiras.....	8
1ª Parte: Introdução, Visão Geral: Contexto Regional e Passos de Implementação	10
Capítulo 1. Introdução e Sumário Executivo.....	11
1.1. Objectivo das Directrizes	11
1.1.2. Estrutura das Directrizes.....	12
Capítulo 2. Visão Geral sobre a Gestão Coordenada das Fronteiras	15
2.1. Introdução	15
2.2 Abordagem Holística à Gestão Fronteiriça	16
2.3 Benefícios da IBM e Directrizes.....	18
2.4 Conceito de Guichet Único	18
2.5. Conceito de Posto Fronteiriço de Paragem Única	21
2.6 Coordenação Regional e Assistência Técnica	23
Capítulo 3. Agências de Gestão Fronteiriça da Região da SADC	24
3.1. Exemplos da Zâmbia e Zimbabwe.....	24
3.2. Necessidade de uma Agência de Vigilância Fronteiriça	26
3.4. Necessidade de uma Agência de Gestão Fronteiriça.....	28
Capítulo 4. Implementação da Gestão Coordenada de Fronteiras	30
4.1. Estudo da Situação Actual	30
4.2. Responsabilidade pelo Processo de Planeamento.....	34
4.3. Estratégia Nacional de IBM	33
4.4. Plano de Acção Nacional de IBM	35
4.5. Implementação do Plano de Acção	38
4.6. Monitorização, Avaliação e Revisão.....	38
4.7. Resumo do Processo de Estratégia e Plano de Acção.....	44
2ª Parte. Áreas-Chave de Gestão	42
Capítulo 5. Quadro Jurídico e Regulador para a IBM.....	43
5.1. Responsabilidades e Poderes das Agências.....	43
5.2. Cooperação Inter-Agência.....	46
5.3. Cooperação Internacional	50
Questionário de Auto-Avaliação	53

Capítulo 6 . Quadro Institucional.....	55
6.1 Considerações Gerais	55
6.2 Cooperação Inter-Agências.....	58
6.3 Cooperação Internacional	59
Questionário de Auto-Avaliação	61
Capítulo 7 . Procedimentos	63
7.1. Considerações Gerais	63
7.2. Cooperação Inter-Agências	66
7.3 Cooperação Internacional	69
Questionário de Auto-Avaliação	73
Capítulo 8 . Recursos Humanos e Formação.....	75
8.1. Considerações Gerais	75
8.2. Cooperação Inter-Agências	76
8.3. Cooperação Internacional	77
Questionário de Auto-Avaliação	79
Capítulo 9. Comunicação e Troca de Informação.....	82
9.1. Cooperação Intra-Agências.....	82
9.2. Cooperação Inter-Agências	83
9.3 Cooperação Internacional.....	84
Questionário de Auto-Avaliação	86
Capítulo 10. Infra-estruturas e Equipamento.....	89
10.1. Considerações Gerais	89
10.2. Cooperação Inter-Agências	90
10.3. Cooperação Internacional	92
Questionário de Auto-Avaliação	95
Capítulo 11. Medidas Contra a Corrupção	97
11.1. Considerações Gerais	97
11.2 Luta Contra a Corrupção no Contexto da IBM.....	97
Questionário de Auto-Avaliação	102
Capítulo 12. Gestão da Informação e Análise do Risco	106
12.1. Recolha de Informação	106
12.2. Troca de Informação a Nível de Inter-Agências e Internacional	107
12.3. Alerta Prévio	107
12.4. Gestão do Risco	108
12.5 Protecção de Dados.....	111
Anexo 1. Exemplo de Talão do Itinerário	114
Anexo 2. Termos de Referência do Grupo de Trabalho Inter-Agências de IBM.....	116
Anexo 3. Principais Documentos Legais	117

Lista de abreviaturas

AAD	Accompanying administrative document/ <i>Documento administrativo complementar</i>
AFIS	Automatic Fingerprint Identification System/ <i>Sistema de Identificação por Impressões Digitais Automático</i>
BCP	border crossing point/ <i>Ponto de Travessia Fronteiriça</i>
BIP	border inspection post/ <i>Ponto de Inspeção Fronteiriça</i>
BSE	bovine spongiform encephalopathy (mad cow disease)/ <i>Encefalopatia Espongiforme Bovina</i>
CAFAO	Customs and fiscal assistance office/ <i>Gabinete Aduaneiro e Fiscal</i>
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation/ <i>Assistência da Comunidade para a Reconstrução, Desenvolvimento e Estabilização</i>
CAS	Customs Administration of Serbia/ <i>Administração Aduaneira da Sérvia</i>
CAU	Central analysis unit/ <i>Unidade Central de Análise</i>
CCP	Common contact point/ <i>Ponto de Contacto Comum</i>
CCPD	Centre de cooperation policière et douanière (Customs and police cooperation centre)/ <i>Centro de Cooperação Aduaneira e Policial</i>
CIS	criminal intelligence system/ <i>Sistema de Inteligência Criminal</i>
CEFTA	Central European Free Trade Agreement/ <i>Acordo do Comércio Livre da Europa Central</i>
CEN	Customs Enforcement Network of the World Customs Organisation/ <i>Rede de Execução Aduaneira da Organização Mundial das Alfândegas</i>
CIBMS	Common Integrated Border Management System/ <i>Sistema Comum de Gestão Coordenada das Fronteiras</i>
CM	common manual/ <i>Manual Comum</i>
CSI	container security initiative/ <i>Iniciativa de Segurança de Contentores</i>
CVED	common veterinary entry document/ <i>Documento Comum de Entrada Veterinária</i>
Dis	Departmental Instructions/ <i>Instruções Departamentais</i>
EC/CE	European Commission/ <i>Comissão Europeia</i>
EEC	European Economic Community/ <i>Comunidade Económica Europeia</i>
EPPO	European and Mediterranean Plant Protection Organisation/ <i>Organização Europeia e Mediterrânea de Protecção Vegetal</i>
EU/UE	European Union/ <i>União Europeia</i>
EUG	European Union Guidelines for IBM in EC External Borders/ <i>Directrizes da União Europeia para a IBM nas Fronteiras Externa da CE</i>
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations/ <i>Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura</i>
HRM	human resource management/ <i>Gestão de Recursos Humanos</i>
IBM	integrated border management/ <i>Gestão Coordenada das Fronteiras</i>
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development/ <i>Centro Internacional para o Desenvolvimento de Políticas Migratórias</i>
ICS	in-land control station/ <i>Estação de Controlo Intra-Territorial</i>

ILO	intelligence liaison officer/ <i>Oficial de Ligação de Inteligência</i>
IT	information technology/ <i>Tecnologia de informação</i>
LO	liaison officer/ <i>Oficial de ligação</i>
MIP	Multi-Annual Indicative Programme/ <i>Programa Indicativo Multi-Anual</i>
MoU	memorandum of understanding/ <i>Memorando de Entendimento</i>
NCB	National Central Bureau (Interpol)/ <i>Gabinete Central Nacional</i>
NGO	non-governmental organisation/ <i>Organização Não-Governamental</i>
OIE	World Organisation for Animal Health/ <i>Organização Mundial da Saúde Animal</i>
SAA	stabilisation and association agreement/ <i>Acordo de Estabilização e Associação</i>
SAD	simplified accompanying document/ <i>Documento Complementar Simplificado</i>
SADC	Southern Africa Development Community/ <i>Comunidade de Desenvolvimento da África Austral</i>
DSG	Draft SADC Guidelines for Integrated Border Management/ <i>Projecto de Directrizes de Gestão Coordenada das Fronteiras da SADC</i>
SAP	stabilisation and association process/ <i>Processo de Estabilização e Associação</i>
SARS	severe acute respiratory syndrome/ <i>Síndrome Respiratório Agudo Grave</i>
SU	search unit/ <i>Unidade de Pesquisa</i>
TIR	Convention on the International Transport of Goods under Cover of TIR Carnets/ <i>Convenção sobre o Transporte Internacional de Mercadorias sob Cobertura de</i>
ToR	terms of reference/ <i>Termos de Referência</i>
TRACES	Trade Control and Export System/ <i>Sistema de Controlo do Comércio e Exportação</i>
UN/CEFACT	United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business/ <i>Centro das Nações Unidas para Facilitação do Comércio e Negócio Electrónico</i>
WCO/OMA	World Customs Organisation/ <i>Organização Mundial das Alfândegas</i>
WHO/OMS	World Health Organization/ <i>Organização Mundial da Saúde</i>
WTO/OMC	World Trade Organization/ <i>Organização Mundial do Comércio</i>

Plano de Acção: Um plano de trabalho que indica que acções específicas têm de ser desencadeadas através pelos respectivos actores a fim de alcançar as metas definidas na estratégia.

Controlo Fronteiriço: Uma actividade realizada num posto fronteiriço em resposta exclusiva à uma intenção de atravessar essa fronteira, independentemente de qualquer outra consideração. Abarca: (a) as verificações realizadas nos pontos de travessia fronteiriça autorizados para assegurar que as pessoas, seus veículos e objectos na sua posse possam ser autorizados a entrar ao território dos Estados Membros ou autorizados a deixá-lo; e (b) vigilância das fronteiras fora dos pontos de travessia fronteiriça autorizados e horas fixas, de acordo com a sua regulamentação, para impedir as pessoas de atravessarem os pontos de travessia fronteiriça a fim de evitar verificações e entrar ou deixar ilegalmente o território dos Estados Membros.

Ponto de Travessia Fronteiriça: Todo o ponto de travessia das fronteiras terrestres, marítimas ou aéreas autorizadas pelas autoridades competentes para travessia das fronteiras externas.

Posto Fronteiriço: Utilizado para referir-se à toda a área controlada para o desalfandegamento transfronteiriço. Expressão utilizada de forma alternada ao **ponto de travessia fronteiriça**.

Fluxo de Informação da Base ao Topo e do Topo à Base: Descreve o fluxo de informação dentro de uma dada unidade organizacional que inicia ou a nível central ou a nível operacional, bem como dentro das estruturas hierárquicas do nível operacional para o nível política (da base ao topo) ou do nível política para o nível operacional (do topo à base).

Transportadora: Toda a pessoa singular ou colectiva cuja função consiste em providenciar transporte de passageiros por ar, mar ou ar.

Controlo: Direcção, tomada de decisão ou avaliação dos processos específicos relacionados com o desenvolvimento organizacional, apetrechamento com quadros no financiamento dessa organização.

Navio Cruzeiro: Um navio que permite um dado itinerário baseado num programa previamente determinado, cujos passageiros fazem parte de um programa colectivo de actividades turísticas nos vários portos e que normalmente nem transporta os passageiros nem permite que os desembarquem durante a viagem.

Base de Dados: Colecção automática de dados que podem ser analisados electronicamente.

Delimitação/demarcação: De modo a reconhecer-se o princípio/fim da área de execução das leis nacionais a fronteira do estado deve ser: (a) claramente definida e acordada (delimitação); e (b) comumente marcada (demarcação) por pedras fronteiriças e sinais fronteiriços a fim sensibilizar adequadamente o

público em geral sobre a mesma.

Sistema de Alerta Prévio: No contexto de IBM, isto refere-se a um sistema de transmissão e recepção da informação relevante sobre os movimentos esperados ou já em curso de pessoas ou bens para providenciar a informação chegada previamente e – quando necessário – facilitar também a preparação pontual da intercepção. É também aplicado por razões de exportação e trânsito. Os sistemas de alerta prévio de outros serviços pertencem à informação sobre os riscos à saúde animal, vegetal e pública.

Fronteiras Externas: As fronteiras terrestres e marítimas dos Estados Membros e seus aeroportos, portos marítimos e portos lacustres desde que estes não sejam fronteiras internas.

Análise das Lacunas e das Necessidades: A análise da situação actual e as medidas em curso, com vista a detecção das áreas nas quais maior acção é considerada necessária para concretizar determinados objectivos e padrões.

Estratégia de IBM: Um catálogo dos objectivos políticos e operacionais que um país pretende concretizar a fim de criar um sistema mais exaustivo, eficaz e eficiente de gestão fronteiriça.

Talão do Itinerário: Lista de verificação enumerada para veículos de carga junto dos escritórios Aduaneiros da fronteira (escritórios comuns) com os quadrados assinalados relativamente à todas as medidas de controlo (serviços da polícia fronteiriça, alfândegas, veterinários e fitossanitários e possivelmente as autoridades de outro país) e assinados pelo oficial de controlo, entregue ao motorista no ponto de entrada e recolhida e controlada no ponto de saída, a fim de assegurar que o motorista e o camião executem os mecanismos de controlo necessários.

Unidade Móvel: Controlo, devido à tarefas previstas, constituído por representantes de um ou mais agências envolvidas na gestão fronteiriça a fim de realizar a vigilância intra-territorial e/ou a vigilância entre pontos de travessia fronteiriça.

Objectivos Operacionais: Resultado prático definido para ser concretizado por uma acção específica ou um conjunto de acções.

Plano Operacional: Plano detalhado para tarefas específicas de organizações e unidades.

Análise de Processos: Avaliação dos fluxos de trabalho e fluxos de informação dentro de uma unidade organizacional, administração ou entre agências.

Livro de Registo: Colecção de dados não processados automaticamente ou que não podem ser analisados electronicamente.

Análise do Risco: Avaliação da probabilidade do incumprimento das disposições legais; *ex ante* (antes de preparar uma acção) e *ex post* (depois da acção) possíveis em todos os campos.

Base de Dados Independente: Bases de dados não acessíveis online.

Vigilância nas Fronteiras Externas: Todas as actividades e operações realizadas pelas autoridades oficiais dos Estados Membros nas fronteiras terrestres, marítimas e aéreas externas para, à luz do Artigo 6º da Convenção de Schengen, impedir as pessoas de se escaparem dos pontos de travessia fronteiriça oficiais visando a fuga das verificações e a entrada ilegal para a área comum de liberdade de circulação.

1ª PARTE
CONCEITO DE IBM: CONTEXTO REGIONAL E PASSOS
PARA IMPLEMENTAÇÃO

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

A **Gestão Coordenada das Fronteiras (IBM)** tem sido definida como²:

*«coordenação e cooperação nacional e internacional entre todas as autoridades e agências competentes envolvidas na **protecção dos interesses do estado ao longo da fronteira** com vista a criar uma gestão eficaz, eficiente e coordenada das fronteiras, a fim de alcançar o objectivo de fronteiras abertas mas controladas e seguras».*

1.1 Objectivo das Directrizes

1. Este **“Projecto de Directrizes da SADC Guidelines para Gestão Integração das Fronteira”**, (Projecto de Directrizes da SADC Guideline – DSG) foram preparadas pelo projecto de Facilitação da Modernização e do Comércio financiado pela UE³ como um dos resultados esperados que contribuirão para a agenda de integração da região. Como se poderá constatar mais a frente do documento, a **Gestão Coordenada das Fronteiras (IBM)** é um objectivo importante de integração regional. A transição de uma **Zona de Comércio Livre** para uma União Aduaneira e depois para um **Mercado Comum** requer mecanismos de controlo eficazes das **fronteiras internas** e, eventualmente, das **fronteiras externas** do Mercado Comum. Um Mercado Comum exige uma abordagem comum da segurança, do movimento de pessoas, de mercadorias e dos meios de transporte, bem como de medidas sanitárias e fitossanitárias.

2. No momento da elaboração destas directrizes existem vários projectos regionais⁴ em curso, enquanto outros estão sendo planeados para facilitar os movimentos transfronteiriços de pessoas, o transporte e o investimento. Como se verá no Capítulo 2, a implementação da IBM irá complementar, em grande medida, o sucesso destes projectos. Portanto, a implementação da IBM constitui um factor importante, não só para a agenda de Integração Regional, mas também para o sucesso dos vários projectos regionais financiados por doadores relativos à estas directrizes. É por este motivo que o Secretariado da SADC aprovou a preparação destas directrizes para utilização pelos Estados Membros que pretendam melhorar a gestão das suas fronteiras e a cooperação fronteiriça.

3. As operações ou processos ao longo da fronteira são geridos pelas diferentes agências. A preocupação da IBM é que a gestão por parte das agências, ou seja, suas

²Adoptado a partir das Directrizes para IBM da UE com adaptação em letras escuras

³O nome completo do projecto é «Apoio aos Estados Membros da SADC em matéria de Modernização Aduaneira e Facilitação das Trocas Comerciais (9 ACP SAD 009): Prestação de Assistência Técnica ao Secretariado da SADC» (“Support to SADC Member States on Customs Modernisation and Trade Facilitation Towards the SADC Customs Union (9 ACP SAD 009): Provision of technical assistance to the SADC Secretariat”)

⁴A UE, DIFID, JICA e a USAID financiam programas com componentes para a facilitação do transporte em trânsito e para os postos fronteiriços de paragem única. Estes programas visam fundamentalmente a Facilitação das Trocas Comerciais, que é um dos objectivos da IBM.

políticas e estratégias seja coordenada . Isto dará origem à integração de acções, actividades e processos quando necessário. Note-se também que a IBM diz respeito à todas as agências ao longo da fronteira de igual para igual, já que cada uma tem interesses de mandato estatutários e nacionais próprios a proteger. Portanto, estas directrizes destinam-se a todas as agências representadas na fronteira.

4. Era uma exigência que o Projecto de Directrizes da SADC sejam baseadas nas melhores práticas internacionais, ao mesmo tempo que tenham em conta as circunstâncias especiais prevaletentes nos Estados Membros. Em cumprimento desta primeira exigência, as DSG baseiam-se amplamente no documento *“Directrizes para Gestão Coordenada das Fronteiras no domínio da Cooperação Externa da CE”* da EuroAid da Comissão Europeia, que por sua vez baseiam-se nas melhores práticas dos Estados da UE e outros países, e foram utilizadas com muito êxito na Europa do Leste⁵. Graças ao seu sucesso, elas têm sido utilizadas com base de directrizes semelhantes à dos Balcãs Ocidentais⁶.

5. Para cumprir com o segundo requisito, o Projecto de Directrizes da SADC baseiam-se em exemplos da situação actual prevaletente nos Estados Membros da SADC da Zâmbia e Zimbabwe, países visitados pelo consultor. Os dois países têm experiência a partilhar com outros países da SADC uma vez que eles já se encontram envolvidos na criação de um posto fronteiriço de paragem única (OSBP) em Chirundu na fronteira Zambiano-Zimbabweana. Além disso, a Zâmbia também tem experiência em matéria de implementação da IBM de um projecto financiado pela Corporação do Desafio do Milénio (*Millennium Challenge Corporation, MCC*) há dois anos, enquanto o Zimbabwe também experiência ganha a partir da sua cooperação transfronteiriça com a África do Sul em Beitbridge, na fronteira com a África do Sul. Não foi possível envolver mais Estados Membros da SADC na preparação do projecto devido a constrangimentos de recursos⁷.

1.2 Estrutura das Directrizes

1. A seguir à esta Introdução e ao Resumo Executivo, o Capítulo 2 apresenta uma visão geral sobre o conceito de IBM da UE, assente em três pilares, nomeadamente a Cooperação Intra-Agência, a Cooperação Inter-Agência e a Cooperação Internacional. Em cada pilar, as Directrizes discutem as seis **Áreas-Chave de Gestão (KMAs)** relativos à gestão fronteiriça onde a melhoria seria essencial para o êxito da UBM:

- a. O quadro jurídico e regulador descreve a base jurídica necessária para a cooperação e o intercâmbio de informação;
- b. O quadro institucional propicia um contexto organizacional recomendado para a introdução do IBM;

⁵ De acordo com as Directrizes da UE, elas «destinam-se aos quadros da CE de Delegações e Sedes e parceiros e agências doadoras funcionais e que apoiam os projectos no domínio da Gestão Coordenada das Fronteiras. [Foram] preparados pela EuropeAid com o apoio do Centro Internacional para o Desenvolvimento de Políticas Migratórias».

⁶ *“Directrizes para a Gestão Integração das Fronteiras nos Balcãs Ocidentais, Actualizada 2007” (“Guidelines for Integrated Border Management in the Western Balkans – Update 2007”).*

⁷ As Directrizes da UE foram preparadas por uma equipa de 9 pessoas que visitaram 5 países fora da UE e dos Estados Membros da UE.

- c. Procedimentos para cooperação;
- d. Recursos humanos e a formação ocupam-se do recrutamento e das questões relativas à educação/formação no quadro da coordenação e cooperação.
- e. A comunicação e o intercâmbio de informação propicia a orientação sobre a melhor forma de criar fluxos normalizados e eficientes e o intercâmbio de informação.
- f. As infra-estruturas e o equipamento complementam cada capítulo recomendando a forma como o equipamento e as instalações podem apoiar a cooperação e a coordenação a todos os níveis.

2. O capítulo também marca uma distinção entre a gestão coordenada das fronteiras e a integração dos processos de serviços fronteiriços. Os últimos são o resultado e parte dos primeiros. Depois aborda os conceitos de **Guichet Único**, que permite às várias partes interessadas no comércio externo a partilhar os dados e a integrar a declaração e outros processos; aborda ainda o conceito de **Posto Fronteiriço de Paragem Única**, que envolve a colocação de oficiais dos dois países nos escritórios fronteiriços do outro para que o desalfandegamento das exportações e das importações se realize num local em forma de sequência. Para serem bem sucedidos, ambos os conceitos exigem uma gestão coordenada, mas não são, por si só, a IBM.

3. A visão geral é seguida de uma discussão, no Capítulo 3, sobre a situação actual prevalente nos Estados Membros. O capítulo define as responsabilidades das principais agências e pontos fronteiriços conforme exemplifica a cooperação entre as agências Zambiana e Zimbabweana. Entretanto, nenhuma das agências de ambos os lados da fronteira pode reivindicar responsabilidade exclusiva pelo **controlo fronteiriço**. O controlo fronteiriço refere-se às **verificações pré-desalfandegamento** e a **vigilância** da fronteira entre dois pontos de travessia e os pontos de travessia oficial fora das horas normais de expediente. Além disso, não existe uma única agência, semelhante à de uma autoridade aeroportuária ou portuária, que seja responsável pela gestão dos postos fronteiriços. O objectivo de cada uma das agências actualmente instaladas na fronteira consiste na concretização eficiente e eficaz do seu próprio mandato estatutário. Portanto, recomenda-se que os Estados Membros criem agências *ad hoc* para o **controlo fronteiriço** e a **gestão fronteiriça** ou atribuam estas responsabilidades às agências específicas existentes caso não seja viável a criação de novas agências *ad hoc*.

4. O Capítulo debruça-se ainda sobre a cooperação entre a Zâmbia e o Zimbabwe no domínio da implementação do **Posto Fronteiriço de Paragem Única (OSBP)** em Chirundu, como exemplo da cooperação bilateral, que constitui o 3º pilar do conceito de IBM da UE.

5. O **Capítulo 4, Planeamento para Implementar a IBM**, descreve os passos para implementação da IBM, que iniciaram com um estudo da situação actual, à luz das áreas-chave de gestão contidas na 2ª Parte, e o questionário em **Anexo 4** ao presente. O segundo passo prende-se com a criação de uma estrutura de coordenação: um **Coordenador Nacional de IBM**, um **Comité Director Nacional de IBM (NISC)**, um **Comité de Implementação da Estratégia de IBM (ISIC)** e **Grupos de Trabalho**

Consultivo de IBM. O Capítulo descreve como desenvolver uma estratégia nacional e plano de acção de IBM, incluindo a monitorização, avaliação e revisão. Inclui ainda formulários e modelos que podem ser de uso prático para o processo de implementação de IBM.

6. A 2ª Parte do documento consiste em Capítulos 5 a 12 com os Capítulos 5-10 e abordam seis KMAs, respectivamente. Cada KMA aborda três pilares: a cooperação intra-agência, a cooperação inter-agência e a cooperação internacional. Esta mudança da forma em que o EUG é apresentado ajuda a concentrar-se de forma mais rigorosa nas áreas em que as intervenções de gestão na Região devem ser orientadas para reforçar a IBM, e tornar mais fácil a leitura do DSG.

7. O Capítulo 11-12 aborda duas questões transversais de preocupação, nomeadamente «**Combate à Corrupção**» e «**Gestão da Informação e Análise do Risco**».

8. Os Capítulos de KMA constantes da 2ª Parte são seguidos de exemplos nalguns capítulos para ilustrar como certos componentes da IBM são implementados por vários países. O DSG contém quatro anexos, nomeadamente o **Anexo 1** – Talão do Itinerário; **Anexo 2** – Termos de Referência para um grupo de Trabalho Inter-Agência IBM; **Anexo 3** – Principais Documentos Jurídicos; e **Anexo 4** – Questionário de Auto-Avaliação de IBM.

CAPÍTULO 2

VISÃO GERAL SOBRE A GESTÃO COORDENADA DAS FRONTEIRAS

2.1. Introdução

1. Os interesses dos estados ao longo da fronteira incluem a protecção da segurança nacional, a execução dos requisitos migratórios, a execução das restrições relativas à importação e exportação, a recolha de receitas, o registo de estatísticas transfronteiriças, bem como a execução de medidas **sanitárias e fitossanitárias** e padrões técnicas

2. A responsabilidade pela protecção desses interesses cabe à várias agências do estado. São elas a Polícia, a Segurança do Estado, as Alfândegas, a Imigração, as responsáveis pelos regulamentos Sanitários (relacionados com os produtos humanos e animais) e Fitossanitários (relacionados com os produtos vegetais) e o gabinete de normalização.

3. De um modo geral, cada agência de gestão de fronteiras dispõe de políticas e estratégias de gestão fronteiriça próprias e o gabinete fronteiriço de cada agência ocupa-se dos seus processos. Por exemplo, as Alfândegas podem implementar a Gestão do Risco e conceder remessas de baixo risco com base em critérios próprios sem informar as agências sanitárias e fitossanitárias, que poderiam contribuir com indicadores do risco. Contudo, é inevitável e indispensável um grau de cooperação entre agências fronteiriças e os países adjacentes. Por exemplo, as agências fronteiriças do mesmo país devem concordar com as horas de abertura da fronteira e na sequência do desalfandegamento de veículos e autorização de passageiros, e mesmo na criação de mecanismos para a partilha de instalações e infra-estruturas. A nível bilateral, os estados dos países adjacentes devem chegar a acordo em relação ao local dos **Pontos de Travessia Fronteiriços (BCP)** (por exemplo, onde construir uma ponte sobre um rio que representa uma fronteira entre si) e sobre as medidas de controlo e facilitação dos movimentos transfronteiriços das populações residentes dos dois lados da fronteira.

4. As iniciativas tendentes a modernizar os serviços transfronteiriços e promover a Facilitação do Comércio resultaram no aumento da cooperação entre as agências fronteiriças e na integração dos processos semelhantes aos dos mecanismos do Guichet Único e do OSBP, que serão objecto de discussão mais a frente. Com o tempo, à medida em que aumentaram as necessidades, aumentaram também as áreas de cooperação entre as agências internas e a nível bilateral.

5. Alguns países, à semelhança dos países da União Europeia e dos Balcãs Ocidentais, desenvolveram uma abordagem holística e coordenada da gestão das fronteiras, que constitui a forma mais eficaz para concretizar todos os objectivos das fronteiras dos estados. Esta abordagem, designada Gestão Coordenada das Fronteiras (IBM), está centrada na coordenação e cooperação entre todos os actores envolvidos na gestão

fronteiriça e na melhoria de várias Áreas-Chave de Gestão (KMA) que são cruciais para a gestão fronteiriça. Ao melhorar a comunicação, a troca de informações e a assistência mútua, e entre as diferentes agências fronteiriças, a fronteira do estado pode ser gerida de forma mais bem sucedida.

2.2. Abordagem Holística à Gestão Coordenada das Fronteiras

1. Os principais aspectos contidos no conceito de IBM da UE é a melhoria das KMAs no quadro da cooperação intra-agência, inter-agências e bilateral/internacional. Os três níveis de cooperação são considerados como sendo os três pilares do conceito.

Cooperação Intra-Agência

2. A **Cooperação Intra-Agência** reside realmente na melhoria das relações e no apoio dentro da agência fronteiriça. Isto refere-se à interacção entre os seguintes elementos:

- a. Os diferentes departamentos administrativos de um ministério ou agência na sede;
- b. O Ministério/agência e os centros provinciais ou regionais;
- c. Os Centros ministeriais/de agências/regionais e as unidades que trabalham nas fronteiras/território;
- d. Os vários gabinetes fronteiriços ou do território.

3. Os exemplos incluem o fluxo topo à base das directivas e instruções operacionais (Instruções dos Departamentos (IDs) do chefe de gabinete do posto fronteiriço e a cooperação entre um gabinete de veterinária fronteiriço e as autoridades veterinárias territoriais a fim de facilitar a transportação e o trânsito seguros das remessas veterinárias. A informação de valor estratégico recolhida nas fronteiras deve ser encaminhada ao gabinete principal e os resultados desta análise devem ser remetidas de novo às fronteiras de modo a melhorar as operações, conforme ocorre com a informação destinada à gestão do risco que é utilizada para criar perfis de risco.

Portanto, a cooperação intra-agência descreve a cooperação interna eficiente e a gestão dos processos, a informação e os recursos disponíveis junto de um ministério ou agência responsável por tarefas específicas: (a) Entre os níveis local, provincial e nacional (cooperação vertical); (b) Entre as diferentes unidades dos mesmos níveis (cooperação horizontal).

Cooperação Inter-Agência

4. A cooperação inter-agência assume uma abordagem horizontal sobre a cooperação e coordenação entre os gabinetes das diferentes agências ao longo da fronteira (nível local), bem como entre os gabinetes provinciais e dos escritórios sede das agências. Isto envolve contactos formais e informais operacionais diários no **posto fronteiriço** e estende-se para as consultas sobre as estratégias a médio e longo prazo entre os gabinetes principais.

5. Com vista a concretizar um sistema de gestão fronteiriça abrangente e eficaz, todas as autoridades envolvidas nas questões fronteiriças necessitam de cooperar a nível local (operacional), regional e nacional. O objectivo da coordenação a nível do escritório sede (estratégico) consiste em proporcionar um quadro coerente para as operações a fim de evitar incoerências de natureza de políticas. A nível local, os fluxos de trabalho mais eficientes e a troca de informação regular deve dar origem à redução dos períodos de processamento, ao mesmo tempo que aumenta a eficácia de todos os serviços na consecução dos seus objectivos particulares.

Cooperação Internacional

6. A cooperação internacional e a cooperação entre as agências dos diferentes países existe a nível local, regional e bilateral/internacional. A nível do posto fronteiriço deve haver cooperação entre os funcionários de ambos os lados da fronteira, tal como ocorre entre os agentes Aduaneiros. Esta cooperação deve concentrar-se na melhoria das operações quotidianas. Ela pode variar desde a troca de informação até à solução de possíveis desafios operacionais no interesse da facilitação transfronteiriça dos movimentos transfronteiriços legítimos. Deve incluir ainda reuniões entre os países vizinhos a nível provincial e nacional visando abordar questões, designadamente horas de trabalho nos postos fronteiriços, a coordenação das patrulhas fronteiriças de ambos os lados da fronteira, a instalação de patrulhas e operações conjuntas e a criação de gabinetes de contacto comum com vista a melhorar a comunicação e a troca de informação. Através da cooperação regional e multinacional, pode ocorrer a troca de informação de forma mais fácil e podem ser organizados seminários de formação regulares.

7. A cooperação internacional mais estreita no campo da gestão fronteiriça com os países vizinhos e outros interessados constitui uma ferramenta eficaz para facilitar o comércio e abordar a criminalidade transfronteiriça e a migração irregular. Isto pode ser concretizado, por exemplo, implantando mecanismos de trabalho adequados e canais de comunicação, pontos de contacto locais, planos ou exercícios de emergência conjuntos e tratamento de incidentes de uma forma factual por forma a evitar litígios políticos.

Áreas-Chave de Gestão (KMAs)

8. Conforme se refere na introdução, para cada pilar, ou seja, a operação intra-agência, a cooperação inter-agência e a cooperação internacional, existem directrizes detalhadas para as seis KMAs, nomeadamente:

- **Quadro jurídico e regulador**, que descreve a base jurídica necessária para a cooperação e a troca de informação;
- **Quadro institucional**, que oferece o contexto organizacional para a introdução da IBM
- **Procedimentos para a cooperação**
- **Recursos humanos e formação**, que se debruça sobre as questões relativas ao recrutamento e educação/informação no quadro da coordenação e cooperação.

- **Comunicação e troca de informação**, que oferece uma orientação sobre o melhor caminho para criar fluxos normalizados e eficientes e a troca de informação
- **Infra-estruturas e equipamento**, que explica de que forma o equipamento e as instalações podem apoiar a cooperação a todos os níveis.

9. The São também abordadas as seguintes questões preocupantes:

- Gestão do asilo e de vistos no contexto da IBM
- Gestão da informação e análise do risco
- Combate à Corrupção
- Desenvolvimento de uma estratégia nacional e plano de acção para a IBM.

10. Embora a ênfase incida nos três pilares de cooperação, a substância real da IBM reside nas KMAs. As KMAs são realmente as áreas-chave de gestão que devem ser abordadas no esforço tendente a integrar a gestão das fronteiras. De qualquer modo, do ponto de vista de gestão, as questões que se inserem na cooperação intra-agência devem ser encaradas de forma mais adequada como **gestão da agência** em vez da cooperação dentro da agência. O DSG orienta o enfoque para as KMAs, embora para cada KMA seja também discutida a cooperação intra-agência, inter-agência e internacional/bilateral. Esta é uma abordagem mais lógica e torna as Directrizes sobre a IBM mais legíveis.

2.4. Benefícios da IBM e Directrizes

1. A IBM consiste, portanto, na melhor gestão das agências fronteiriças a nível nacional e inferior, bem como na melhoria da sua coordenação e colaboração a nível intra-agência, inter-agência e internacional com o objectivo de alcançar-se fronteiras abertas mas controladas e seguras. Como refere o EUG, na base do conceito está a compreensão de que, independentemente do sistema nacional e do seu nível de desenvolvimento, os resultados das agências fronteiriças particulares melhoram de um modo geral quando é intensificado o seu nível de cooperação. A gestão das fronteiras torna-se mais suave e mais eficiente, o que, por exemplo, origina períodos de espera mais curtos nos pontos de travessia fronteiriços e, por conseguinte, maior satisfação por parte do cliente. Ao mesmo tempo, a cooperação pode contribuir para o aumento das taxas de detecção de actividades transfronteiriças ilícitas.

2. A implementação da IBM, a par do Projecto de Directrizes da SADC, deve beneficiar os países da África Austral e as regiões adjacentes. Irá, entre outros benefícios:

- melhorar a gestão das agências fronteiriças e esclarecer as responsabilidades e a responsabilização das agências fronteiriças;
- Eliminar a rivalidade inter-agência e a duplicação de recursos;
- Facilitar o comércio, os transportes, o turismo e o investimento estrangeiro;
- Providenciar a titularidade geral única da responsabilidade pela eficiência da fronteira;

- Contribuir para o êxito dos projectos de facilitação transfronteiriça regional e nacional à semelhança dos projectos destinados à implementação do Guichet Único e do OSBP;
- Facilitar a implementação da agenda de integração regional (União Aduaneira; Mercado Comum – Livre circulação de bens, da força de trabalho e do capital; Segurança, etc.);
- Facilitar a implementação e adesão aos vários instrumentos internacionais concernentes à facilitação das formalidades transfronteiriças.

3. No Capítulo 1, refere-se que existe uma diferença entre a IBM e dois outros conceitos que podem ser confundidos com a IBM, designadamente o Guichet Único e o controlo da Paragem Única, este mais popularmente conhecido na região por Posto Fronteiriço de Paragem Única. Estes dois conceitos são agora analisados ao pormenor.

2.5. Conceito de Guichet Único – Integração Interna dos Processos

1. Um Guichet Único consiste na integração interna afecta fundamentalmente à recolha de dados e processamento de informação. Um Guichet Único define-se como um mecanismo que permite às partes envolvidas no comércio e no transporte albergar informações e documentos normalizados com um único ponto de entrada visando corresponder à todas as necessidades reguladoras de importação, exportação e de trânsito. Se a informação for electrónica, então os elementos da dados particulares só devem ser remetidos uma vez⁸. Trata-se de um conceito essencialmente político/organizacional/processual e não um sistema tecnológico!

Características do Guichet Único

- Permitir aos comerciantes albergar informações e dados normalizados junto de um único ponto de entrada simples visando corresponder às exigências de importação, exportação e trânsito;
- Se a informação for electrónica, então ela só precisa de ser submetida uma vez;
- Permitir a partilha de informação entre as agências do governo com respeito às transacções comerciais internacionais;
- Providenciar mecanismos de controlo coordenados e inspecções das várias autoridades do estado;
- Permitir o pagamento de direitos e outros encargos;
- Representar a fonte de informação do estado relacionada com o comércio.

2. O Gana, Quênia, Maurícias e o Senegal são provavelmente os únicos países Africanos que operam Guichet Único. Outros países do mundo são a Finlândia, Alemanha, Guatemala, Hong Kong SAR (China), Japão, Malásia, Singapura, Suécia e os Estados Unidos da América.

⁸ A informação sobre esta secção foi obtida de uma comunicação do Secretariado da UNCTAD, elaborada por Tom Butterfly, Gabinete de Facilitação do Comércio, Sucursal de Logística do Comércio, UNCTAD, e da Res. 33 da ONU e das directrizes da OMC sobre a Harmonização de Dados em Ghichet Único.

3. O mecanismo de Guichet Único pode ser financiado pelo estado, conforme a Finlândia, Suécia e Estados Unidos, ou pelo sector privado, conforme ocorre na Guatemala e Alemanha. Nos quatro países Africanos, o mecanismo é financiado pelas parcerias do sector público-privado.

4. A implementação do conceito de Guichet Único deve ser realizada gradualmente, iniciando pela análise dos processos (vide tabela e quadro que se seguem). A criação e funcionamento do mecanismo é o último passo. Existem várias ferramentas, meios e Recomendações de Facilitação do Comércio das agências da ONU e outras organizações internacionais (algumas das quais ilustradas na última coluna da tabela a seguir) que devem ser respeitados e ajudarão a cumprir com os vários passos. A Recomendação 33, **UN/CEFACT**, enumera os principais factores necessários para a criação de um clima para um Guichet Único bem-sucedido. Todos estes factores são cruciais para o desenvolvimento de um clima para o Guichet Único. Uma agência líder forte é crucial para a concretização de resultados práticos bem-sucedidos do processo de harmonização. É a agência líder que se responsabilizará pela elaboração do planeamento e afectação dos recursos necessários.

5. A **Organização Mundial das Alfândegas (OMA)** também desenvolveu Directrizes sobre a Harmonização de Dados para o Guichet Único destinado à apoiar a harmonização e normalização da informação sobre o comércio internacional do estado e das necessidades de dados com vista a desenvolver e implementar um clima de Guichet Único. As directrizes assentam nas melhores práticas e oferecem os pormenores sobre as questões de políticas e organizativas necessárias para concretizar a harmonização preconizada. Proporcionam igualmente as ferramentas que os estados podem empregar para facilitar o processo de harmonização e os pormenores sobre a harmonização interna.

Implementação Gradual Assente nas Normas Internacionais

5º e Último Passo		<i>Guiché Único</i>	Rec 33+34
4º Passo		<i>Troca de Dados Transfronteiriços</i>	UNeDocs + WCO DM = CBRDM
3º Passo		<i>National Data Harmonization</i>	UNTDDED, Biblioteca de Componentes Nucleares, UN LOCODE e listas de código, UNeDocs, Rec 34
2º Passo		<i>Document Simplification and Standardization</i>	Chave do Esboço da ONU, Documento Director, UNTDED, kit de Ferramentas TF e Repositório de Formulários
1º Passo	<i>Análise do Processo e Simplificação</i>	Processo Comercial/Político – Colaboração entre o Comerciante e o Governo (UN/CEFACT Rec. 4, Rec. 18), Modelo de Referência da Cadeia de Fornecimento Internacional UN/CEFACT, Metodologia de Modelagem Unificada (UMM), Metodologia de Auditoria da Parceria de Facilitação Internacional do Comércio e Transporte (GFP)	

Processo de Reestruturação Antes da Informatização em Camboja⁹

A Equipa e os seus consultores (**responsáveis pela introdução ASYCUDA World**) ... examinaram todos os aspectos relativos aos actuais sistemas e reestruturaram-nos com vista a automatizar todos os processos de importação/exportação. Isto levou a que nós eliminássemos muitos dos processos e documentos de legado, além de reduzir o número de Ministérios que podem insistir em autorizações e habilitação prévia para autorizações e vários certificados, incluindo o Certificado de Origem. Os princípios básicos que empregámos para os processos de reestruturação incluíram os seguintes:

- Não automatizar os processos actuais sem antes reestruturá-los;
- Eliminar os passos quando possível, simplificar lá onde estes não podem ser eliminados e retirar o maior número possível de processos da trajectória crítica do processo de aprovação das importações/exportações;
- Eliminar o papel, as assinaturas, os pagamentos em dinheiro e todas as oportunidades de interacções pessoais;
- Empregar os princípios de pré-desalfandegamento, auditoria pós-evento e gestão do risco baseado em regras em todas as oportunidades;
- Utilizar normas internacionais e protocolos e processos internacionalmente aceites sempre que possível;
- Requisitos de entrada de dados simplificados.

⁹ Comunicação do Camboja Submetida por Camboja no Fórum Executivo sobre o Comércio Sem Papel nas Cadeias de Fornecimento Internacional: Intensificar a Eficiência e a Segurança, Genebra, Suíça 20 – 22 de Junho de 2005

Soluções de TIC para o Guichet Único

6. O Guichet Único é muitas vezes associado à sistemas de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) muito sofisticados. Isto ocorre em parte porque os sistemas de TIC existentes, que são publicitados como exemplos, são muito sofisticados por serem Sistemas Comunitários que oferecem soluções tendentes à congregar um grande número de partes interessadas no comércio internacional. O Guichet Único serve essencialmente para permitir ao operador económico efectuar uma declaração que servirá os fins das várias agências fronteiriças concernentes. Na sua forma mais ríspida, o Guichet Único pode ser implementado sem a TIC colocando todas as agências num só lugar a serem servidas por uma única recepção de documentos e balcão de análise. A utilização da TIC intensificará a facilitação, mas o grau de sofisticação da solução de TIC dependerá da necessidade e do poder de compra. Lá onde um país é incapaz de adquirir um sistema sofisticado, este deve, todavia, implementar um Guichet Único com um sistema, mesmo que seja automatizado. Por conseguinte, o país adquirirá um sistema de TIC simples que será actualizado em função da necessidade e os recursos disponíveis.

7. Os países que já utilizam os Sistemas de Informatização dos Serviços Aduaneiros (ASYCUDA) podem adoptar esta abordagem gradual para implementar o Guichet Único. Enquanto se elaboravam estas directrizes, a UNCTAD, proprietária do ASYCUDA, está a preparar um portal e os módulos do Guichet Único para a versão *ASYCUDA World* destinada a interligar as Alfândegas e outras agências governamentais. O *ASYCUDA World*, que é a última versão do ASYCUDA, é essencialmente um ASYCUDA ++ (a versão anterior) dotado de uma extremidade frontal de acesso à Internet. O ASYCUDA ++ e a versão a antecedeu (ASYCUDA 2.7) são utilizados pela maioria das autoridades Aduaneiras da região e em mais de 100 países do mundo. Antes de comprar sistemas de TIC para o Guichet Único muito dispendiosos os países da região devem verificar a disponibilidade de soluções para o ASYCUDA, que terão uma vasta comunidade de utentes e beneficiará da manutenção da UNCTAD/CNUCED.

Guichet Único e IBM

8. O Guichet Único destina-se à integração dos processos e a troca de informação e de dados que as agências podem utilizar para exercer o controlo eficaz e tomar decisões de carácter de gestão. A implementação de um Guichet Único requer a coordenação a nível das agências fronteiriças e mesmo a nível ministerial. Na verdade, deve haver uma autoridade governamental ou uma organização do sector privado a iniciar os passos com vista a criação de um Guichet Único. Esta pode ser o ministério competente em matéria de facilitação do comércio ou da promoção do investimento, ou, no caso do sector privado, a federação das câmaras do comércio ou o fórum do comércio. Se houver uma agência única responsável pela gestão fronteiriça, conforme propõe o Capítulo 3 a seguir, deverá ser esta a tomar a iniciativa ou a supervisionar a sua implementação.

2.6. Conceito de Posto Fronteiriço de Paragem Única

1. **O Posto Fronteiriço de Paragem Única (OSBP)** envolve plenamente a cooperação requerida pelos três pilares da IBM. Envolve a cooperação bilateral intensiva entre os estados adjacentes a nível do estado até aos níveis operacionais subalternos do BCP concernente. A característica principal do conceito reside em dois países vizinhos colocar agentes das suas respectivas agências fronteiriças no seu território para que um lado da fronteira controle de forma conjunta o movimento de trânsito para uma direcção, por exemplo, na direcção sul. O efeito é que o trânsito para qualquer direcção só parará num posto fronteiriço, daí o conceito OSBP.

2. A Zâmbia e o Zimbabwe dispõem provavelmente de maior experiência no campo da implementação do conceito uma vez que na altura da elaboração das presentes directrizes, o OSBP de Chirundu na fronteira entre os dois países é o único OSBP operacional na SADC e nas regiões do COMESA. O preâmbulo do Acordo Bilateral entre os governos dos dois países mostra as áreas de cooperação entre os dois países e os benefícios daí provenientes. De acordo com preâmbulo, a intenção das partes signatárias do acordo consiste no seguinte:

- a. propiciar expedições e mecanismos de controlo fronteiriço mais eficazes;
- b. reduzir o número de paragens no comércio transfronteiriço e noutras transacções combinando as actividades de controlo fronteiriço das Partes num único local em cada direcção;
- c. estender a aplicação das leis nacionais relativas aos controlos fronteiriços de cada Parte no outro Estado, propiciando, deste modo, aos agentes de controlo fronteiriço de cada Parte desempenharem as funções estatutárias fora do seu território nacional;
- d. permitir o acolhimento dos agentes de controlo fronteiriço no território de cada um com autoridade para desempenhar as funções de controlo fronteiriço recorrendo às próprias leis nacionais;
- e. partilhar as infra-estruturas e instalações de controlo fronteiriço de ambos, propiciando, deste modo, aos agentes de controlo fronteiriço de cada Parte o desempenho das funções de controlo fronteiriço estatutárias fora do seu território nacional;
- f. simplificar os documentos e procedimentos relativos ao controlo fronteiriço a fim de permitir o processamento expedito dos mecanismos de controlo fronteiriço;
- g. aproveitar ao máximo a utilização da Tecnologia de Informação e Comunicação a fim de reforçar a partilha acelerada de dados relativos ao controlo fronteiriço entre os agentes de controlo fronteiriço das Partes;
- h. harmonizar os regulamentos e procedimentos de controlo fronteiriço das Partes visando o requerimento normalizado e a previsibilidade mais fácil;
- i. realizar a formação técnica conjunta dos agentes de controlo fronteiriço das Partes por forma alcançar os níveis comuns de compreensão conceitual das operações do OSBP;
- j. envolver os sectores privados de cada Parte mediante programas de consciencialização pública, formação de agentes de facilitação do controlo fronteiriço e prestação do acesso necessário à todos os agentes de facilitação

do controlo fronteiriço do sector privado.

3. Para que este mecanismo seja bem-sucedido, é necessário o engajamento do estado ao mais alto nível e o fortalecimento de todas as KMAs de IBM, de modo particular o quadro jurídico. Espera-se que outros países que criarem OSBPs beneficiarão do quadro jurídico para o OSBP de Chirundu, que está descrito no Capítulo 3 que se segue, ou melhorem-no, uma vez que, contrariamente aos países pioneiros, eles estarão em condições de avaliar as disposições que funcionaram devidamente e as que não.

2.7. Coordenação Regional e Assistência Técnica

1. Tendo em vista o papel significativo da IBM em todos os aspectos da integração regional, recomenda-se que a sua implementação seja inserida no plano de trabalho do Secretariado da SADC. Ao Secretariado competirá a seguinte responsabilidade:

- promover a sua implementação pelos Estados Membros;
- apoiar os Estados Membros assegurando assistência técnica para implementar a IBM;
- coordenar a formação em matéria de IBM;
- monitorizar e emitir relatórios periódicos de balanço da implementação da IBM na região;
- actualizar estas directrizes com regularidade.

2. Uma vez que a IBM é de importância para todas as agências fronteiriças, a sua coordenação regional deve envolver mais de uma direcção do Secretariado da SADC. A coordenação será também exigida a nível do Secretariado.

CAPÍTULO 3

AGÊNCIAS DE GESTÃO FRONTEIRIÇA NA REGIÃO DA SADC

3.1. Exemplos da Zâmbia e Zimbabwe¹⁰

1. As principais agências de gestão fronteiriça contam com escritórios ou efectivos próprios nos **Pontos de Travessia Fronteira (BCPs)** ou nos postos fronteiriços, responsáveis pela execução do mandato da agência. As agências do estado representadas no posto fronteiriço Zâmbia/Zimbabwe de Chirundu são representantes das agências tipicamente presentes nos escritórios fronteiriços da região da SADC. As responsabilidades de cada agência estão resumidas a seguir¹¹:

Imigração

2. Em ambos os países a Imigração está adstrita ao Ministério do Interior, responsável pelo controlo da entrada e saída de pessoas e pela monitorização da permanência de estrangeiros no país. O departamento também facilita os movimentos transfronteiriços das populações fronteiriças através de um sistema de passes fronteiriços, criado mediante acordo mútuo entre sí.

Alfândegas

3. As Alfândegas mantêm uma grande presença nas fronteiras dos países da SADC. As Alfândegas Zambiana e Zimbabweana são serviços da **Autoridade Fiscal da Zâmbia (ZRA)** e da **Autoridade Fiscal Zimbabweana (ZIMRA)**, respectivamente. À semelhança dos serviços aduaneiros de outros países, os serviços são responsáveis pelo controlo e monitorização das importações e exportações, bem como pela cobrança de direitos Aduaneiros e outros impostos decorrentes das importações e exportações. Às Alfândegas Zambianas também compete a inspecção dos contentores de carga inserida no exercício de verificação Aduaneira.

Gabinete de Normalização

4. A outra agência comumente representada na fronteira é o Gabinete Nacional de Normalização que é responsável pela garantia de que as mercadorias importadas para o país satisfaçam as normas de qualidade e técnicas requeridas. O **Gabinete de Normalização da Zâmbia (ZBS)** é o único que está representado em Chirundu.

Agências do Ambiente, Sanitárias e Fitossanitárias

5. Outras agências comuns destacadas na fronteira são a Saúde, Veterinária e Agricultura, que são responsáveis pela execução das leis de protecção da saúde humana, das espécies animais e vegetais e do ambiente. Na Zâmbia, o **Conselho Ambiental da Zâmbia (ECZ)** está representado em Chirundu onde é responsável pela

¹⁰A informação contida nesta secção deriva de um relatório do estudo sobre o OSBP de Chirundu.

protecção da saúde humana e ambiente, mediante a monitorização e o controlo da importação de produtos proibidos, restritos e experimentais.

6. No Zimbabwe, não há um órgão regulador de normas. A Associação de Normalização do Zimbabwe é uma organização do sector privado encarregue de desenvolver e promover normas nacionais e a certificação de ISO. Ela protege também os fabricantes particulares de produtos sem conformidade. Mantém um acordo com o governo destinado a prestar serviços consultivos.

7. Encontra-se também na fronteira o **Departamento de Saúde** da Zâmbia, responsável pela monitorização e regulamentação da importação e exportação de cosméticos, géneros alimentícios e medicamentos. Finalmente, está o **Departamento da Agricultura** que é responsável pela execução dos regulamentos fitossanitários.

8. Ao lado do Zimbabwe os agentes da **Agricultura e Saúde Portuária** partilham a responsabilidade inerente às funções de saúde, sanitárias, fitossanitárias e ambientais.

Polícia e Polícia Internacional (Interpol)

9. Os serviços da Polícia estão muitas vezes representados na fronteira. O seu papel é fazer cumprir a lei e a ordem e assegurar a segurança do estado. A Polícia pode verificar as actividades de outras agências fronteiriças para assegurar que as formalidades fronteiriças foram cumpridas. Podem também actuar lá onde há suspeição de criminalidade ou no interesse da segurança do estado. Podem ainda executar o cumprimento dos requisitos do trânsito dentro e ao longo da fronteira. Em Chirundu, a Interpol também está representada no lado da Zâmbia, estando encarregue de verificar a titularidade dos veículos automóveis de passageiros privados, especialmente os que ostentam matrículas estrangeiras.

Outras Agências Fronteiriças

10. Em ambos os lados da fronteira, existem ainda agentes dos ministérios dos transportes e estradas que administram controlos de limitação do peso por eixo e a cobrança de taxas de portagens e encargos afins. Na Zâmbia, a agência de transportes rodoviários presentes em Chirundu é a **Agência de Transporte e Segurança Rodoviária (RTSA)**. As suas principais funções compreendem a cobrança de taxas de portagens de veículos comerciais registados no estrangeiro e a emissão de autorizações temporárias e licenças rodoviárias temporárias.

11. No lado do Zimbabwe o **Departamento de Inspeção de Veículos Automóveis (VID)** é responsável pela cobrança de taxas de portagens rodoviárias, a verificação de veículos automóveis no domínio de controlo técnico dos veículos e gestão das operações de pontes-básculas. Existe uma ponte-báscula que é utilizada para verificar os limites de pesos por eixo a fim de impedir e punir o excesso de carga dos veículos automóveis. A ponte-báscula mais próxima no lado Zambiana localiza-se em Kafue, a cerca de 100 Km ao longo da estrada principal para Lusaka.

12. A **Comissão de Luta Contra Drogas (DEC)** da Zâmbia é outra agência ainda não representada na fronteira. Foi criada em 1989 para combater o abuso e o tráfico ilícito

de narcóticos. Além das suas funções ao longo da fronteira, a comissão realiza campanhas públicas de esclarecimento do público sobre os efeitos e perigos de narcóticos. No Zimbabwe, a responsabilidade pelo combate ao tráfico e abuso de drogas cabe à polícia Zimbabweana. A tabela que se segue enumera as agências representadas na fronteira de Chirundu.

3.2. Necessidade de uma Agência de Vigilância Fronteiriça

1. De um modo geral, as agências enumeradas acima são responsáveis pela autorização de pessoas, desalfandegamento dos seus veículos automóveis e objectos em sua posse que entram ou saem do país. O que não está claro é à que agência, especialmente a Polícia, Imigração e as Alfândegas, cabe as patrulhas fronteiriças e a guarda dos pontos de travessia autorizados fora das horas normais de expediente para impedir travessias fronteiriças não autorizadas.

2. Na Zâmbia e no Zimbabwe, a vigilância da fronteira é da responsabilidade da política, mas as Alfândegas e a Imigração também podem reivindicar responsabilidade em fazer cumprir as respectivas leis. Na África Oriental o Serviço de Prevenção Aduaneira (CPS) foi responsável pela vigilância fronteiriça, segurança das áreas Aduaneiras, inspecção de veículos, autorização de passageiros no aeroporto e nos postos fronteiriços e, de um modo geral, serviram como força policial das Alfândegas. Com a criação da Autoridades Fiscal e a reestruturação das administrações Alfandegárias foi abolido o CPS.

2.. Nos Estados Unidos da América, a **Patrulha Fronteiriça dos Estados Unidos** é a agência adstrita às Alfândegas e Protecção Fronteiriça (CBP), é responsável primário pela imigração e fazer cumprir a lei fronteiriça prevista na Lei Migratória e da Nacionalidade. A tarefa do agente é “impedir que os terroristas e as armas terroristas entre nos Estados Unidos e dissuadir e apreender estrangeiros ilegais e individuos envolvidos no comércio ilegal de drogas e que entram nos Estados Unidos noutros pontos que não sejam os Portos de entrada designados”¹²

3. A **Agência Fronteiriça do Reino Unido** é responsável pela segurança da fronteira do Reino Unido e pelo controlo migratório do Reino Unido. Gere o controlo fronteiriço do Reino Unido e executa os regulamentos migratórios e aduaneiros. Aprecia igualmente os requerimentos para autorização da entrada ou permanência no Reino Unidos e para cidadania e asilo.

4. Vários países Europeus mantêm uma Polícia Fronteiriça ou Guardas-Fronteiras. Eles formam parte da força da Polícia nacional. Nalguns países Europeus como a Suíça e a Bélgica, eles também exercem funções migratórias.

¹²De Wikipedia, Enciclopédia Gratuita

5. Os Estados Membros da SADC devem esclarecer que agência é responsável pela vigilância fronteiriça. A falta de clareza pode dar origem à rivalidades inter-agência, à duplicação de recursos, à travessia fronteiriça ilegal ou à falta de afectação de recursos para as patrulhas fronteiriças.

6. As EUG recomendam que a responsabilidade seja confiada à unidade *ad hoc* da Força da Polícia nacional. Tal é o caso da Zâmbia e também do Zimbabwe, onde a Polícia mantém uma unidade fronteiriça. Embora a unidade não seja uma estrutura paralela, é importante ter em mente o seguinte:

- a. Deve haver uma afectação orçamental especial para a gestão fronteiriça, incluindo salários, infra-estruturas, equipamento (incluindo de manutenção), formação e demais actividades.
- b. O chefe da unidade a nível nacional deve gozar de poderes de decisão sobre os aspectos estratégicos e operacionais gerais de controlo fronteiriço.
- c. Uma vez que a unidade seria responsável pela segurança fronteiriça, o seu efectivo deve destacar-se em cada BCP, mas não empregando necessariamente o mesmo número de membros em cada BCP. Dependendo do volume e categoria do BCP o número de efectivos em serviço deve variar.
- d. A unidade deve em princípio estar centralizada, mantendo uma cadeia directa de commando entre as unidades responsáveis a todos os níveis (central, regional e local). Contudo, os escritórios a nível local devem gozar de poderes de autonomia suficientes para reagir de forma rápida e eficaz à situações imprevisíveis e devem ser capazes de tomar decisões relativas à compras de pequena escala (por exemplo, material de escritório).

7. A responsabilidade da unidade consistiria no seguinte:

- a. Realizar acções de vigilância fronteiriça e verificações nos BCPs;
- b. Controlar o movimento de veículos automóveis e de pessoas no posto fronteiriço;
- c. Impedir que as pessoas se escapem das verificações fronteiriças levadas a cabo nos BCPs autorizados e transferir os casos à agência competente;
- d. Tomar medidas preventivas ou executivas na fronteira a fim de protegê-la contra actos ilegais;
- e. Realizar investigações dos factos observados no decurso das verificações ou da vigilância fronteiriças e comunicá-los/transfери-los para as agências competentes;
- f. Manter a segurança nacional em cumprimento do ordenamento jurídico nacional.

8. O controlo do trânsito no posto fronteiriço é importante para facilitar a travessia fronteiriça. Como constatam alguns estudos¹³, a congestão nos postos fronteiriços é

¹³Vide por exemplo o “Beira Corridor: “Cross-border Trade Facilitation Component – Situation Report”. [“Corredor da: “Relatório da Situação do Componente de Facilitação das Trocas Comerciais Transfronteiriças] por Infra Africa (Pty) Ltd, 2005”.

às vezes provocada pelo estacionamento desordeiro por parte dos motoristas. Às vezes um motorista estaciona um veículo dentro da zona de controlo e desaparece ao invés de estar à disposição quando é solicitado para o efeito. O controlo também é necessário fora dos portões do posto fronteiriço para que os veículos possam alinhar-se e movimentar-se de forma ordeira.

9. No quadro das suas operações, a unidade deve também desenvolver tarefas de execução da lei, por exemplo, impedir, identificar, descobrir e investigar o crime transfronteiriço, quer como parte das suas tarefas regulares, quer em cooperação com outras autoridades da lei competentes. Deve ser empregue para neutralizar actividades de pesca ilegal, a exploração ilegal dos recursos naturais e a poluição marítima. Deve estar disposta para dar resposta, a todo o momento, aos pedidos de assistência vindos de outras agências fronteiriças.

10. O efectivo da unidade deve ser identificada pelo seu uniforme especial. Receberá formação especializada, trabalhará em estreita colaboração com outras agências de gestão fronteiriça e participará com outras agências nos esforços tendentes a criar fronteiras abertas mas controladas com eficácia. Dependendo das circunstâncias nacionais, os agentes da unidade devem beneficiar de subsídio fronteiriço acima dos seus salários de modo a elevar os seus emolumentos ao nível dos de outras agências fronteiriças.

3.3. Necessidade de uma Agência de Gestão Fronteiriça

Aspecto de Gestão do IBM

1. Nesta fase, seria útil reiterar os aspectos de gestão da IBM. A gestão coordenada das fronteiras tem a ver com a integração da gestão da fronteira. O objectivo da sua gestão consiste em assegurar que as pessoas e mercadorias que se movimentam pela fronteira estejam sujeitas à várias leis relativas à estas pessoas e bens. Este objectivo geral é constituído por objectivos particulares de cada agência fronteiriça. Por exemplo, as Alfândegas têm por objectivo assegurar que todas as importações e exportações sejam declaradas às Alfândegas. Para concretizar o seu desiderato, cada agência fronteiriça gere mediante a aquisição de recursos adequados e a formulação de políticas, estratégias e actividades para a sua área de competência. É neste sentido que cada agência gere a fronteira. A IBM exige que a gestão por parte de agências fronteiriças seja coordenada ou coordenada, pois este exercício resultaria na concretização mais eficiente dos seus objectivos particulares e do objectivo central da gestão fronteiriça.

2. Nenhuma das agências discutidas no início deste capítulo mantém um papel estatutário ou a responsabilidade de coordenação ou integração. Neste sentido, a situação da fronteira terrestre difere da dos portos marítimos e aeroportos, onde existe normalmente uma agência ou sociedade comercial que é proprietária do porto ou aeroporto. A sociedade comercial não é apenas responsável pela manutenção das infra-estruturas portuárias, serviços públicos, assistência em escala e outras

instalações, mas também pela manutenção da segurança e eficiência máximas do porto. Os Aeroportos e portos marítimos são geridos como entidades comerciais e são motivados pelas preocupações comerciais e de segurança a fim de atingir a excelência na sua gestão. O relaxe pode resultar na perda de negócios se, por exemplo, as linhas aéreas evitarem o empresas aeroportuárias ou de embarcação, evitarem ou reduzirem a escala ao porto ou impuserem uma sobre-taxa a fim de melhorarem a eficiência e tornarem o porto auto-sustentado do ponto de vista financeiro.

3. O esforço com vista à segurança e eficiência portuária e aeroportuária resulta na facilitação das trocas comerciais, transporte, turismo e investimento (TTI), questões de interesse nacional à semelhança da protecção da segurança do estado, receitas e vida humana, animal e vegetal. Embora as agências fronteiriças estejam cada vez mais a simplificar e a modernizar a sua documentação e os seus procedimentos em resposta aos recentes esforços tendentes à promoção da facilitação transfronteiriça, o seu enfoque manter-se-á sempre o seu mandato estatutário, que não tem a ver com a Facilitação das TTIs. Na verdade, são as suas actividades de execução e cumprimento que colocam graves ameaças para as TTIs.

4. Para que esta coordenação seja bem-sucedida na sua plenitude, há necessidade de uma agência *ad hoc* encarregue de gerí-la. A constituição de uma autoridade fronteiriça conforme planeado no Zimbabwer representaria um passo decisivo para a gestão da fronteira. Entretanto, para que a autoridade seja bem-sucedida em termos de IBM, as suas responsabilidades teriam de alargar-se para lá da titularidade e manutenção das infra-estruturas e equipamento do posto fronteiriço. Necessitaria de ter todas as responsabilidades mencionadas a seguir. A situação prevalecente na Zâmbia e Zimbabwe dá espaço para apreciação de que ministério estaria melhor colocado para supervisionar a integração da gestão fronteiriça. O Ministério responsável pelo comércio externo seria o mais adequado já que em muitos países ele é responsável pela facilitação das trocas comerciais, que é provavelmente a questão de maior preocupação a seguir apenas à segurança nacional.

5. Seja qual for o ministério que assumir a responsabilidade, este deve criar uma unidade consagrada à integração da gestão fronteiriça. A unidade seria responsável pela implementação do modelo de Gestão Coordenada das Fronteiras, devendo as suas funções gerais contemplar as seguintes:

- Supervisionar a implementação do conceito de IBM;
- Promover a cooperação contínua entre as agências fronteiriças e os escritórios fronteiriços;
- Promover as relações bilaterais com os estados vizinhos;
- Coordenar as medidas e programas de facilitação nacional, transfronteiriça e regional;
- Parâmetros de referência, monitorização, avaliação e apresentação de relatórios sobre o desempenho de postos fronteiriços;
- Realizar audiências sobre propostas tendentes à introdução de novas formalidades transfronteiriças;
- Manter a ligação com os operadores económicos e tratamento das queixas

públicas relativas à travessia fronteiriça;

- Realizar actividades de comunicação sobre a gestão fronteiriça e de aproximação.

O papel da unidade é desenvolvido no Capítulo 4 concernente à implementação da IBM e o Capítulo 6 dedicado ao quadro institucional da IBM.

EXEMPLO PRÁTICO

EXEMPLO PRÁTICO: Gestão central de todas as actividades da **fronteira azul**.

A Guarda Costeira Federal da Alemanha (küstenwache des Bundes) coordena as actividades de execução da lei federal no mar e é, entre outras obrigações, responsável pela protecção das fronteiras e alfândegas nacionais. Embora a Guarda Costeira tenha o seu logótipo e uniforme, não é uma agência independente, mas somente um organismo de coordenação cujos membros são a Guarda-Fronteiras Federal (Guarda-Fronteiras), Alfândegas, a “Administração Federal de Cursos de África e Embarcações” que o Instituto Federal da Agricultura (Protecção Alimentar/Pesqueira). Embora em princípio cada agência é responsável pelos seus respectivos deveres, na prática as Alfândegas e a Guarda-Fronteiras detêm a autoridade de agir em nome de cada um quando necessário. Quando são apreendidos suspeitos ou são encontradas mercadorias ilegais, estes são entregues à agência competente no fim do turno, que depois assume a responsabilidade pelo caso. O apoio imediato pode ser solicitado a partir de agências parceira a qualquer momento quando surgir a necessidade. Dois Centros de Guarda Costeira coordenam todas as actividades para assegurar que toda a costa seja abrangida e que os navios não são verificados várias vezes por agências diferentes. O estado federal paga pela aquisição dos navios, que são depois atribuídos aos ministérios envolvidos. Os barcos são tripulados pelas respectivas com oficiais detentores de patente de navegação e marítimos com experiência. Este sistema requiere um elevado nível de confiança e uma cooperação bem-estabelecida entre as agências envolvidas, mas tem a vantagem de oferecer uma afectação racional dos recursos à um custo módico.

CAPÍTULO 4

IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO COORDENADA DAS FRONTEIRAS

4.1. Estudo da Situação Actual

1. A 1ª Parte destas directrizes abordou o conceito de IBM e apresentou apenas uma sinopse da situação actual prevalecente nos países da SADC recorrendo à Zâmbia e o Zimbabwe como exemplos. Como se afirmou na introdução à estas directrizes, espera-se que a directrizes encorajem e ajudem os funcionários das agências fronteiriças ou os ministérios concernentes a rever e a melhorar a situação actual de integração da gestão fronteiriça no seu todo.

2. O primeiro passo no processo de implementação da IBM é a realização de um estudo da situação actual. Isto é importante já que em todos os países há a tendência de existir algum grau de integração. O estudo deve analisar de forma minuciosa a

situação relativa à todas as KMAs, com base nas directrizes e no questionário constante do Anexo 4, e deve abarcar uma avaliação das lacunas e necessidades, bem como um inventário de todas as actividades nacionais e internacionais em curso e planeadas no domínio da gestão fronteiriça. Os resultados da análise servirão de base para a estratégia de IBM e plano de acção.

3. O estudo da situação actual numa agência pode ser realizado pela própria agência ou por um consultor. A situação actual no país, no seu todo, pode ser realizada pela unidade junto do Ministério responsável pela coordenação fronteiriça conforme recomenda o Capítulo 3. Se o ministério não tiver uma unidade de coordenação da gestão fronteiriça deve contratar-se um consultor para realizar o estudo.

4. Se uma agência decidir à favor da revisão da situação actual, a própria agência responsabilizar-se-á pela melhoria das áreas identificadas. Note-se que, após a revisão nacional cada agência poderá ser solicitada a melhorar as áreas identificadas se não for viável realizar um programa nacional de melhoria total da IBM. Contudo, os Estados Membros são encorajados a providenciar recursos para este esforço nacional já que a integração da gestão das fronteiras deve envolver todas as agências e demais partes interessadas, e não será concluído se apenas algumas KMAs forem abordadas por algumas agências. O resto do Capítulo presume o princípio de que a IBM será implementada a nível nacional.

4.2. Responsabilidade pelo Processo de Planeamento

1. Se já existir uma unidade junto do ministério que seja responsável pela coordenação da gestão fronteiriça, a unidade será responsável pela coordenação do processo de planeamento. Se não existir essa unidade, o ministério deve nomear um **Coordenador Nacional para IBM (NIC)**. Nenhuma agência de gestão fronteiriça sózinha é capaz de liderar o processo. Presume-se neste capítulo que não existe uma agência de coordenação da gestão fronteiriça, mas a referência ao NIC contempla a unidade de coordenação.

Nomeação de um Coordenador Nacional

2. O NIC deve ser gozar do apoio político, administrativo e financeiro necessário para facilitar o processo de IBM e integrar outros ministérios, instituições e agências quando necessário. Este indivíduo deve ainda beneficiar de um gabinete e **serviços de secretariado**.

3. O NIC deve identificar as partes interessadas chave no domínio da gestão fronteiriça que constituirão a equipa nuclear *ad hoc* para o desenvolvimento da estratégia e plano de acção de IBM. Os representantes das partes interessadas identificadas consistirão em dois organismos essenciais para o processo de planeamento, nomeadamente:

- a. **Comité Director Nacional de IBM (NISC)**: um comité inter-agência de alto nível no plano de políticas encarregue de definir os objectivos gerais.
- b. **Comité de Implementação da Estratégia de IBM (ISIC)**: um comité de grupos

de trabalho inter-agência a nível operacional/de peritos encarregue de traduzir todos os objectivos em actividades concretas. Vide Anexo 2 para um exemplo de termos de referência para um grupo de trabalho inter-agência.

Comité Director Nacional de IBM (NISC)

4. Os delegados do NISC incluirão alguns funcionários do ministério e chefes das agências de gestão fronteiriça ou seus adjuntos e deve ser presidido pelo Vice Ministro ou o Secretário Permanente do ministério responsável pela coordenação da gestão fronteiriça. A sua principal tarefa será assegurar o engajamento político para a estratégia nacional de IBM e supervisionar a sua implementação. As suas outras responsabilidades incluirão:

- a. A identificação das prioridades na área de IBM
- b. Assegurar meios orçamentais suficientes, desde o orçamento nacional ou através do financiamento externo, até à implementação da IBM
- c. Adopção dos documentos oficiais relacionados com a IBM ou início dos procedimentos legais para a sua adopção
- d. Monitorização e orientação para elaboração e implementação da estratégia e plano de acção de IBM e actualização regular da estratégia em conformidade com as prioridades nacionais
- e. Coordenação do desenvolvimento e implementação da estratégia e plano de acção de IBM com os países vizinhos e demais organismos de coordenação de alto nível na região
- f. Assegurar a coordenação e a colaboração entre todas as agências de gestão fronteiriça e a ligação com as pessoas envolvidas no tráfico fronteiriço a nível nacional, regional e local
- g. Supervisionar o trabalho do Comité de Implementação da Estratégia de IBM
- h. Cooperar com todas as agências de gestão fronteiriça e providenciar-lhes a orientação necessária e resolver as questões controversas

Comité de Implementação da Estratégia de IBM (ISIC)

5. O ISIC será constituído por peritos representantes de várias agências de gestão fronteiriça. Será responsável pela elaboração de estratégias e planos de acção de IBM para aprovação e adopção pelo NISC, bem como pela coordenação da implementação. Trabalhará com o secretariado a fim de monitorar e avaliar o progresso alcançado na implementação da IBM e submeterá relatórios de balanço ao NISC. Pode criar sub-comité e grupos de trabalho consultivo ou convidar peritos para trabalhar em questões ou matérias específicas. Com respeito à IBM o ISIC deverá desencadear as seguintes tarefas:

- a. Elaborar um plano de trabalho detalhado e um calendário para o desenvolvimento da estratégia e plano de acção;
- b. Realizar uma avaliação minuciosa das lacunas e necessidades sobre a

situação da gestão nacional das fronteiras, como pré-requisito para o desenvolvimento do plano de trabalho de IBM;

- c. Elaborar a estratégia nacional de IBM, bem como um plano de acção para implementação da estratégia;
- d. Implementação das secções do plano de acção relacionadas com a cooperação inter-agência;
- e. Rever de forma periódica e actualizar a estratégia e plano de acção de IBM;
- f. Apresentar recomendações visando a melhoria da cooperação e da coordenação entre agências.

6. É crucial que os membros nomeados para o comité estejam disponíveis para as reuniões regulares.

7. Um Grupo de Trabalho Inter-Agências (IAWG), composto por altos funcionários de cada agência, e apoiado por funcionários operacionais com formação em matéria de gestão fronteiriça de cada agência deve reunir em intervalos regulares, devendo remeter um relatório ao ISIC, que, por sua vez, apresenta relatórios ao NISC. As tarefas deste grupo de trabalho são a resolução dos problemas relativos à cooperação e a identificação de áreas nas quais a troca de informação reforçada seria benéfica e onde existam outros interesses colectivos.

8. Lá onde já existe uma estratégia nacional e plano de acção de IBM, o grupo de trabalho inter-agências também responsabiliza-se pela monitorização da implementação e actualização dos dois documentos em intervalos regulares. A relação quaisquer outros grupos de trabalho inter-agências/inter-ministeriais deve ser esclarecida e devem ser definidos os procedimentos para a resolução de conflitos.

Participação de Organismos Não-Estatais

9. Os organismos do estado que se encontram apenas envolvidos de forma parcial noutras questões fronteiriças e actores não-estatais, tais como as associações industriais e comerciais, podem estar envolvidas nos debates em torno de questões específicas relativas à IBM.

4.3. Estratégia Nacional de IBM

1. A estratégia nacional de IBM deve providenciar ao governo o seguinte:
 - a. Uma visão geral exaustiva da actual situação de gestão fronteiriça;
 - b. Informação sobre as iniciativas e projectos actuais relacionados com as fronteiras;
 - c. Objectivos estratégicos e operacionais claros para a cooperação e coordenação no domínio de IBM.
2. O documento de estratégia propriamente dito deve ser conciso e formulado de forma aberta e não entrar ao detalhe que possam requerer actualizações frequentes. Deve concentrar-se nos objectivos a ser concretizados, enquanto as actividades concretas, o calendário e os recursos necessários para a sua concretização devem ser abordados no plano de acção.
3. Uma vez preparado, o projecto consolidado de estratégia e plano de acção nacional de IBM deve ser submetido ao NISC para adopção que, por seu turno, o encaminhará para o ministério competente para adopção pelo governo. Uma vez adoptados, os documentos deverão ser distribuídos à todas as partes interessadas relevantes para referência.

Elaboração da Estratégia de IBM

4. Antes de iniciar a elaboração do documento de estratégia, devem ser estudados os resultados e recomendações da análise da situação real. Os principais objectivos estratégicos devem responder às insuficiências identificadas pela análise da situação.
5. Os objectivos devem ser exequíveis, mas não devem ser limitados pois correrão o risco de serem vistos a nível local e internacional como simples esforços bem intencionados. Deve ter um glossário semelhante àquele que aparece no início destas directrizes para que todos os seus leitores tenham uma compreensão comum dos termos.
6. Grupos de trabalho conjuntos devem ser criados para elaborar os vários capítulos. As estratégias que só respondem às necessidades de uma das agências de gestão fronteiriça não devem ser incluídas por estarem fora do âmbito da IBM.
7. Uma concluído o projecto de estratégia, este deve ser distribuído à todas as partes interessadas relevantes para comentários e depois concluído por uma

reunião de partes interessadas que terá em consideração os comentários recebidos.

Estrutura da Estratégia de IBM

8. Recomenda-se que uma estratégia de IBM inclua os seguintes capítulos:

Capítulo 1: Introdução e Resumo Executivo

- a. Objectivo geral da estratégia de IBM
- b. Expressão de compromisso para a implementação

Capítulo 2: Resumo das características geográficas e políticas relevantes para a gestão fronteiriça

- a. Extensão da linha fronteiriça, número de BCPs
- b. Fluxo do tráfico fronteiriço (passageiros, mercadorias, etc.), em comparação com os anos anteriores
- c. Principais desafios no domínio da gestão fronteiriça e necessidades existentes (com base na avaliação das lacunas e necessidades)

Capítulo 3: Quadro institucional

- a. Principais agências envolvidas na gestão fronteiriça e suas estruturas organizacionais, principais tarefas
- b. Presença das agências de gestão fronteiriça nos BCPs

Capítulo 4: Estruturas de coordenação

- a. Comité Director Nacional de IBM: composição e principais tarefas
- b. Comité Nacional de Implementação da Estratégia: composição e principais tarefas
- c. Mecanismos de coordenação bilaterais, regionais e internacionais (quando aplicável)

Capítulo 5: Resumo da Situação Actual e Objectivos Gerais

Isto será à luz dos resultados da análise de lacunas da situação actual.

Capítulo 6: Objectivos Planeados e Actividades de Intensificação da Gestão Coordenada das Fronteiras

Estes objectivos são aquilo que deve ser concretizado para preencher as lacunas identificadas pela análise das lacunas, análise da situação actual, nas KMAs. Os objectivos podem ser estruturados da seguinte maneira:

- a. Um quadro jurídico e regulador adequado de cooperação e troca de informação
- b. Um quadro institucional adequado com capacidade adequada para apoiar a IBM
- c. Procedimentos para cooperação formais, completos e actualizados com regularidade
- d. Efectivos adequados e à altura formados e destacados capazes de corresponderem aos desafios da gestão fronteiriça e da integração dos processos

- e. Aquisição de padrões de dados e um sistema eficiente de troca de informação entre as agências de gestão fronteiriça
- f. Uma infra-estrutura fronteiriça adequada e equipamento moderno para os serviços fronteiriços
- g. Um sistema eficiente e eficaz de gestão do asilo e de vistos
- h. Uma redução significativa de ocorrências comunicadas de corrupção entre o efectivo das agências fronteiriças
- i. Um sistema de gestão do risco bem-sucedido e revisto regularmente

Capítulo 7: Revisão, Monitorização e Avaliação

A tarefa de revisão regular da estratégia e de monitorização e avaliação da sua implementação, através do plano de acção deve estar descrita aqui.

Anexos

A fim de manter o documento da estratégia simplificado e conciso, toda a informação não rigorosamente necessária para a formulação dos objectivos estratégicos deve ser incluída num anexo, por exemplo as listas de leis relevantes ou gráficos organizacionais.

4.4. Plano Nacional de IBM

1. No interesse da continuidade, as mesmas pessoas que estiveram envolvidas no desenvolvimento da estratégia devem trabalhar no plano de acção. O plano de acção nacional de IBM traduz os objectivos identificados na estratégia em actividades específicas. Deve responder de forma adequada às preocupações operacionais.
2. O documento deve ser visto como uma ferramenta de trabalho flexível que pode ser modificado para reflectir as necessidades em transformação e as novas situações. Portanto, é necessária uma actualização regular.

Desenvolvimento de um Plano de Acção Nacional de IBM

3. Os objectivos particulares da estratégia de IBM necessitam de ser extraídos para servir de base para o plano de acção. Este documento é idealmente elaborado sob a forma de duas tabelas que podem ser adaptadas às necessidades nacionais, devendo pelo menos incluir a seguinte informação.
4. A **Tabela 1** deve:
 - a. Descrever cada um dos objectivos que foram transferidos da estratégia de IBM, incluindo uma explanação sucinta do seu contexto: a situação actual, as necessidades e, se necessário, as boas práticas a ser respeitadas;
 - b. Enumerar as acções necessárias para cumprir com o objective;
 - c. Providenciar um conjunto de indicadores que ajudam a indicar quando um objectivo foi concluído. Os indicadores devem ser SMART, ou seja:

- i. **Específicos:** O que se espera mudar na verdade?
- ii. **Comensuráveis:** Como é que se saberá se o objectivo foi concretizado?
- iii. **Exequíveis:** É realista e capaz de ser concretizado?
- iv. **Virados para os resultados:** O conjunto de resultados é significativo?
- v. **Pontuais:** Até quando é que se espera que os objectivos possam ser alcançados?

É útil enumerar os objectivos e as acções, pois eles serão mencionados nas discussões entre os membros e peritos do grupo de trabalho.

5. **Tabela 2:** Para cada acção identificada na **Tabela 1**, uma segunda tabela (**Tabela 2**) deve ser concluída, detalhando:

- a. Actividades práticas necessárias para a implementação da acção.
- b. Resultados esperados e indicadores reservados para verificar se aqueles foram concretizados
- c. Partes interessadas: agências responsáveis e outros actores envolvidos.
- d. Tempo necessário para a conclusão da acção, bem como o seu lugar no calendário geral do plano de acção
- e. Recursos financeiros e humanos

Lista de Reflexão

6. Segue-se uma lista de perguntas que os formuladores do plano de acção devem colocar-se a fim de avaliar a coerência do plano de acção antes da sua conclusão:

- a. Os objectivos do plano da acção correspondem aos objectivos da estratégia nacional de IBM?
- b. Os indicadores claros, transparentes, realistas e pontuais estão disponíveis para todos os objectivos?
- c. As acções correspondem aos objectivos?
- d. As actividades correspondem às acções?
- e. Todas as actividades relevantes estão mencionadas?
- f. Os indicadores claros, comensuráveis e verificáveis estão atribuídos à cada acção?
- g. As responsabilidades estão claramente definidas?
- h. Todas as partes interessadas relevantes mencionadas estão envolvidas no desenvolvimento do plano de acção?
- i. O calendário é realista e coerente em toda a extensão do plano de acção?

Obtenção do Compromisso Financeiros e de Implementação a partir das Principais Partes Interessadas

7. Embora não seja possível atribuir as necessidades detalhadas em termos de recursos humanos e orçamentais para cada actividade, o organismo de tomada de decisão deve, entretanto, ser providenciado, bem como uma estimativa de custos para as principais partes interessadas. A estimativa de custos pode ser revista e as necessidades

detalhadas em recursos determinadas depois de uma análise profunda inserida na implementação do plano de acção.

8. A necessidade do apoio das organizações internacionais ou peritos deve ser indicada a fim de permitir o início das discussões com os doadores e possíveis parceiros de projectos numa fase inicial. Entretanto, deve ter-se em mente que nenhuma obrigação pode ser criada para as agências que não estiveram envolvidas no desenvolvimento do plano de acção.

Exemplos de Indicadores

Exemplos de Indicadores	Acção Proposta	Partes Interessadas
<ul style="list-style-type: none"> • Projecto de disposições para a legislação • Projecto de Lei divulgado no Diário da República • Legislação decretada • Determinada percentagem de pessoas formadas • Equipamento adquirido • Estatística demonstrando o aumento de detecções ou confiscos • Redução dos períodos de processamento, etc. 	Lista de acções necessárias para o cumprimento do objectivo. Os detalhes sobre cada acção aqui enumerada serão aprofundados na Tabela 2	Que agência ou actor estatal ou não-estatal deve ser incluído nas discussões sobre esta material?

Proposta de Modelo de Tabela 1

INDICADORES: Os indicadores típicos para a concretização de um objectivo são, por exemplo, os projectos de lei e leis aprovadas, actividades implementadas, uma certa percentagem de pessoas formadas, equipamento adquirido, estatísticas demonstrando o aumento das taxas de detecções/apreensões, períodos de processamento mais curtos, etc. (mais informações sobre os indicadores seguem-se abaixo)		
Contexto	Acção Proposta	Partes Interessadas
<p>SITUAÇÃO ACTUAL: Qual é situação actual em relação ao objectivo? (necessidades e boas práticas)</p> <p>Que requisitos devem ser satisfeitos, por exemplo, relativamente às obrigações nacionais e internacionais e os relacionados com os parâmetros de referência e as boas práticas devem ser incorporadas? (Vide Parte II destas Directrizes)</p>	Lista de acções necessárias para concretizar o objectivo. Os detalhes sobre cada acção enumerada devem ser aprofundados na Tabela 2	Que agências estatais ou não-estatais, organizações internacionais, etc. devem ser incluídas nas discussões em torno deste objectivo? Uma vez mais, os detalhes por acção serão apresentados na Tabela 2.

Proposta de Modelo de Tabela 2: Acção 1.1 (Copiada da Tabela 1)

ACTIVIDADES: As actividades práticas a ser implementadas para conclusão da acção referida nesta Tabela. Reparos/classificações importantes e questões a ser tidas em mente.
<p>PRIORIDADE DA ACÇÃO: Alta/média/baixa</p> <p>RESULTADOS ESPERADO DA ACTIVIDADE: Pode ser por exemplo: uma situação alterada no terreno, a conclusão da análise e dos relatórios, propostas remetidas ao organismo de tomada de decisões para decisão sobre os passos a serem dados.</p> <p>INDICADORES: Medir os resultados alcançados</p> <p>AGÊNCIA RESPONSÁVEL: Agência/órgão responsável pela implementação da acção</p> <p>ACTORES ENVOLVIDOS: Agências, outros organismos ou peritos específicos a serem envolvidos na actividade. Deve ser indicado se estes estão apenas associados para providenciarem a sua perícia ou também envolvidos no processo de tomada de decisões. Também é possível indicar se deve ser solicitado apoio de peritos</p>

internacionais e deverão ser empreendidos esforços no sentido de procurar financiamento a partir de doadores internacionais.

CUSTOS PARA AS PRINCIPAIS PARTES INTERESSADAS: A demonstrar, incluindo as estimativas

DURAÇÃO: Por exemplo, 1 mês, 1 ano, contínuo, etc.

PROPOSTA DE CALENDÁRIO: A partir de Março de 2011; Contínuo; Em curso, etc.; Ou: Depois da actividade 1, depois das decisões técnicas, etc. Os prazos devem ser realistas porquanto as agências responsáveis não devem ser sobrecarregadas e devem ser lógicos e coerente, não só em relação à um determinado objectivo, mas em toda a extensão do plano de acção.

LINKS

Objectivo: Acção, actividade e uma breve explicação para o *link* (se o início ou conclusão desta acção for dependente de um outro objectivo ou conclusão de uma outra acção/actividade, isto deverá ser mencionado aqui a fim de ter-se em mente no acto da formulação e posterior actualização dos prazos).

4.5. Implementação do Plano de Acção

1. O ISIC é responsável pela implementação do plano de acção sob a supervisão do NISC. Em todo o processo de implementação, deve manter contacto com os peritos em todos os ramos relevantes, sejam eles em matéria jurídica, processual, soluções técnicas ou outras. Os peritos podem ser convidados numa base *ad hoc* para providenciarem contribuições sobre questões específicas, podendo ser institucionalizado o seu apoio através de sub-grupos de trabalho sobre temáticas específicas. Cada um desses grupos deve ter termos de referência claros e um plano de trabalho e apresentar relatórios regulares ao ISIC sobre o seu progresso.

2. Os **Termos de Referência dos grupos de trabalho** devem conter o seguinte:

- a. O contexto e a afirmação do problema
- b. Resultado prático esperado
- c. Participantes e divisão das responsabilidades
- d. Tarefas
- e. Métodos de trabalho, coordenação, apresentação de relatórios e comunicação
- f. Práticas de tomada de decisões
- g. Procedimentos de monitorização

4.6. Monitorização, Avaliação e Revisão

1. A fim de determinar o sucesso do plano de acção nacional de IBM e ajustá-lo às prioridades e situações em transformação, todos os elementos do plano devem estar sujeitos à monitorização, avaliação e revisão regulares. As acções e actividades devem ser adaptadas com base nos resultados desta revisão, ou os objectivos reformulados ou acrescentados. De igual modo, a estratégia de IBM deve ser revista em intervalos regulares.

Monitorização

2. É aconselhável produzir relatórios de monitorização regulares resumindo o progresso alcançado. O NISC deve fiscalizar o grau de êxito do plano de acção em termos de implementação das actividades, apresentação e concretização dos

resultados, despesas e recursos aplicados e possíveis riscos. Isto é concretizado mediante uma recolha e análise contínua e sistemática de informação e dados (reuniões, relatórios de actividade, etc.) a partir das agências de gestão fronteiriça envolvidas. Isto ajuda a avaliar se os objectivos preconizados foram concretizados ou são capazes de ser concretizados e, portanto, apoiam a tomada de decisão eficaz.

3. A nível operacional, a contribuição (recursos humanos e financeiros) e o rendimento (mudanças comensuráveis) de cada acção devem ser contabilizados. A nível estratégico, a informação sobre a monitorização deve ser apresentada de forma concisa e incluir sugestões para os ajustes necessários.

Avaliação

4. A avaliação pressupõe uma avaliação da eficiência, eficácia, impacto, relevância e sustentabilidade do plano de acção e da estratégia. Durante a avaliação, a mesma informação que foi utilizada para a monitorização é relevante, mas com um enfoque diferente que é complementado com informação adicional. A avaliação visa obter uma perspectiva mais geral do progresso alcançado na implementação. Isto concretiza-se mediante a comparação dos resultados com os objectivos do plano de acção e da estratégia, não olhando para o número de objectivos que foram implementados, **mas para a qualidade dos resultados**. As avaliações devem ser realizadas em intervalos periódicos, por exemplo, a meio do processo e a seguir depois da conclusão das actividades. Recomenda-se incluir neste processo peritos externos independentes.

5. Os resultados da avaliação devem ser utilizados para incluir as lições aprendidas na implementação subsequente, a fim de indicar as possíveis revisões **e ter em consideração o ambiente de políticas em transformação**. Os relatórios de avaliação podem servir de base para a tomada de decisões no futuro.

Revisão

6. Tanto os resultados da avaliação como a monitorização dos dados são necessários para a revisão do plano de acção e da estratégia. **O documento de estratégia não tem de ser revisto com frequência como ocorre com o plano de acção uma vez que as estratégias nacionais são normalmente determinadas no sentido de abranger um prazo mais longo de até cinco anos**. Contudo, se a situação num país ou a política nacional sobre a gestão fronteiriça alterar de forma brusca, alguns dos objectivos previstos na estratégia (e por conseguinte o plano de acção) podem ter de ser revistos. A estratégia deve ser revista de forma periódica, por exemplo, de três a quatro anos, e emendada de modo a reflectir as prioridades e desenvolvimentos nacionais. O plano de acção deve ser revisto, de preferência anualmente, mas pelo menos de dois em dois anos.

7. **Se a avaliação demonstrar que algumas actividades não culminaram em resultados esperados**, pode haver a necessidade de revisão também das acções ou objectivos. O primeiro passo para o organismo de implementação consiste em

enumerar quaisquer acréscimos ou supressões necessários da estratégia e do plano de acção de IBM. Este documento deve ser objecto de acordo do organismo de tomada de decisões, que irá depois solicitar o organismo de implementação para elaborar uma nova versão dos dois documentos.

8. Perguntas Orientadoras da Monitorização

- a. As actividades foram implementadas pontualmente?
- b. Os recursos humanos e os meios financeiros e técnicos necessários estão disponíveis para realizar as actividades?
- c. Os resultados necessários foram alcançados? Que resultados foram alcançados?
- d. Que objectivos não foram alcançados? Porquê? Que acções/actividades adicionais seriam necessárias para concretizar o objectivo?
- e. O prazo para a implementação das actividades deve ser alargado?

9. Perguntas Orientadoras da Avaliação

- a. As actividades deram origem aos resultados previstos?
- b. O objectivo relacionado foi alcançado? Se não, houve algum progresso com vista a sua concretização?
- f. Que factores influenciam a concretização dos resultados e objectivos? Os recursos humanos e os meios financeiros e técnicos necessários estão disponíveis para realizar as actividades?

10. Perguntas Orientadoras da Revisão

- a. Que objectivos foram alcançados? Que actividades foram concluídas? As actividades de acompanhamento são necessárias?
- b. Os objectivos e actividades continuam relevantes? Devem ser reformulados quaisquer objectivos ou indicadores?
- c. Haverá quaisquer desafios novos?
- d. O conjunto de objectivos foram demasiado ambiciosos? Porquê?

4.7. Resumo do Processo da Estratégia e Plano de Acção

1. O resumo seguinte complementa a Figura 2 abaixo, que oferece uma visão geral esquemática do processo de desenvolvimento e implementação das estratégias e planos de acção nacionais de IBM. Os principais passos do processo estão enumerados à esquerda. As palavras-chave próximas de cada passo reiteram os detalhes ou actividades relacionadas com estes passos.

- a. Designar um coordenador nacional
- b. Identificar e contactar todas as partes interessadas principais
- c. Criar organismos de coordenação (organismo de tomada de decisões e organismo de implementação) com termos de referência claros

2. Os passos seguintes são necessários para desenvolver uma estratégia nacional de IBM:

- a. Analisar a situação actual (análise de lacunas e das necessidades)
 - b. Identificar o objectivo geral da estratégia de IBM com base na análise da situação
 - c. Definir os objectivos estratégicos
 - d. Elaborar capítulos particulares sobre a estratégia
 - e. Distribuir o projecto de documento de estratégia para contribuições de todas as partes interessadas
 - f. Aprovar o documento final da estratégia junto do organismo de tomada de decisões sobre a IBM
 - g. Adoptar a estratégia a nível político/governamental
 - h. Rever e emendar regularmente
3. Os passos seguintes são necessários para desenvolver um plano de acção nacional de IBM:
- a. Extraír os objectivos e indicadores da estratégia de IBM
 - b. Identificar as acções concretas, actividades e indicadores relacionados com cada objectivo
 - c. Decidir sobre as responsabilidades pela implementação das actividades
 - d. Elaborar um calendário
 - e. Obter o engajamento das partes interessadas principais no plano de acção e nas actividades resultants e a provação do organismo de tomada de decisões sobre a IBM
 - f. Adoptar o plano de acção de IBM a nível politico/governamental

4. Os passos seguintes são necessários para a implementação de um plano de acção nacional de IBM:

- a. Elaborar os termos de referência para a monitorização, avaliação e revisão do plano de acção
- b. Implementar actividades em função do plano de acção
- c. Recolher e analisar regularmente dados relacionados com o sucesso na implementação e verificação se os prazos estão a ser observados ou se as necessidades estão a ser revistas
- d. Avaliar o impacto do plano de acção em função dos termos de referência
- e. Rever e actualizar em intervalos de 1 ou 2 anos.

Gráfico: Visão Geral do Processo de Desenvolvimento e Implementação da Estratégia e Plano de Acção de IBM

1. DETERMINAR A SITUAÇÃO ACTUAL	<ul style="list-style-type: none"> ■ Inventário das actividades passadas e em curso no domínio da gestão fronteiriça ■ Relatórios nacionais existentes de gestão fronteiriça ■ Relatórios de projectos e tabelas de monitorização, avaliação e estudos nacionais ■ Análise das lacunas e das necessidades
2. DESENVOLVER OS PRINCIPAIS OBJECTIVOS E ELABORAR A ESTRATÉGIA NACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> ■ Identificar as áreas a ser abordadas para implementação da IBM ■ Desenvolver de forma conjunta a estratégia de IBM
3. PREPARAR UM PLANO DE ACÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> ■ Identificar os indicadores, acções e actividades ■ Identificar e avaliar as diferentes opções, incluindo os custos, os benefícios e os riscos associados ■ Definir as prioridades e preparar um calendário ■ Acordo sobre as responsabilidades pela implementação
4. OBTER O COMPROMISSO FINANCEIRO E DE IMPLEMENTAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> ■ Adopção ■ Financiamento nacional ■ Assistência internacional
5. INÍCIO DA IMPLEMENTAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> ■ Realizar actividades conforme define o plano de acção ■ Criar sub-grupos de trabalho quando necessário
6. MONITORAR O PLANO DE ACÇÃO E AVALIAR O SEU IMPACTO	<ul style="list-style-type: none"> ■ Determinar se as actividades realmente deram origem aos resultados esperados ■ Determinar se os resultados realmente contribuíram para a concretização dos objectivos
7. REVER PERIODICAMENTE A ESTRATÉGIA E O PLANO DE ACÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> ■ Rever os documentos de Estratégia e do Plano de Acção quando necessário

2ª PARTE
ÁREAS-CHAVE DE GESTÃO

CAPÍTULO 5

QUADRO JURÍDICO E REGULADOR

5.1. Responsabilidades e Poderes das Agências

Considerações Gerais

1. O quadro jurídico e regulador tem por objectivo assegurar que cada agência envolvida na gestão fronteiriça está juridicamente potenciada para cumprir com o seu mandato. Determina a sua autoridade, tarefas e responsabilidade a nível central, regional e local, incluindo a comunicação e cooperação interna.
2. Todas as agências fronteiriças devem operar dentro de um quadro jurídico (incluindo leis e regulamentos e instruções administrativas ou permanentes e acordos formais) que corresponda às necessidades operacionais da agência e defina claramente o seguinte:
 - a. Áreas de responsabilidade e tarefas concretas da agência
 - b. Poderes e autoridades conferidas à agência para implementar as suas tarefas
 - c. Infrações e descrições de penalizações e acção a ser tomadas e sua jurisdição
 - d. Registos (base de dados) da agência e acesso à informação (base de dados) de outras agências
 - e. Responsabilidades delegadas: tarefas que são realizadas por outras agências em seu nome (ou vice-versa)
3. As questões relacionadas mais directamente com os procedimentos e a organização também devem ser regidas pelas **Instruções Departamentais (DIs)**:
 - a. Implementação dos procedimentos operacionais, tais como *links* à outras unidades/equipas/sectores relativamente às tarefas de rotina e aos passos a ser dados em caso de desenvolvimentos imprevistos.
 - b. Recolha e intercâmbio de informação, incluindo apresentação de relatórios de rotina. Os regulamentos devem esclarecer que dados devem ser colhidos, de quem e de que forma; a forma de armazenagem dos dados; e que informação pode ser divulgada, à quem e de que forma.
 - c. Documentação, por exemplo modelos e formulários que uma agência deve utilizar.
 - d. Os regulamentos também devem determinar as normas aceites e as boas práticas de gestão fronteiriça e a facilitação das trocas comerciais, nomeadamente os conceitos de Posto Fronteiriço de Paragem Única e Guichet Único, a transparência e a responsabilidade.
4. É essencial que a legislação seja aplicada e executada de forma coerente e revista com regularidade a fim de assegurar que ela se mantém relevante e eficaz. Tal revisão jurídica deve visar a identificação das sobreposições ou lacunas em relação à outra legislação nacional. Deve ter-se o cuidado de assegurar que a legislação está em conformidade com as normas e práticas recomendadas nos **Instrumentos**

Jurídicos Internacionais (ILIs) e que as emendas estejam em conformidade com a legislação principal e os ILIs.

Vigilância Fronteira/Verificações Fronteiras

5. A legislação nacional deve estipular claramente que agência é responsável pela realização da vigilância fronteira e das verificações fronteiras. Nalguns países a agência também é responsável por deveres de policiamento de estrangeiros. Se a responsabilidade for conferida em mais de uma agência, a legislação deve prever isto e os regulamentos e as DIs devem providenciar instruções claras sobre como desempenhar estes dois tipos de deveres de uma forma coerente e transparente em todo o país.

6. A legislação principal da agência de gestão fronteira deve descrever a autoridade e o âmbito e limites dos poderes da agência a nível local, regional e nacional, devendo os regulamentos e as DIs especificar claramente as tarefas a ser executadas. Uma vez que os deveres de gestão fronteira podem afectar os direitos básicos dos indivíduos, a lei também deve prever uma orientação sobre como desenvolver as tarefas, respeitando, ao mesmo tempo, e de forma plena, os direitos humanos e a dignidade humana. As DIs devem aperfeiçoar a divisão de responsabilidades e a cooperação intra-agência.

Controlo Aduaneiro

7. Quanto ao controlo de mercadorias, os ILIs da **Organização Mundial das Alfândegas (OMA)** devem formar a base da legislação Aduaneira e das DIs. A legislação deve apoiar o desenvolvimento de uma administração Aduaneira transparente.

8. Relativamente ao controlo fronteiro e territorial os seguintes aspectos assumem relevo particular:

- a. Todos os procedimentos Aduaneiros devem basear-se na legislação, nos regulamentos e nas DIs escritas.
- b. A legislação aduaneira deve conferir aos agentes aduaneiros poderes adequados de interrogação, exame e revista de pessoas, mercadorias, meios de transporte, documento e registos comerciais.
- c. As infracções aduaneiras, penalizações e jurisdição dos órgãos que administram os procedimentos relativos às infracções devem ser determinadas por lei
- d. A legislação aduaneira deve ser revista com o objectivo de ter uma legislação modernizada e simplificada que reduzirá os custos da actividade comercial ao mesmo tempo que intensificará a segurança jurídica dos cidadãos. Ao rever as leis aduaneiras, deve prestar-se atenção específica ao seguinte:
 - i. Simplificar e incorporar os procedimentos aduaneiros existentes
 - ii. Definir as funções dos gabinetes fronteiricos territoriais e aduaneiros

- iii. Definir os direitos e responsabilidades dos comerciantes e transitários e melhorar os serviços aos Operadores Económicos (OEs) através de laços mais estreitos com os mesmos
- iv. Providenciar disposições para a implementação da auditoria dos OEs, Gestão do Risco e Auditoria Pós-Desalfandegamento
- v. Implementar disposições para auditoria de controlo da qualidade e interna.

Inspecção de Plantas e de Produtos Vegetais

9. A **Convenção Internacional sobre Protecção Vegetal (IPPC)** da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) regula o movimento de plantas e produtos vegetais e a sua protecção contra organismos nocivos. Para a administração nacional, isto significa que a legislação sobre a saúde vegetal deve lavrada de acordo com a IPPC. Além disso, os procedimentos de trabalho devem ser desenvolvidos e subseqüentemente reflectidos nas instruções de trabalho detalhadas para os inspectores, relativamente não só à importação como à exportação, mas também relativamente à todos outros deveres oficiais da agência nacional.

Inspecção de Animais Vivos, Produtos Animais e Géneros Alimentícios

10. A legislação e as DIs sobre a inspecção fronteiriça veterinária devem definir todas as áreas de responsabilidade, incluindo as do ministério em questão, a autoridade central competente, os veterinários de inspecção fronteiriça e os veterinários locais fora dos BIPs, bem como procedimentos claros para execução dos requisitos relativos à importação/trânsito. A transparência e a responsabilização devem ser disponibilizadas solicitando a opinião das partes interessadas relevantes (sector do estado e privado) antes do decreto de uma nova legislação. Pelo menos, os regulamentos devem abranger as seguintes áreas:

- a. Condições para importação de géneros alimentícios, outros produtos de origem animal e animais vivos
- b. Condições para importação de animais vivos importados comercialmente e movimentos não-comerciais de animais de estimação, bem como perguntas sobre o bem-estar dos animais
- c. As responsabilidades dos importantes nos postos de inspecção fronteiriços e entrepostos aduaneiros, bem como as responsabilidades dos depositários
- d. Responsabilidades dos serviços Aduaneiros e possivelmente de outras autoridades, especialmente no concernente às verificações das remessas em trânsito, remessas para os entrepostos aduaneiros e serviços de oferta de navios, verificações de animais de estimação e remessas pessoais, devem ser definidas claramente.

11. Os Regulamentos ou DIs devem prever a cooperação entre o BIP e os veterinários territoriais, por exemplo, no que diz respeito aos veterinários responsáveis pelos entrepostos aduaneiros territoriais em caso de armazenagem

temporária de remessas em trânsito ou destinadas aos serviços de oferta de navios. Uma forma semelhante de cooperação deve ser realizada entre os veterinários fronteiriços e veterinários territoriais responsáveis pelas estações de quarentena, matadouros, institutos de investigação e outros destinos especiais **(Vide Exemplo Prático 1 sobre o Sistema de Rastreio abaixo)**.

12. A **Organização Mundial de Saúde Animal (OIE)** desenvolve documentos normativos relacionados com as regras que os Estados Membros podem utilizar para se protegerem da entrada de doenças e patógenos. As normas da OIE são reconhecidas pela Organização Mundial do Comércio como regras de referência internacional relativas à animais vivos¹⁴.

Política e Estratégia Geral de Controlo Fronteiriço e Territorial

13. Cada agência fronteiriça deve desenvolver e implementar uma política e estratégia geral de controlo fronteiriço e territorial. A política e estratégia de controlo fronteiriço deve determinar e incluir as normas de análise do risco e mecanismos de controlo selectivos, sistemáticos, exaustivos e flexíveis; o fluxo da informação, do topo à base e da base ao topo; os organismos responsáveis pelo planeamento (a nível central, regional e local); a cooperação com as agências fronteiriças; a cooperação transfronteiriça; as relações com o comércio e o público; a gestão; o efectivo (recursos humanos, competências requeridas e códigos de ética); formação, bem como instalações, equipamento e informatização.

14. O ponto de partida deve ser identificar aqueles mecanismos de controlo que podem ser movimentados através do território a partir das fronteiras sem afectarem de forma negativa os riscos que abordam e aqueles que têm de ser realizados nos postos fronteiriços. O objectivo é de garantir que seja dada prioridade à segurança e que os mecanismos de controlo são realizados lá onde este é mais eficaz. Todo o efectivo do BCP/ICS deve estar familiarizado com o teor da política e estratégia de controlo fronteiriço, de modo particular com aquelas partes da política que dizem respeito ao seu BCP ou ICS. A aplicação da política deve ser monitorizada pela gestão com regularidade.

5.2. Cooperação Inter-Agências

Cooperação entre Agências

1. As agências de gestão fronteiriça devem ser potenciadas pelos regulamentos e DIS a fim de cooperarem entre si e com outros actores e devem ser obrigados a prestar assistência entre si em casos específicos.

2. Os ministérios e suas agências fronteiriças devem chegar a acordo sobre o

¹⁴Os principais documentos relevantes da OIE são: Código Sanitário dos Animais Terrestres e Manual de Testes de Diagnóstico e Vacinas para Animais Terrestres e o Código Sanitário para os Animais Aquáticos e o Manual de Testes de Diagnóstico para os Animais Aquáticos

âmbito da sua cooperação (incluindo a delegação de poderes) com outros ministérios e suas agências mediante acordos formais ou MoUs.

3. A lei de protecção de dados nacionais deve definir as normas aplicáveis para a recolha, troca e armazenagem de informação.

4. Lá onde existirem sobreposições e áreas de competência não claras entre agências, a legislação relevante deverá ser revista e emendada a fim de assegurar que estas são esclarecidas.

5. As agências fronteiriças devem concluir acordos inter-agências, descrevendo ao pormenor a cooperação que pretendem manter entre si. As disposições previstas nos acordos devem contemplar, por exemplo, o seguinte:

- a. As obrigações e mecanismos relativos à troca de informação e de dados (por exemplo, pontos focais, utilização comum das bases de dados), incluindo uma referência à protecção de dados. Os oficiais devem ser claramente instruídos no sentido de partilharem a informação relevante com os seus homólogos;
- b. Análise do risco conjunta e/ou partilha de relatórios de avaliação do risco ou de inteligência;
- c. Procedimentos de cooperação quotidiana nos BCPs e no território, incluindo operações conjuntas e mecanismos de controlo, por exemplo a detecção de pessoas que tentam atravessar a fronteira ilegalmente;
- d. Impedir ou detectar crimes e infracções de carácter aduaneiros/migratório;
- e. Detectar o contraband de espécies protegidas, drogas e veículos furtados e o transporte ilegal de desperdício, substâncias químicas nocivas, material radioactivo e nuclear e outros artigos perigosos através da fronteira;
- f. Formação conjunta;
- g. Partilha de equipamento/instalações e aquisições conjuntas;
- h. Planos de alerta prévio e de contingência.

6. Estes acordos devem incluir ou ser complementados com DIs sobre como implementá-los e devem ser colocados à disposição de todo o efectivo das agências signatárias. Exemplos de acordos inter-agências são:

- a. Acordos entre a polícia fronteiriça/imigração e as Alfândegas com respeito aos mecanismos de controlo comuns («mecanismos de controlo de mãos-dadas»); assistência mútua; troca de informação relevante, dados e documentos; utilização conjunta do equipamento; oficiais de ligação;
- b. Acordos entre a polícia fronteiriça/imigração, Alfândegas e autoridades ferroviárias (ministério dos transportes/trânsito) no que tange aos mecanismos de controlo de passageiros e mercadorias;
- c. Acordos entre os serviços de inspecção sanitária e fitossanitária e as

Alfândegas para coordenar os procedimentos (por exemplo, verificações concernentes às remessas pessoais, animais de estimação, transporte de remessas rejeitadas e re-importadas, remessas em trânsito e remessas para serviços de oferta a navios) detalhando as responsabilidades, os poderes, a troca de informação e outras inspecções;

- d. Acordos das agências fronteiriças com a autoridade do posto fronteiriço regulando a utilização das instalações.

7. A adopção de uma estratégia e plano de acção nacional de IBM também pertence ao quadro jurídico e regulador; para mais pormenores, o favour de consultar o Capítulo 4.

Cooperação com outras partes interessadas

8. Além das principais agências de gestão fronteiriça existem outras partes interessadas do sector governamental e privado cujas actividades e interesses precisam de ser tidos em consideração e devem também estar envolvidos nas estruturas de coordenação/cooperação de IBM, numa base *ad hoc* e regular. A cooperação e a comunicação com ambos os grupos de partes interessadas deve, ser reguladas por acordos bilaterais/multilaterais e DIs.

a. Cooperação com actores do estado

9. Enquanto a agência responsável pelo controlo fronteiriço tal como a Polícia Fronteiriça seja responsável pelas verificações nos BCPs e pela vigilância da linha fronteiriça e zona fronteiriça imediata, as outras¹⁶ agências são responsáveis pelo controlo territorial. Isto pode dar origem à sobreposição de responsabilidades concernentes à luta contra o crime transfronteiriço, onde a agência e outras agências estão igualmente envolvidas. Além de uma divisão clara das responsabilidades para estes casos e procedimentos precisos de cooperação, a partilha de informação e as actividades de acompanhamento são necessárias. Ambas as autoridades devem chegar a acordo sobre que dados elas devem ter acesso conjunto, tais como dados sobre pessoas às quais está interdita. Atenção especial deve ser prestada à questão da protecção de dados e aos direitos e obrigações daqueles oficiais que foram autorizados a ter acesso aos dados.

10. Um acordo entre a Imigração e o Trabalho pode ser considerado perspectivando os mecanismos de controlo conjuntos e a troca de informação sobre os estrangeiros residentes ou a trabalhar no país ilegalmente e pessoas que empregam estrangeiros sem autorizações ou organizam a permanência ilegal.

11. MoUs devem ser assinados com as **autoridades portuárias e aeroportuárias** ou com o **Ministério dos Transportes**, uma vez que a troca de informação e a coordenação relativa às horas de trabalho e a utilização de infra-estruturas são necessárias.

b. Cooperação com actores não-estatais

12. Os **actores não-estatais** incluem as linhas aéreas, os operadores de barcos e cruzeiros, as transportadoras de carga aéreas e marítimas, as empresas ferroviárias, empresas postais, transitários e importadores dos países de origem e destino de mercadorias.

13. A fim de **facilitar o comércio**, os procedimentos relevantes devem ser tão simples quanto possível, mantendo ao mesmo tempo o controlo adequado. As actualizações dos procedimentos devem ser comunicadas de forma rotineira a todos os EOs. Os períodos de espera nas fronteiras afectam os negócios, pelo que quando um BCP particular tiver períodos de espera prolongados devido à infra-estruturas inadequadas ou procedimentos prolongados, os transportadores podem ser forçados a procurar rotas alternativas, que, por sua vez, podem eventualmente conduzir à redução do grau do BCP e à perda de empregos.

14. Embora as agências fronteiriças do estado necessitem de informação sobre os movimentos de travessia fronteiriça de pessoas e mercadorias (por exemplo, horários, listas de passageiros, informação sobre a carga), os actores não-estatais exigem informações sobre os procedimentos e requisitos para a travessia fronteiriça, incluindo as horas de abertura, orientação sobre as tarifas, regulamentos para a importação, trânsito e exportação, documentação a ser fornecida e taxas a pagar. Esta informação pode ser divulgada através de avisos públicos publicações de internet, boletins informativos, folhetos ou um manual de travessia fronteiriça. Para facilitar a comunicação, as estruturas adequadas (por exemplo redes locais, pontos/mesas de informação nos escritórios aduaneiros) devem ser instalados onde os operadores e outras pessoas interessadas possam obter a informação relevante. Além disso, os parâmetros de referência para os serviços prestados para o comércio e para o público, mas também para os procedimentos para reclamação, devem ser implementados.

15. As **transportadoras/operadores** que transportam passageiros e mercadorias por ar, mar ou terra (via férrea ou rodoviária) têm acesso aos dados e à informação, incluindo períodos de chegada, inventários de carga, listas de passageiros e tripulação, de importância para o trabalho operacional das agências fronteiriças.

16. As transportadoras, por outro lado, necessitam do acesso à informação detalhada sobre os procedimentos legais relevantes e taxas ou direitos a pagar, requisitos de vistos, horas de abertura do BCP e horas de trabalho das agências fronteiriças relevantes. Se esta informação é divulgada através de brochuras, cartazes ou via website é secundário, pois importa é que a informação seja actualizada e de fácil acesso ao seu grupo-alvo.

17. Em determinados casos as Alfândegas podem acelerar o movimento das transportadoras confiadas (**Operadores Económicos Autorizados – AEO**), o que significa que empresas específicas que tenham ganho o estatuto de boa fé podem receber um tratamento preferencial na condição de que estes forneçam toda a informação à respeito das suas operações com antecedência e mantenham uma

relação de trabalho positiva e correcta por um determinado período de tempo. Entretanto, este estatuto de boa fé ou estatuto de baixo risco, terá de ser supervisionado e avaliado regularmente. As transportadoras podem perder este estatuto e passarem para a lista negra no caso de violações e podem também ser sujeitas à sanções de responsabilidade incidentes sobre as transportadores à luz da respectiva legislação nacional.

18. As empresas ferroviárias podem providenciar instalações para os oficiais das agências fronteiriças nas estações ferroviárias dos países vizinhos, uma vez que estas empresas lucram com o tempo poupado nas verificações fronteiriças nos comboios (em vez de pararem na fronteira).

c. Cooperação com o público

19. A informação de fácil compreensão, acessível e actualizada sobre as questões relativas à travessia da fronteira do estado deve ser providenciada ao público, incluindo normas, estatísticas sobre as travessias fronteiriças, regulamentos e procedimentos relevantes, bem como a informação sobre infracções. Isto pode assumir a forma de placares informativos públicos nos BCPs ou brochuras, cartazes e websites.

20. Quando viável, a comunicação com o público em geral deve ser encorajada com a disponibilização de terminais telefónicos com linhas gratuitas e métodos de contacto via internet simplificados. Isto aumenta também a possibilidade de recepção de inteligência do público, que poderia ser canalizada para a unidade interna de análise do risco das agências.

21. Um portal da website conjunto de várias agências de gestão fronteira pode ser considerado para informar o público sobre as horas de abertura dos BCPs, regulamentos relativos aos vistos, requisitos de seguro automóvel, certificados de vacinação para animais e outra informação relevantes, explicando as tarefas e responsabilidades de todas as agências presentes.

5.3. Cooperação Internacional

Considerações Gerais

1. Além da delimitação e demarcação das fronteiras do estado e a designação dos pontos de travessia fronteiriça oficiais, o quadro jurídico deve também regular a cooperação internacional relativa ao controlo das fronteiras. Isto inclui as actividades conjuntas nos BCPs, ao longo da linha fronteiriça e na zona fronteiriça imediata, a informação e troca de dados e acordos de assistência mútua (por exemplo, a partilha de inteligência no combate ao crime organizado), bem como a participação nas organizações internacionais e assinatura de ILLs. Embora os acordos sejam instrumentos úteis, é sempre melhor incluir estipulações na legislação nacional.

2. Quando os acordos são formulados de uma maneira genérica, tornam-se necessários protocolos de implementação para a cooperação propriamente dita. Um acordo de controlo fronteiriço pode incluir disposições para o seguinte:

- a. Criação de pontos de travessia fronteiriça comuns no território de um dos países
- b. Realização de acções de controlo nos comboios à partida do território do país vizinho
- c. Procedimentos operacionais comuns no BCP

3. Além disso, e dependendo do nível de cooperação entre os países envolvidos, os acordos bilaterais podem abarcar o seguinte:

- a. Designação dos pontos de contacto oficiais ou agentes de ligação ou a criação de gabinetes de contacto
- b. Estabelecimento de planos de contingência conjuntos
- c. Acções de formação/exercícios associados
- d. Patrulhas conjuntas
- e. Vigilância transfronteiriça
- f. Troca de informação
- g. Harmonização das práticas de trabalho quotidianas no BCP
- h. Um talão do itinerário comum abrangindo verificações nos dois lados da fronteira
- i. Procedimentos de readmissão concernentes às pessoas e mercadorias/remessas cuja entrada é rejeitada
- j. Entrega controlada
- k. Procura intense e criação de unidades de intervenção rápida compostas pela polícia fronteiriça com direito a apoiar o país vizinho dentro do seu território em caso de situações excepcionais ou urgentes.

4. Um acordo sobre o processamento integrado da fronteira deve abordar o seguinte:
- a. O que, como e onde as autoridades de controlo operam
 - b. A sequência do controlo (fluxo de trabalho)
 - c. Quem tem que tipo de competência e obrigação (uniforme, armas de fogo)
 - d. Definição de uma área particular onde cada autoridade possa desempenhar as suas funções
 - e. Onde e de que forma se realiza o controlo intensivo (conjunto ou independente), e qual deve ser o conteúdo destes mecanismos de controlo
 - f. Que processo deve ser implementado sob que competência no caso da detecção de um acto ilegal
 - g. A ordem de entrada, permanência ou regresso no BCP (a área em que o controlo é realizado determina que autoridade de controlo fronteiriço é responsável pela ordem do BCP)
 - h. A facilitação de mercadorias e pessoas prioritárias
 - i. Se possível, faixas de controlo separadas devem ser implementadas, por exemplo, uma para cidadãos nacionais e a outra para estrangeiros sujeitos à exigências de visto ou verificações mais intensas
 - j. Ordem de controlo nas faixas de autocarro
 - k. Obrigações financeiras (para outras agências)

Verificações Fronteiriças e Controlo Aduaneiro

5. Um acordo entre os países relativamente às verificações fronteiriças ou ao controlo aduaneiro deve estipular o seguinte:
- a. Os organismos responsáveis pela sua implementação
 - b. A designação dos pontos de contacto
 - c. Áreas de cooperação (por exemplo, a cooperação quotidiana no domínio da prevenção da travessia fronteiriça ilegal, contrabando de mercadorias, drogas, transporte de substâncias perigosas e venenosas através das fronteiras do estado)
 - d. Forma de cooperação (por exemplo mecanismos de controlo e verificações conjuntas, reuniões e actividades de troca de informação regular dentro do território do estado vizinho)
 - e. Aspectos técnicos: entrada em vigor e termo do acordo, possibilidade de outras partes estatais aderirem e regulamento sobre litígios

Inspecção de Plantas e de Produtos Vegetais

6. Os acordos bilaterais entre os serviços de inspecção vegetal devem concentrar-se nas questões práticas relacionadas com remessas através da fronteira, por exemplo,

condições de reintrodução de remessas rejeitadas. Isto inclui a utilização de formulários normalizados, documentação a fornecer e procedimentos a seguir quando as condições para importação não são satisfeitas.

Inspecção de Animais Vivos, de Géneros Alimentícios e de Outros Produtos de Origem Animal

7. À semelhança do serviço de inspecção vegetal, o serviço de inspecção veterinária deve concluir acordos com outros estados sobre as regras aplicáveis para as remessas rejeitadas e reimportadas nos termos da documentação e procedimentos requeridos. Os acordos também devem determinar a frequência das verificações de acordo com o estatuto do país de origem a ser observado nos BIPs.

EXEMPLOS PRÁTICOS

EXEMPLO PRÁTICO 1: Escritórios de contacto comuns

A França concluiu seis acordos internacionais com a Bélgica, Alemanha, Itália, Luxemburgo, Espanha e Suíça a partir do qual surgiram 10 centros de cooperação Aduaneira e Policial. A sua função é de facilitar a troca de informação operacional sobre os casos de cooperação transfronteiriça, incluindo a identificação de matrículas estrangeiras, verificação da autenticidade dos documentos administrativos e a assistência judicial, especialmente no ramo da criminalidade transfronteiriça de pequena e média escala. A vantagem desse centro é o acesso pleno que oferece aos arquivos e base de dados bi-nacionais (disponível 24 horas por dia, 7 dias por semana).

EXEMPLO PRÁTICO 2: Cooperação entre as agências Aduaneira, de Imigração Quarentena e Segurança

Os países que formam parte da Área de Crescimento ASEAN do Leste, Brunei Darussalam, Indonésia, Malásia e Filipinas, elaboraram um Memorando de Acordo destinado à simplificação, integração e harmonização das formalidades Aduaneira, de imigração, quarentena e segurança, incluindo regras, regulamentos e procedimentos. O acordo aplica-se à todo o movimento transfronteiriço de mercadorias e pessoas através dos BCPs designados, tanto por terra, por mar como por ar. Sempre que viável, o objectivo é de realizar inspecções conjuntas e acções de controlo de pessoas, mercadorias e transferência. E lá onde o ambiente local não permite postos de controlo fronteiriço seguidos fisicamente vizinhos, os funcionários de um país estão autorizados a desempenhar as suas funções no território do outro país. As partes do acordo também concordam com a troca de informação sobre os movimentos transfronteiriço de pessoas e mercadorias.

1. Quadro Jurídico e Regulador
Questionário de Auto-Avaliação

Este mapa de auto-avaliação pode ser utilizado por profissionais para identificar as lacunas existentes no Quadro Jurídico e Regulador, o primeiro passo na identificação de soluções adequadas

Nome da Agência	Existe		Apreciação					Comentários, explicações e/ou medidas a tomar
			1. Frágil; 2. Em desenvolvimento; 3. Médio; 4. Desenvolvido; 5. Excelente					
	Sim	Não	1	2	3	4	5	
1. As acções que a agência está potenciada a realizar foram claramente descritas numa legislação principal								
2. A legislação corresponde aos instrumentos internacionais (tais como convenções/protocolos internacionais) e as melhores práticas (práticas de outros países)								
3. Há uma clara divisão de tarefas entre a vossa agência e outras agências fronteiriças.								
4. O que constitui uma infracção está claramente definido e as penalizações e jurisdição correspondentes também estão claramente estipuladas na legislação.								
5. Os deveres do efectivo a todos os níveis distintos da agência estão definidos								
6. Os manuais da Agência e outra documentação estão definidos								

7. O acesso e titularidade das bases de dados relevantes ao trabalho da agência foram descritos claramente									
8. A forma de as unidades/departamentos particulares cooperarem e comunicarem está claramente descrita, incluindo a sua monitorização									
9. As tarefas, competências e áreas de responsabilidade de todas as agências fronteiriças estão esclarecidas na lei									
10. Não há duplicações, sobreposições ou vazio jurídico na legislação em epígrafe									
11. A legislação, a todos os níveis, é analisada e revista para assegurar a harmonização e a conformidade									
12. A sua agência é potenciada pela lei a cooperar com outros actores									
13. Os detalhes de como e quando a cooperação inter-agências irá decorrer estão definidos na legislação									
14. A sua agência formalizou a cooperação com outras agências através de acordos formais ou MoUs (Memorandos de Entendimento)									
15. A lei nacional de protecção de dados define as normas a ser aplicadas para a recolha, troca e armazenagem de informação									
16. A delimitação e demarcação das fronteiras nacionais está esclarecida									
17. Existem acordos de readmissão com os países vizinhos e outros relevantes.									

18. A base da cooperação e comunicação existe na legislação relevante								
19. A legislação a todos os níveis é analisada e revista para assegurar a harmonização e conformidade								

CAPÍTULO 6

QUADRO INSTITUCIONAL

O quadro institucional visa garantir que a agência disponha de estruturas organizacionais necessárias para permitir a implementação eficaz das suas tarefas, bem como a cooperação e comunicação intra-agências eficiente.

6.1. Considerações Gerais

1. A agência deve assegurar que existe uma cadeia de comando clara. Isto significa a criação de políticas e estratégias aos níveis executivos mais altos, que são depois implementadas por todos os níveis operacionais de uma maneira normalizada e responsável. Todo o efectivo deve compreender o seu posicionamento e o da sua unidade dentro da agência, bem como as funções e responsabilidades específicas.

2. A agência deve manter um programa de planeamento multi-anual contínuo, um programa de trabalho anual e plano de actividades anual e de utilização de recursos a nível central e regional, enquanto o nível local mantém um programa de trabalho anual e um plano anual ou mensal de actividades e de utilização de recursos.

Auditoria de Controlo Interna e Externa da Unidade

3. As **unidades de controlo interno e de relatórios** devem ser implementadas a nível nacional para fiscalizar não só o desempenho e a implementação coerente das instruções operacionais, mas também o aproveitamento eficiente dos recursos. Estas unidades também devem impedir e investigar casos de corrupção. Nos países com um elevado número de BCPs ou países com controlo interno de estruturas em desenvolvimento as unidades também devem ser implementadas a nível regional já que a necessidade de fiscalizar o desempenho e a conformidade é maior. As unidades de controlo interno devem fiscalizar e avaliar o desempenho, e também providenciar orientação, por exemplo ao efectivo recém-recrutado. A **Avaliação regular do desempenho** ajuda a detectar as irregularidades de qualquer forma e oferece reacção sobre o sistema de gestão da organização.

4. Uma auditoria de gestão externa deve ainda realizar-se com regularidade a fim de avaliar de forma independente a eficácia das operações da agência e providenciar uma avaliação do mecanismo de controlo interno da agência. Os procedimentos devem ser transparentes para que a acção correctiva seja tomada e no caso de irregularidades.

Unidade de Análise do Risco

5. Todas as agências de gestão fronteiriça devem ter uma **Unidade de Gestão do Risco** adstrita à sede. A unidade deve ser dotada de toda a informação relevante do terreno. Deve depois assegurar que uma análise precisa da informação e as sugestões para ajustes operacionais são feitas e encaminhadas à todas as unidades relevantes da sede, nas regiões e nos postos fronteiriços.

Unidades Móveis

6. As unidades móveis devem ser desdobradas nos diferentes locais dependendo das necessidades flutuantes. Elas devem ser utilizadas para realizar a vigilância fronteiriça e para apoiar o efectivo do BCP nos momentos de grande congestionamento no tráfico transfronteiriço, por exemplo durante as horas de ponta (início/fim da época de férias escolares ou turísticas), ou no caso de um BCP necessitar temporariamente de especialistas particulares para responderem à uma determinada necessidade. As unidades móveis devem ainda realizar verificações visadas de pessoas e/ou mercadorias no território e na fronteira ao longo das rotas de contrabando conhecidas.

7. A cooperação e a coordenação com outras unidades de vigilância móvel governamentais deve ser procurada, bem como com as unidades móveis dos países vizinhos.

Vigilância Fronteiriça/Verificações Fronteiriças

8. As responsabilidades da agência/unidade pela vigilância fronteiriça/verificações fronteiriças foram discutidas no Capítulo 3.

Controlo Aduaneiro

9. O serviço Aduaneiro deve estar presente em ambos os BCPs e dentro do país. A descentralização aumenta a flexibilidade de reacção às mudanças verificadas no fluxo de mercadorias e outro tráfico. A estrutura da organização e a afectação de recursos deve ser determinada fundamentalmente pela procura operacional. As funções, responsabilidades e laços a nível da sede, regional e local da administração e os escritórios regionais devem estar claramente definidas.

- a. Um sistema de gestão da qualidade e avaliação dos resultados pode ajudar a alcançar normas permanentemente altas.
- b. A descentralização da tomada de decisão clama por auditorias internas regulares e independentes destinadas a garantir a utilização eficiente de recursos e a avaliação sobre como os agentes aduaneiros a todos os níveis da organização estão a realizar os seus deveres.
- c. Os BCPs e ICSs devem ser complementados pelas unidades aduaneiras e laboratórios móveis. Os recursos humanos e financeiros, bem como os programas de formação adequados, o equipamento e a TIC para estas unidades móveis precisam de ser reflectidas nos planos de gestão e de investimento.

10. Embora os agentes Aduaneiros permaneçam presentes na BCPs, as EUG notam que existem uma tendência na Europa à favor do controlo de carga detalhado dentro do território. As verificações fronteiriças devem concentrar-se nos aspectos de segurança, enquanto as verificações comerciais e fiscais podem ser realizadas noutros lugares. A grande vantagem do desalfandegamento da carga no território é o curto intervalo de espera no BCP, que permite fluxos de trânsito mais ligeiros. Além

disso, as instalações adequadas e as infra-estruturas de controlo Aduaneiro não precisam de permanecer na fronteira, onde o terreno pode ser impróprio ou a situação geopolítica difícil. As instalações de desalfandegamento territoriais, os armazéns territoriais ou portos secos podem ser partilhados por vários BCPs, dando origem à um aproveitamento mais eficaz de recursos.

11. Na região da SADC alguns países preferem realizar o desalfandegamento na fronteira a fim de reduzir as oportunidades de diversão ilícita de mercadorias durante o trânsito interno.

12. Lá onde, por uma questão de política, o desalfandegamento territorial não é permitido, **recomenda-se que as instalações de trânsito fora da fronteira (para armazenagem das mercadorias enquanto decorre a sua declaração e desalfandegamento) estejam localizadas fora mas próximo do BCP¹⁵**. Isto permite que as mercadorias abandonem o BCP sem quaisquer formalidades, mas que quase imediatamente sejam colocadas em instalações de trânsito sem qualquer oportunidade para a sua diversão ilícita para o consumo doméstico. As instalações de trânsito fora da fronteira ajudarão a descongestionar os postos fronteiriços sem colocar qualquer risco para as receitas ou incorrer a custos inerentes aos mecanismos de controlo do trânsito internos.

13. Deve existir coordenação entre os serviços de inspeção veterinária e fitossanitária, pois estas inspeções são, em larga medida, realizadas na fronteira. As remessas, a partir das quais as amostras para um exame laboratorial são obtidas, devem ser conservadas sob a supervisão aduaneira e as mercadorias armazenadas em entrepostos (no BIP ou no território). Além disso, quer a destruição quer a devolução de uma remessa no caso de um resultado positivo devem ser executadas sob supervisão Aduaneira.

Inspecção de Plantas e de Produtos Vegetais

14. As inspeções fitossanitárias e fronteiriças devem envolver a sede, que deve realizar a avaliação estratégica e operacional do risco e o perfil, e os escritórios fronteiriços, que devem recorrer aos perfis do risco e aplicar a gestão táctica do risco. Outros sistemas têm um nível regional adicional, mas a existência de demasiadas camadas corre o risco de aplicação incoerente dos regulamentos e o fluxo vagaroso da informação.

15. O serviço de inspeção fronteiriça fitossanitária não tem de estar presente em cada BCP. A inspeção fitossanitária pode ser delegada às Alfândegas, particularmente aos BCPs, que não exige um inspector fitossanitário efectivo.

Inspecção de Animais Vivos, de Géneros Alimentícios e de Outros Produtos de Origem Animal

¹⁵ Por exemplo, as mercadorias que entram na RDC através da Kasumbalesa são colocadas em instalações de trânsito situadas a 6 Km dentro do território da RDC onde são desalfandegadas.

16. A inspecção veterinária pode ser organizada de várias maneiras, desde que cumpra com o mandato da agência de forma eficiente e eficaz. O sistema de dois níveis descrito acima representa um modelo quadro institucional.

17. A agência veterinária deve antes determinar quantos e que BCPs os BIPs devem instalar e o número de agentes a destacar. Isto deve ser determinado com base nas necessidades do fluxo de importação e em coordenação com outras agências fronteiriças, especialmente Aduaneiras. Geralmente, é necessário pelo menos um BIP portuário, um BIP rodoviário e um BIP aeroportuário e, quando necessário, também um BIP ferroviário. Os recursos adequados para verificação e quarentena de animais de estimação devem ser determinados nos aeroportos, incluindo condições para alimentação e água.

6.2. Cooperação Inter-Agências

1. Quanto ao quadro institucional, o ministério responsável pela coordenação fronteiriça deve promover a cooperação inter-agências encorajando e assistindo as agências fronteiriças a formarem grupos de trabalho inter-agências, agentes de ligação de intercâmbio, partilha de inteligência e realização de avaliações de risco conjuntas. Mais pormenores estão abordados na secção sobre a cooperação internacional a seguir.

Grupo de Trabalho Inter-Agências sobre a IBM

2. A função dos grupos de trabalho foi discutida no Capítulo 4 acima relativamente à implementação da IBM.

Centro de Coordenação Nacional

3. Recomenda-se a criação de um centro de coordenação nacional a fim de se aferir o reconhecimento da situação da gestão fronteiriça num país. Este centro encarregar-se-ia de coordenar as actividades de todas as agências fronteiriças nacionais 24/24 e seria responsável pelo seguinte:

- a. Relatórios da situação diários, semanais e *ad hoc*
- b. Informação factual imediata sobre as situações e mensagens de alerta prévio

4. Toda a informação seria trocada electronicamente. Esse centro facilitaria e aceleraria o contacto e a troca de informação com outros estados e agências internacionais.

5. A estrutura de coordenação proposta no Capítulo 3 bastaria na região da SADC. As agências fronteiriças já têm mecanismos para a coordenação operacional a nível nacional, bilateral e mesmo multi-lateral. Outros mecanismos como o Guichet Único e as soluções de TIC adequadas gerariam informação que seria acessível às várias partes interessadas 24/24.

Grupos de Trabalho Especializados Conjuntos

6. Grupos de trabalho especializados devem ser organização quando necessary, por exemplo para casos de revista e exame da documentação. A sua estrutura depende do local, embora seja geralmente *ad hoc*, e predominantemente integre efectivos provenientes de agências de controlo de pessoas e mercadorias. Estes grupos integram agentes responsáveis pela realização de investigações adicionais e aprofundadas dos passageiros e mercadorias que reprovem a verificação inicial por cursor. O conceito de grupos de trabalho especializados está bem enraizado a nível internacional dentro das várias agências de gestão fronteiriça. Esta ideia de partilha de aptidões e perícia pode ser implementada de forma mais alargada do que meramente criando equipas conjuntas. Os membros particulares do efectivo dotados particularmente de aptidões úteis, tais como em línguas ou TI, também podem ser desdobrados para prestarem assistência à outras agências.

6.3. Cooperação Internacional

1. O quadro institucional de uma agência de gestão fronteiriça deve permitir relações bilaterais e multilaterais activas, incluindo a troca de informação e de dados, a participação em organizações internacionais, fóruns e plataformas regionais, intercâmbio de agentes de ligação, atribuição de pontos de contacto nacionais ou participação em escritórios de contacto comuns, operações internacionais e acções formação e programas de intercâmbio.

Agentes de Ligação

2. O desdobramento ou intercâmbio de agentes de ligação deve ser objecto de acordo entre os países identificados como sendo especificamente relevantes (vizinhos ou países de origem de fluxos consideráveis de migrantes ou mercadorias). Isto contribuiria para a melhoria da troca de informação e coordenação tanto a nível operacional como estratégico. Podem-se distinguir dois tipos de agentes de ligação: os «especialistas» e os «generalistas». Embora os agentes de ligação especializados tenham um número limitado e bem definido de tarefas (por exemplo, um agente de ligação de imigração), o agente generalista abarca uma ampla vaga de temas, podendo representar também outras agências fronteiriças.

Escritórios de Contacto Comuns

3. Os escritórios de contacto comuns, onde os agentes de diferentes países trabalham em estreita relação, ao mesmo tempo que partilham as mesmas instalações, exigem um elevado nível de integração e servem para acelerar a troca de informação para a cooperação de rotina e no caso de emergência. Esses escritórios, que incluem dois ou mais, geralmente, países vizinhos podem ser constituídos nos BCPs estrategicamente relevantes ou num local acordado de um dos países participantes.

4. A principal tarefa do escritório de contacto é a troca de informação sobre as operações diárias e a resposta aos pedidos directos. Isto inclui o seguinte:

- a. Documentos: falsificações de documentos de viagem, vistos e carimbos de controlo fronteiriço
- b. Dados pessoais: proprietários de meios de transporte, residência e titularidade dos meios de comunicação
- c. Meios de transporte: matrículas, números de série, etc.
- d. Determinação da identidade de uma pessoa
- e. Readmissão de migrantes ilegais
- f. Operações especiais realizadas por patrulhas policiais fronteiriças para prevenção e controlo
- g. Partilha generalizada de inteligência, por exemplo, sobre as formas e métodos de contraband, sobre o tráfico de seres humanos e outras formas de crime transfronteiriço

h. Informação sobre a perseguição intensa transfronteiriça

5. Os escritórios de contacto não se limitam às tarefas de policiamento fronteiriço, podendo também contemplar serviços Aduaneiros, bem como procuradores e outras autoridades. Se não for possível desdobrar agentes de ligação ou criar escritórios de contacto comuns, uma rede de pontos de contacto a nível local, regional e nacional nos países vizinhos deve ser criada. As tarefas atribuídas à estas pessoas de contacto devem estar claramente definidas.

Grupos de Trabalho Regionais

6. Os grupos de trabalho nacionais inter-agências (vide Capítulos 3 e 4) também podem desempenhar um papel na comunicação multilateral através da criação de **grupos de trabalho regionais** para trabalharem em prol de uma abordagem regional comum da segurança fronteiriça, facilitação das trocas comerciais, desenvolvimento de infra-estruturas troca de dados e discussão de outras questões de interesse comum. A estrutura destes grupos altera de acordo com o tema. A SADC já possui grupos de trabalho regionais à semelhança daqueles que visam a implementação do Protocolo sobre Trocas Comerciais. ***Recomenda-se a criação de um Grupo de Trabalho Consultivo da SADC sobre a IBM, integrado por representantes de todas as agências fronteiriças.***

Organizações internacionais

7. Os representantes de todas as agências de gestão fronteiriça devem participar regularmente nas reuniões das organizações ou fóruns regionais ou internacionais relevantes, tais como a Interpol, o Gabinete das Nações Unidas contra a Droga e o Crime (UNODC), o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (UNHCR), a Organização Internacional para Migração (OIM), a OMA, a OIE e várias organizações de protecção vegetal regionais¹⁶. Estas e outras organizações, tais como a Frontex¹⁷, também prestam assistência e apoio aos governos nos seus ramos de perícia específicos.

¹⁶ Uma organização de protecção vegetal regional é uma organização intergovernamental que oferece a coordenação a nível regional de actividades e objectivos da IPPC conforme estipula o Artigo IX: A Comissão de Protecção Vegetal da Ásia e Pacífico, a Comunidad Andina, o Comité de Sanidad Vegetal del Cono Sur, a Comissão de Protecção Vegetal das Caraíbas, a Organização de Protecção Vegetal do Mediterrâneo, o Conselho Fitossanitário Inter-Africano, a Organização de Protecção Vegetal Norte-Americana, o Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria, a Organização de Protecção Vegetal do Pacífico. A filiação da RPPD e a informação para contacto estão disponíveis através do sítio: <https://www.ippc.int/id/13310>.

¹⁷ Frontex tem a possibilidade de estabelecer mecanismos de trabalho em parceria com terceiros estados e organizações internacionais que partilham metas comuns em termos de segurança fronteiriça com a UE.

2. Quadro Institucional
Questionário de Auto-Avaliação

Este mapa de auto-avaliação pode ser utilizado por profissionais para identificar as lacunas existentes no Quadro Institucional, o primeiro passo na identificação de soluções adequadas.

Nome da Agência	Existe		Apreciação					Comentários, explicações e/ou medidas a tomar
			1. Frágil; 2. Em desenvolvimento; 3. Médio; 4. Desenvolvido; 5. Excelente					
	Sim	Não	1	2	3	4	5	
1. A cadeia de comando entre os níveis de políticas e operacional foi formalizada								
2. Todos os membros do efectivo entendem as suas funções e responsabilidades e as da sua unidade dentro da agência								
3. Existem mecanismos de monitorização para assegurar a conformidade e eficácia								
4. A agência possui a sua própria estratégia de gestão								
5. A agência fiscaliza habitualmente a implementação da política								
6. Os poderes de decisão são delegados dentro da agência								
7. Existe um grupo de trabalho inter-agências centralizado que reúne regularmente.								
8. A sua agência reúne regularmente com outras agências fronteiriças quer a nível central quer local.								
9. A sua agência coordena com outras agências fronteiriças em material de modernização ou redução de quaisquer BCPs								

10. Os pontos de travessia fronteiriça oficiais são devidamente classificados num país vizinho (estatuto de BCPs, definição de prioridades e modernização relacionada, bem como coordenação das horas de abertura)								
11. Existem escritórios de contacto comuns ou pontos focais (por exemplo, em BCPs estrategicamente relevantes)								
12. A sua agência desdobrou (ou é representada por) agentes de ligação nos países vizinhos/estrategicamente importantes								
13. A agência está representada num grupo de trabalho inter-agências regional que reúne regularmente.								
14. A agência é membro/observadora de organizações internacionais relevantes.								

Capítulo 7

Procedimentos

7.1. Considerações Gerais

1. Os procedimentos definem como se executa o trabalho de uma agência, identificando as responsabilidades e providenciando uma descrição por etapas de como implementar uma tarefa específica.

2. Os procedimentos descrevem o que deve ser feito por quem, quando e como e manifesta-se de diferentes formas: ordens, instruções, circulares ou manuais que devem estar disponíveis à todo o efectivo para referência a todo o momento. Estes estão mencionados na 1ª Parte como Instruções Departamentais (DIs). Os procedimentos devem abarcar todas as tarefas relevantes a todos os níveis de uma agência de gestão fronteiriça para todos os tipos de fronteiras e compreendem:

- a. Procedimentos de controlo, enfoque nos fluxos de trabalho regulares, incluindo a orientação sobre que acções de controlo devem ser realizadas, a sua frequência, magnitude e metodologia. As obrigações daqueles que atravessam a fronteira também devem ser estipuladas (documentação necessária, taxas, etc.) bem como os passos a seguir em caso de violação. Os procedimentos de controlo devem ser coerentes em toda a organização, embora não sejam necessariamente idênticos em cada BCP. As medidas devem ser tomadas no sentido de assegurar que os procedimentos de controlo não constituam uma barreira às trocas comerciais e ao intercâmbio social e cultural;
- b. Os procedimentos de contingência para incidentes ou desenvolvimentos inesperados; alerta prévio;
- c. Documentação, incluindo formulários e modelos normalizados, a recolha de dados estatísticos, etc.;
- d. Fluxo de informação, na sede e entre os níveis regional e local. Nesta vertente é importante que não só é feita a partilha de informação da base ao topo, mas também do topo à base e do nível nacional para o nível local.

3. As responsabilidades devem ser claramente definidas. A pessoa responsável deve ser identificável em cada etapa do fluxo de trabalho mediante a utilização de carimbos ou assinaturas, ou, no caso de processamento electrónico, através de nomes do utente e palavras-passe.

4. Os procedimentos para a troca de informação são importantes. Uma lacuna neste domínio pode significar que a informação necessária está indisponível porque chega incompleta, tardiamente ou nunca chega. As consequências podem ser que as respostas às emergências são retardadas, que o planeamento operacional basea-se num quadro incompleto da situação e, portanto, não fiável. (Vide exemplo prático 1, no fim deste capítulo).

5. Os níveis regional e local também deve ser actualizado em matéria dos novos desenvolvimentos, eventos esperados, um novo *modus operandi* dos contrabandistas, traficantes, migrantes irregulares, novos tipos de falsificação de documentos, etc. Portanto, os procedimentos de troca de informação devem abranger os seguintes temas:

- a. Relatórios diários/semanais/mensais (do nível local/regional para a sede e da sede para o nível local/regional): formato, prazos, pessoa responsável
- b. Relatórios analíticos (da sede para o nível regional e local)
- c. Recolha de dados estatísticos
 - i. Nível local: pessoa responsável, que dados, como recolhê-los, modelo de relatório, quando encaminhá-lo e à quem
 - ii. Sede: pessoas responsáveis, modelo de relatório, quando encaminhá-lo e à quem
- d. Alerta Prévio: pessoa responsável, tipos de eventos

6. As unidades da sede devem desenvolver procedimentos, definindo que informação deve ser encaminhada para onde, em que formulário e com que regularidade. Devem ser inseridos temas tais como:

- a. que informação tem de ser recolhida na fronteira
- b. que documentos são necessários na fronteira e por quem, que informação é providenciada à que departamentos do serviço
- c. o que sucede aos documentos (encaminhados/copiados/lançados na base de dados)
- d. que método de comunicação deve ser utilizado em que casos

Vigilância Fronteiriça/Verificações Fronteiriças para Fins de Imigração

7. De um modo geral, procedimentos devem ser criados para o seguinte:

- a. Patrulhamento (linha fronteiriça, zona fronteiriça, território), agendado e *ad hoc* e de acordo com o tipo de fronteira e meios de transporte
- b. Verificações de pessoas
 - i. Verificação de primeira linha (mínima), incluindo o perfil de rotina e o interrogatório
 - ii. Verificação de segunda linha (minuciosa) (realizada num local especial fora do local de verificação da primeira linha)
- c. Interrogatório e revista física
- d. Recusa de entrada
- e. Candidatos a asilo
- f. Utilização de infra-estruturas e equipamento
- g. Relatórios, comunicação e troca de informações à todos os níveis
- h. Documentação a todos os níveis
- i. Apreensão e tratamento de migrantes irregulares, investigações
- j. Desdobramento do efectivo
- k. Procedimentos para casos que representam uma ameaça ou constituiriam um crime (responsabilidades, fluxo de trabalho e troca de informação com, por exemplo, a força da polícia regular, polícia de trânsito ou outras

- patrulhas policiais em serviço na eventualidade de uma perseguição intensa).
- l. Procedimentos de contingência e procedimentos para casos que requeiram acção urgente (incluindo procura e salvamento)
 - m. Perfil: além do perfil de rotina realizado por cada polícia fronteiriça, deve haver um procedimento de selecção arbitrária de candidatos a serem sujeitos à verificações intensas
8. É tarefa do chefe do turno assegurar os padrões de qualidade comuns em todas as operações.

Controlo Aduaneiro

9. As acções de controlo aduaneiro facilitam as trocas comerciais e o trânsito legítimo, mas também têm em consideração as preocupações de segurança. As acções de controlo devem basear-se na análise do risco liderado pela inteligência e técnicas de selecção.
10. Uma forma para reduzir o tempo de espera nos BCPs é concentrar-se em aspectos de segurança, enquanto decorre o desalfandegamento relativo à importação e à exportação (autorizada) nos entrepostos territoriais.
11. Para embarcações de trânsito, incluindo mercadorias que entram num BCP e destinadas ao desalfandegamento final no ICS, o pré-requerimento/pré-desalfandegamento deve estar disponível e os exames devem decorrer apenas se for identificado um risco de fraude.
12. Os viajantes devem ter a oportunidade de declarar e finalmente desalfandegar as mercadorias não comerciais nos BCPs. Os exames aduaneiros são também essencialmente executados quando é identificado um risco de fraude, mas devem também ser executados de forma arbitrária em intervalos definidos.

Inspecção de Plantas e de Produtos Vegetais

13. As inspecções devem ser realizadas por inspectores fitossanitários nos BCPs, mas também nalguns casos no ponto de destino ou em qualquer outro local onde as remessas fitossanitárias podem ser identificadas, desde que a sua integridade fitossanitária seja mantida e que os procedimentos adequados possam ser realizados.
14. Amostras podem ser obtidas a partir das remessas para fins de inspecção fitossanitária, para testagem laboratorial subsequente ou para fins de referência. O fluxo de informação entre os serviços de inspecção e o laboratório deve ser rápido, porque a autorização das mercadorias depende dos resultados dos testes e da análise laboratorial.
15. É importante definir todo o procedimento de obtenção de amostras por meio de instruções escritas, incluindo o laboratório escolhido para análise da amostra, bem como o tipo de análise a efectuar. Os testes laboratoriais devem ser realizados em

conformidade com os padrões reconhecidos. Com efeito, os testes têm de respeitar os protocolos de testagem oficiais ou as normas internacionais oficiais para detecção de organismos nocivos.

Inspecção de Animais Vivos, de Géneros Alimentícios e de Outros Produtos de Origem Animal

16. Os manuais sobre procedimentos de inspecção fronteiriça veterinária devem conter as seguintes instruções:

- a. Notificação prévia das remessas e outros deveres do importador ou representante do importador
- b. Documentos que os acompanham
- c. Identificação e selecção de remessas que devem ser verificadas com base na análise do risco
- d. Tipo e frequência das verificações a ser realizadas por veterinários do BIP quer para produtos quer para animais vivos (verificações de identidade, documentais e físicas)
- e. Procedimentos de obtenção de amostras baseados num plano de monitorização anual e amostras a ser enviadas ao laboratório, incluindo o fluxo de comunicação e informação entre os serviços de inspecção e o laboratório
- f. Os procedimentos especiais relativos às remessas destinadas ao trânsito, armazenagem temporária, serviços de oferta a navios ou canalização nos BIPs de entrada e saída, armazenagem e estabelecimento do destino, incluindo destes do depositário e competências do BIP e dos veterinários territoriais
- g. A distribuição de responsabilidades com as autoridades veterinárias territoriais (canalização, remessas re-importadas devolvidas ao estabelecimento de origem)
- h. Verificações de remessas pessoais
- i. Verificações dos movimentos comerciais e não comerciais e bem-estar animal
- j. Documentos normalizados para aprovação ou rejeição de remessas
- k. Remessas rejeitadas, reimportadas e redespachadas, incluindo o fluxo de informação relevante
- l. Sanções em caso de infracções
- m. Taxas aplicáveis

17. Uma inspecção anual e o plano de amostras devem ser desenvolvidos com base em estatísticas sobre os fluxos de importação, experiência colhida através da prática e a informação sobre os riscos para a saúde pública e animal vinda de outros serviços, outros países e organizações internacionais.

Delegação da Autoridade

18. Uma instituição funciona com maior eficácia quando o efectivo aos vários níveis é potenciado a tomar decisões com um certo grau de autonomia. Isto permite à direcção

senior concentrar-se nas suas tarefas nucleares e não predominantemente nas questões administrativas, e também permite a tomada de decisões de forma mais rápida e mais relevante a nível operacional (sem a necessidade de transferir as decisões constantemente para a cadeia de comando superior). Embora a política e a supervisão sejam retidas pela direcção sénior, a micro-direcção de todas as unidades e do efectivo não é aconselhável uma vez que causa atrasos na tomada de decisões.

7.2. Cooperação Inter-Agência

1. Os procedimentos de cooperação inter-agência têm por objectivo manter um fluxo de trabalho geral no qual as actividades de todas as agências de gestão fronteiriça relevantes são incluídas, o que assegura um processo suave no BCP e a coordenação das actividades de vigilância fronteiriça.

2. Para concretizar o objectivo de procedimentos integrados e melhor coordenados, os fluxos de trabalho existentes em cada agência devem ser descritos e analisados na sede, a nível regional e local, sempre que a área de competência de uma outra parte interessada estiver envolvida, especialmente com respeito às responsabilidades, a sequência e os períodos de processamento no BCP. As sobreposições e atrasos identificados devem ser resolvidos em conjunto e os procedimentos relevantes emendados em conformidade (Vide Exemplo Prático 3 no fim do capítulo).

3. Um talão do itinerário que enumere as acções de controlo de mercadorias executadas pelos serviços Aduaneiros e de inspecção no BCP e está carimbado e assinado depois de cada passo do procedimento ser concluído, oferece a transparência e assegura que todas as verificações necessárias são concluídas. Um exemplo de talão de itinerário pode ser encontrado no Anexo 1.

4. Todos os agentes e inspectores no BCP, BIP ou numa unidade de controlo mível devem saber como actuar se encontrarem artigos relevantes para outros serviços. Isto aplica-se especialmente à cooperação entre os serviços Aduaneiros e a polícia fronteiriça, mas também entre as Alfândegas e os serviços de inspecção, relativamente aos temas que se enquadram na autoridade dos agentes veterinários ou fitossanitários, especialmente quando este último está presente. As alfândegas e a polícia fronteiriça devem, entretanto, manter listas de remessas que só podem entrar para o país após a inspecção veterinária ou fitossanitária. As remessas relevantes devem ser encaminhadas imediatamente aos inspectores para realizarem as verificações documentais, de identidade e físicas. As acções de controlo de veículos devem ser definidas e normalizadas e permitir a determinação do local e por quem as acções de controlo devem ser realizadas, que serviços iniciam o procedimento e que tipo de equipamento especializado é necessário.

Estratégia de risco comum

5. Uma estratégia de risco comum pode ser desenvolvida a fim de identificar e abordar os fortes e fracos do actual sistema de gestão fronteiriça. Como resultado

prático de uma estratégia de risco comum, actividades específicas podem ser implementadas. Por exemplo, a identificação dos pontos de controlo territorial adequados nas principais rotas de trânsito ou unidades móveis conjuntas de agentes Aduaneiros e polícia fronteiriça.

6. As acções de controlo nos BCPs devem ser coordenadas, o que significa que todas as autoridades concernentes devem funcionar em conjunto para definir as prioridades e determinar perfis de risco comuns. É vital que todas as agências partilhem a informação, de modo particular a informação relacionada com as práticas de contrabando e tráfico. Os comerciantes devem declarar as suas mercadorias aos agentes Aduaneiros que realizam uma análise do risco inicial. Isto segue-se à centralização da recolha de dados e simplifica os procedimentos administrativos para os comerciantes. A informação/inteligência relevante é partilhada entre as agências a nível nacional ou do BCP.

7. Para mais detalhes, o favor de consultar o Capítulo 12 sobre a Análise do Risco.

Acções de Controlo Conjuntas

8. As agências de gestão fronteiriça devem considerar acções de controlo conjuntas ou coordenadas para simplificar os períodos de processamento. O Controlo de Paragem Única¹⁸ ou OSBP e o conceito de Guichet Único¹⁹ são exemplos de controlo conjunto nos BCPs.

9. As verificações conjuntas de pessoas e mercadorias também devem ser realizadas por unidades móveis com base na análise do risco. Geralmente, o controlo móvel num único local não deve durar mais de duas horas para que seja eficaz contra as redes de contrabando e tráfico, uma vez que estas são informadas rapidamente sobre os controlos e movimentam-se para rotas alternativas. Na maioria dos casos, as unidades móveis devem consistir na polícia fronteiriça e nos serviços Aduaneiros, embora os serviços de inspecção fitossanitária e veterinária possam juntar-se a eles quando necessário.

Operações Conjuntas

10. As operações visadas e de grande impacto para os grupos específicos de pessoas, veículos ou cargas podem ter lugar no BCP, na zona fronteiriça ou no território. Um plano operacional detalhado deve incluir a liderança, as responsabilidades, objectivos, prazos, duração, perfis de risco, equipamento disponível e números de contacto relevantes. Os membros da equipa devem ser devidamente informados antes da operação e os resultados devem ser avaliados de modo sistemático e utilizados como base para análise do risco e para as operações futuras.

11. Além das Alfândegas e da polícia fronteiriça, outras agências podem ser convidadas a participar, por exemplo os serviços de inspecção fitossanitária e veterinária, a polícia, as agências responsáveis pela inspecção do Mercado, as normas laborais ou o emprego ilegal de estrangeiros. Ao mesmo tempo, outras partes interessadas, por exemplo a força da polícia, devem ser informadas caso necessitem de estar envolvidas sem aviso prévio.

Planos de Contingência

12. Os planos de contingência e emergência devem ser desenvolvidos para esclarecer a atribuição de responsabilidades no caso de ameaças iminentes à segurança nacional ou saúde pública, ou situações extremas, tais como desastres naturais, doenças pandémicas, fluxo massivo de migrantes irregulares ou refugiados, actividades

¹⁸ Os termos “controlo de paragem única”, “Guichet Único”, e “Posto Fronteiriço de Paragem Única” são utilizados de forma alternada.

¹⁹ O conceito de Guichet Único permite que todos os dados requeridos pelas diferentes agências fronteiriças sejam submetidos (quando possível de forma electrónica) para o mesmo ponto de acesso, com vista a evitar a duplicação e facilitar as trocas comerciais. Isto está conforme se explica no Capítulo.

terroristas ou grandes acidentes e incêndios na zona fronteiriça. Estes planos devem ser desenvolvidos a nível nacional, embora necessitem de ser ajustados a nível regional e local. Cada BCP deve ser informado sobre a atribuição de responsabilidades e tarefas entre os serviços presentes. As questões básicas a ser abordadas incluem a disponibilidade de detalhes de contacto dos vários actores locais para contacto em situações específicas.

7.3. Cooperação Internacional

1. Os procedimentos harmonizados nos BCPs dos países vizinhos contribuem directamente para um fluxo mais suave do trânsito e período de espera reduzidos na fronteira, facilitando assim as operações conjuntas em vários estados e a recolha e análise de dados normalizados.

Organizações Internacionais

2. Os representantes de todas as agências de gestão fronteiriça devem participar regularmente em reuniões de organizações ou fóruns regionais ou internacionais relevantes, tais como a Interpol, o Gabinete das Nações Unidas contra a Droga e o Crime (UNODC), o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (UNHCR), a Organização Internacional para Migração (OIM), a OMA, a OIE e várias outras organizações.

3. A reunião bilateral pode abarcar, entre outros assuntos, o estabelecimento de planos e exercícios de emergência/contingência conjuntos, a sincronização de actividades e as horas de abertura dos BCPs, o patrulhamento conjunto das fronteiras verde/azul e o controlo de paragem única, dependendo de quão estreitos são os laços entre os países vizinhos. Uma vez bem estabelecida a cooperação bilateral, os oficiais podem, sob circunstâncias específicas, ser autorizados a exercer deveres dentro do território do outro estado (por exemplo, com base em acordos sobre o porte de armas, a exibição de uniformes nacionais, o uso da força).

Controlos Conjuntos

4. As acções de controlo conjuntas com as contrapartes do país vizinho podem variar desde as acções de controlo fronteiriços gerais, o controlo de paragem única, os patrulhamentos, revistas, exames forenses, até à vigilância e as operações especiais. É importante que quaisquer tais abordagens conjuntas sejam regidas por acordos escritos e orientação, que incluem o seguinte:

- a. Poderes, autoridades e competências de cada agência
- b. Fluxo de trabalho
- c. Área de missão
- d. Onde e quão profundas são as investigações/controlos a realizar
- e. A responsabilidade pelos passageiros e mercadorias que reprovarem às acções de controlo e para evidência recolhida

Controlo de Paragem Única (Vide OSBP no Capítulo 2)

5. O controlo de paragem única, lá onde todas as acções de controlo num determinado BCP forem coordenadas por agências de ambos os países e são parcialmente realizadas em conjunto, exige um elevado nível de coordenação. Lá onde for introduzido, as directivas, requisitos e restricções previstas nos ordenamentos jurídicos nacionais e acordos internacionais devem ser respeitados e executados com rigor a fim de garantir a cooperação adequada. É necessário definir os direitos e obrigações, bem como as tarefas do efectivo destacado e concordar com os métodos de comunicação. A implementação propriamente dita deve ser avaliada mensalmente, a nível local, semestralmente, a nível regional, e anualmente, a nível nacional.

6. O controlo de paragem única deve ser criado após acordo entre os países vizinhos do lado da fronteira onde as instalações são mais avançadas ou a melhoria das condições de trabalho é menos dispendiosa. A dimensão das salas de controlo fronteiriço e as condições sanitárias devem ser adaptadas para responderem aos requisitos redobrados.

Patrulhamento Conjunto e Coordenado

7. Numa fase avançada de cooperação bilateral, só depois de os países vizinhos tomarem medidas de reforço da confiança e a legislação necessária for implementada é que os patrulhamentos conjuntos nas secções fronteiriças comumente acordadas serão consideradas. A selecção das secções fronteiriças para os patrulhamentos conjuntos deve basear-se na análise do risco minuciosa e realizada lá onde a pressão for maior.

8. A coordenação das acções de patrulhamento fronteiriço é ainda outra opção que contribui para um aproveitamento mais eficiente dos recursos. Sob este cenário, os países vizinhos informam-se um ao outro sobre as suas actividades planeadas de patrulhamento fronteiriço a fim de assegurar que não há duplicação de esforços, mas sim optimização da área de cobertura. Idealmente, os países devem dividir a fronteira em sub-secções e alternar o patrulhamento fronteiriço (num padrão quadriculado).

Planos de Contingência Conjuntos

9. Os planos de contingência conjuntos e os mecanismos de comunicação de emergência devem ser estabelecidos para responder aos casos que partem das actividades operacionais normais, tais como o porte de armas, o material nuclear, os químicos perigosos e o desperdício perigosos; as principais situações de segurança; as calamidades ambientais; as epidemias de doenças animais ou os graves riscos relacionados com a alimentação e higiene da ração animal. Os exercícios práticos envolvendo todos os serviços relevantes são recomendados e devem ser utilizados para melhorar ainda mais os procedimentos.

Documentação Normalizada

10. A normalização e simplificação da documentação inclui a harmonização de formas requeridas e providenciada àqueles que atravessam a fronteira. Isto deve concentrar-se na utilização dos mesmos modelos ou modelos semelhantes para facilitar a referência e incluir os mesmos campos de dados para facilitar a análise. Listas acordadas mutuamente sobre que documentação oficial é aceitável, daqueles que atravessam as fronteiras, devem ser desenvolvidas entre os estados vizinhos. Esta questão afigura-se de importância particular para os serviços de inspecção.

Coordenação do Estatuto do BCP

11. Uma outra faceta da cooperação entre as agências de gestão fronteiriça dos países vizinhos compreende a coordenação do estatuto dos BCPs particulares, priorizando e modernizando os BCPs quando necessaries, harmonizando as horas de abertura e concordando sobre que agências fronteiriças devem estar presentes no BCP. Isto ajuda a evitar situações nas quais os BCPs são modernizados ou os serviços de inspecção são representados apenas num lado da fronteira.

12. Não só deverão as instalações de serviços de inspecção ser construídos nos mesmos BCPs de cada lado da fronteira, como também as suas tarefas e responsabilidades devem ser harmonizadas. Por exemplo, ambos os lados devem ser autorizados a inspecionar os géneros alimentícios ou outros produtos de origem animal que requeiram uma certa temperatura de armazenagem, ou ambos devem ser autorizados a inspecionar animais vivos. É aconselhável utilizar as instalações comuns na fronteira.

EXEMPLOS PRÁTICOS

EXEMPLO PRÁTICO 1: Manual da guarda-fronteiras sobre a troca de informação em matéria de migração irregular

Um manual operacional para recolha e fluxo de informação sobre a migração ilegal, tráfico de seres humanos, crime transfronteiriço e um sistema de alerta prévio para todas as unidades da guarda-fronteiras e policiais que desempenham tarefas policiais fronteiriças que descrevem o seguinte:

- a. Principais definições no domínio de gestão fronteiriça
- b. Dados a recolher (relacionados com os diferentes tipos de actos ilegais)
- c. Responsabilidades e procedimentos para a recolha e troca de dados e de informação a nível local, regional e central
- d. Tipos de relatórios
- e. Divulgação da informação: serviços internos do topo à base e da base ao topo, troca de informação inter-agências e internacional
- f. Análise da informação
- g. Modelos

EXEMPLO PRÁTICO 2: Procedimentos de inspecção veterinária

A legislação da UE sobre a inspecção fronteiriça veterinária contém, entre outras questões, regulamentos detalhados concernentes aos procedimentos para

verificações documentais, de identidade e físicas, sobre procedimentos de aprovação e rejeição, obtenção de amostras e exames, taxas e sistemas de informação a ser utilizados. Existem ainda regulamentos que abarcam procedimentos especiais, tais como o trânsito, serviços de oferta à navios e canalização. Uma disposição importante regula que os serviços Aduaneiros não devem permitir a entrada ou manuseamento em zonas gratuitas ou entrepostos de remessas gratuitos sujeitos à verificações veterinárias sem o acordo da autoridade competente.

EXEMPLO PRÁTICO 3: Fluxo de trabalho básico comum na UE

Uma descrição de um fluxo de trabalho básico comum, que demonstra a sequência das operações nos BCPs e inclui todas as agências responsáveis pelas verificações de pessoas e mercadorias, é norma em todos os Estados Membros da UE. As verificações fronteiriças sistemáticas constituem o terceiro nível (medidas nas fronteiras externas) do modelo de controlo do acesso de quatro níveis na UE.

À entrada e saída, o primeiro serviço em contacto com os passageiros e motoristas é geralmente o serviço de guarda-fronteiras responsável pelas verificações fronteiriças. Em consequência das suas observações e verificações, um primeiro conjunto de medidas é tomado, que poderiam variar desde o desalfandegamento até à recusa de entrada ou mesmo apreensão. Todas as pessoas e mercadorias que atravessam a fronteira submetem-se à uma verificação mínima que pode ser realizada na fila do trânsito. Com base na análise do risco, os agentes podem decidir em realizar verificações intensivas de certos documentos, o veículo ou outros artigos relacionados com a travessia fronteiriça. Estas acções de controlo de «segunda linha» são realizadas numa faixa, lugar ou sala separada a fim de não impedir a travessia fronteiriça de pessoas e veículos da «primeira linha».

Em ambos os casos, as Alfândegas e a guarda-fronteiras cooperam de forma estreita possível a fim de acelerar os procedimentos. O enfoque à este respeito é dado ao aumento da eficiência e da eficácia do trabalho de ambos os serviços, e não nas economias de apetrechamento de quadros. Embora cada serviço esteja concentrado nas suas tarefas básicas, a troca de informação estreita com outros serviços envolvidos está assegurada, tendo em consideração a possibilidade de acções de controlo conjuntas. De modo especial, se as verificações intensivas forem realizadas, outros serviços aproveitam a oportunidade para participar de modo a evitar a duplicação e a inconveniência para todas as partes envolvidas.

Depois de se realizar a inspecção da fronteira veterinária, o veterinário fronteiriço emite um documento contendo a sua decisão sobre a remessa. Na CE trata-se de um documento conhecido como Documento de Entrada Veterinária Comum (CVED) utilizando o sistema TRACES. O documento original CVED é em seguida encaminhado ao agente Aduaneiro pelo veterinário fronteiriço, o importador ou a agência de embarcação como comprovativo de que o desalfandegamento veterinário da remessa foi concluído. As Alfândegas só autorizam o desalfandegamento da remessa em conformidade com a decisão veterinária estipulada no documento. Os procedimentos comparativos também aplicam-se à inspecção fitossanitária.

3. Procedimentos
Questionário de Auto-Avaliação

Este mapa de auto-avaliação pode ser utilizado por profissionais para identificar as lacunas existentes em termos de Procedimentos, o primeiro passo na identificação de soluções adequadas.

Nome da Agência	Existe		Apreciação					Comentários, explicações e/ou medidas a tomar
			1. Frágil; 2. Em desenvolvimento; 3. Médio; 4. Desenvolvido; 5. Excelente					
3. Procedimentos	Sim	Não	1	2	3	4	5	
1. A agência dispõe de procedimentos operacionais normalizados (SOPs) ou instruções internas semelhantes que descrevem os procedimentos de trabalho, o fluxo de trabalho, etc.								
2. Todos os membros do efectivo têm acesso aos manuais que descrevem e oferecem orientação sobre todos os procedimentos na sua área de responsabilidade.								
3. Os procedimentos de controlo escritos descrevem claramente o fluxo de trabalho no BCP ²⁰ , incluindo os tipos, a frequência e a metodologia dos procedimentos de controlo.								
4. Existem instruções e objectivos claros para a análise do risco, incluindo o procedimento para partilha dos resultados de RA com outras agências.								
5. Todo o efectivo tem conhecimento dos procedimentos para situações de contingência/emergência e sobre a sua função nelas								
6. A agência tem um código de conduta (ética)								

²⁰ BCP = Ponto de Travessia Fronteiriça

7. Todo o efectivo conhece as suas responsabilidades particulares, bem como o procedimento aplicável para acção disciplinar em caso de irregularidades.								
8. As acções disciplinares ou correcionais são tomadas por uma unidade especializada em auditoria interna/externa								
9. As pessoas/passageiros/transportadores que atravessam a fronteira têm acesso fácil à informação sobre os seus direitos, obrigações e procedimentos inerentes à travessia fronteiriça e as consequências de quaisquer violações								
10. O fluxo de trabalho da sua agência no BCP foi sincronizado com outras agências de controlo/inspecção fronteiriças.								
11. Os fluxos de trabalho existentes são documentados e avaliados.								
12. Os procedimentos estão implementados para a sua agência informar e ser informada por outras agências sobre a informação necessária								
13. A agência pode delegar autoridades a outras agências e ser delegada para actuar em nome de outros.								
14. São praticadas acções de controlo conjuntas, tais como os conceitos de controlo de paragem única e guichet único ou controlo territorial conjunto.								
15. As operações conjuntas são realizadas, por exemplo, na fronteira, na zona fronteiriça ou territorial através de unidades móveis.								
16. Existem unidades conjuntas de peritos/especialistas								

17. Existem planos de contingência conjuntos que definem claramente as tarefas e responsabilidades da agência.								
18. Os procedimentos operacionais são harmonizados com outras agências fronteiriças relevantes (nos países vizinhos).								
19. Existem acções de controlo conjuntas, tais como controlos fronteiriços gerais, patrulhamentos, revistas, exams forenses, vigilância, operações, etc.								
20. Existem planos de contingência conjuntos.								
21. A documentação necessária e providenciada àqueles que atravessam a fronteira está normalizada com a de outros estados/organizações internacionais.								

CAPÍTULO 8

RECURSOS HUMANOS E FORMAÇÃO

A competência do efectivo na fronteira é essencial para a qualidade dos serviços prestados. É, portanto, crucial que se realizem acções de formação específicas sobre as tarefas relacionadas com a fronteira, e que o efectivo competente é recrutado de acordo com critérios objectivos.

8.1. Considerações Gerais

Recursos Humanos

1. A estratégia de recursos humanos de uma agência de gestão fronteiriça deve conter os seguintes elementos:

- a. Descrições da função detalhadas para todo o efectivo com base nas responsabilidades ou no mandato da agência
- b. Procedimentos objectivos e transparentes (escritos) para o recrutamento baseado no mérito, considerando as aptidões e formação relacionada com o emprego e procedimentos transparentes para o despedimento do emprego.
- c. Regras bem estabelecidas para um sistema de rotação dentro da agência de gestão fronteiriça, no que diz respeito ao local de trabalho e às tarefas, quer através do voluntariado quer mediante a afectação obrigatória. Isto expõe os agentes fronteiriços às diferentes tarefas e deveres, aumentando, deste modo, a sua experiência e as suas áreas de perícia. Esta prática é considerada especialmente útil no início da carreira.
- d. Identificação dos números necessários e categorias de efectivo (direcção, operacional, administrativo, especializado, etc.)
- e. Destacamento dos números do efectivo necessário para a agência no seu todo e para cada local particular (em conformidade com a análise do risco)
- f. Salários adequados
- g. Mecanismos de monitorização e avaliação de quadros
- h. Código de conduta

2. Através das avaliações do desempenho e da utilização de um formulário nacional unificado, o desempenho dos agentes particulares a nível local, regional e nacional pode ser analisado e avaliado em conformidade com as normas profissionais. Recomenda-se um sistema de promoção transparente e baseado no mérito a fim de se providenciar uma trajectória de carreira para os agentes motivados. O nível educacional requerido e a estabilidade física dos novos recrutas devem ser submetidos ao teste e os recrutas devem corresponder às exigências de integridade e jurídicas (registos criminais/judiciais).

Formação

3. As tarefas de gestão fronteiriça são altamente especializadas. Isto deve ser reflectido nos planos de formação, em todos os tipos e níveis de formação, sejam eles de formação de sala de aulas teóricas e práticas básicas ou avançadas, ou ainda de formação no emprego complementada por tutores e mentores no terreno. A formação deve ser um elemento contínuo para o efectivo em todas as suas carreiras (superação, especialização e formação de novas aptidões/informação e seja baseado em currículos e manuais actualizados regularmente. O conceito de IBM deve ser parte integrante da formação.

4. Além da formação directa em gestão fronteiriça, cursos de aptidões de gestão, línguas e aptidões em informática são recomendados. A formação conjunta de agentes com diferentes perfis deve ser considerada a fim de encorajar a fertilização cruzada de ideias.

8.2. Cooperação Inter-Agências

1. As acções de formação inter-agências contribuem para uma melhor compreensão das tarefas, responsabilidades e necessidades de outras agências de gestão fronteiriça.

2. As agências fronteiriças devem ter currículos de IBM comuns e cursos de formação conjuntos. De modo particular, os cursos de formação de formadores conjuntos devem ser realizados à favor dos seus formadores, enquanto cursos conjuntos devem ser organizados nos BCPs.

3. As actividades de formação conjuntas devem envolver o efectivo de todas as agências de gestão fronteiriça. Não só estas actividades desempenham uma função de reforço da confiança e troca de informação, como também resultam no aproveitamento mais eficiente dos recursos. Várias formas de formação inter-agências podem ser distinguidas:

- a. A formação em matéria de regulamento interno sobre, ou que envolve, a cooperação com outros actores
- b. Formação conjunta com outras agências sobre as questões de interesse comum²¹
- c. Formação destinada a familiarização com tarefas e actividades dos seus homólogos e sensibilização geral sobre a importância e os benefícios da cooperação inter-agências
- d. Formação em cuidados ao cliente

4. Estas actividades de formação não devem apenas visar os novos recrutas, mas devem fazer parte de uma formação continua e no trabalho e incluir o nível operacional e de gestão de todas as agências. Uma acção de formação típica inter-agências destinada a apresentar os participantes à outras agências na fronteira

²¹ Por exemplo, os documentos de viagem, vistos e autorizações de residência, a legislação sobre asilo e migratória, o código de conduta/ética, línguas estrangeiras, utilização de equipamento/instrumentos de TI, detecção e tratamento de migrantes irregulares, detecção do contrabando e tráfico de seres humanos, detecção e processamento de documentos falsificados, detecção e processamento de veículos furtados, narcóticos, armas, explosivos e substâncias perigosas.

abarcaria a estrutura organizacional, o quadro jurídico, as tarefas e competências básicas e as áreas de interesse conjunto.

5. Além da sessão de formação conjunta para todas as agências acima descritas, é possível desencadear as seguintes actividades de formação inter-agências:

- a. Convite ao efectivo de outras agências para participarem nas acções de formação sobre um tema de relevo para mais de uma agência (por exemplo sobre as tarefas dos oficiais de ligação)
- b. Partilha de perícia e dos materiais de formação entre as agências, por exemplo a formação de quadros novos de vistos e consulares sobre questões, tais como exame de documentos e entrevista investigativa; formação pelos serviços de inspecção aos quadros aduaneiros sobre os controlos anti-contrabando de produtos de origem animal, etc.

6. Nalguns casos, as unidades de formação em si podem beneficiar das instalações de formação nacionais comuns. Além da redução dos custos para as agências particulares e o aumento do acesso aos recursos, isto também facilita a fertilização cruzada de ideias, oferece situações em que o efectivo das diferentes agências pode entrar em contacto, informal e formalmente, e reforçar o conceito de uma abordagem coesa nacional da gestão fronteiriça.

Desenvolvimento do Efectivo

7. As horas de trabalho das agências de gestão fronteiriça, incluindo as mudanças de turno, devem ser harmonizadas em cada BCP a fim de tornar possível um informe comum dos chefes de turno. As mudanças de turno, sejam elas sincronizadas ou não, devem prever pelo menos 30 minutos de sobreposição entre dois turnos para evitar deturpação de quaisquer procedimentos e permitir uma transferência adequada.

8.3. Cooperação Internacional

1. Os eventos e workshops de formação com a participação internacional, as visitas de estudo e os programas de intercâmbio à favor dos agentes constituem um meio para aprender sobre as práticas de outros países e forjar os contactos com os homólogos. Este desiderato também ser concretizado convidando os homólogos dos países vizinhos para as sessões de formação do efectivo nacional da fronteira, tanto nos centros de formação nacionais como directamente no BCP concernente.

2. A organização dos cursos de formação específicos sobre a IBM podem ser considerados num contexto multilateral, permitindo aos agentes dos vários serviços fronteiriços nos diferentes países aprenderem sobre o conceito de IBM, bem como partilharem as boas práticas e experiências.

3. A informação de base sobre as autoridades equivalentes dos países vizinhos, incluindo o historial legislativo geral, o quadro institucional e os procedimentos operacionais, assim como a cooperação internacional, devem formar parte do currículos dos novos agentes e inspectores a fim de aumentar a compreensão mútua. Onde existirem fóruns regionais adequados, estes podem funcionar em prol de

parâmetros de referência de formação regionalizada, incluindo os centros de formação regional, os termos de referência comuns e as qualificações dos formadores e os planos curriculares e materiais de formação normalizados.

Línguas

4. Para facilitar a comunicação com os homólogos de outros países, cursos relevantes devem ser oferecidos em matéria de línguas prioritárias (por exemplo, geralmente as línguas dos países vizinhos) à favor do efectivo que necessite delas no seu trabalho quotidiano. Por exemplo, o efectivo dos escritórios fronteiriços dos países de expressão Francesa e Portuguesa devem aprender o Inglês, enquanto os seus homólogos de expressão Inglesa devem aprender o Francês ou o Português.

5. O efectivo geral também deve ser encorajado possivelmente através do uso de planos de incentivos financeiros para a aprendizagem de línguas estrangeiras. A nível operacional, o efectivo deve idealmente possuir conhecimentos suficientes sobre os países adjacentes a fim de realizarem entrevistas básicas, compreenderem a documentação básica e serem capazes de explicar aos viajantes os procedimentos relevantes. A direcção deve ter acesso ao efectivo dotado de conhecimentos suficientes para compreenderem a documentação técnica relevante.

4. Recursos Humanos e Formação Questionário de Autor-Avaliação

Este mapa de auto-avaliação pode ser utilizado por profissionais para identificar as lacunas existentes em termos de Recursos Humanos e Formação, o primeiro passo na identificação de soluções adequadas.

Nome da Agência	Existe		Apreciação					Comentários, explicações e/ou medidas a tomar
			1. Frágil; 2. Em desenvolvimento; 3. Médio; 4. Desenvolvido; 5. Excelente					
4. Recursos Humanos e Formação	Sim	Não	1	2	3	4	5	
1. A agência possui uma política de recursos humanos clara (recrutamento, formação, destacamento, avaliação do desempenho, política de promoção, etc.)								
2. A política de recursos humanos é avaliada e actualizada com regularidade								
3. A agência possui uma unidade/departamento unicamente dedicada à gestão dos recursos humanos								
4. Existem descrições de funções detalhadas disponíveis, e acessíveis, à todo efectivo								
5. O procedimento para o recrutamento do efectivo é objectivo e transparente e aplicado de forma uniformizada em toda a agência								
6. A agência tem a sua própria estratégia de formação								
7. O efectivo é formado e monitorizado regularmente sobre o cumprimento do código de conduta da agência								
8. A agência tem a sua própria academia/centro de formação								

9. A agência possui o seu próprio currículo de formação									
10. A agência possui os seus próprios formadores									
11. Os formadores recebem formação regular (cursos gerais e especializados)									
12. Os formadores possuem recursos suficientes e aptidões para realizar as suas acções de formação									
13. A formação do efectivo é teórica (baseada na sala de aula) e prática (“no trabalho”)									
14. Os cursos de formação de superação e especializados estão à disposição de todo o efectivo com regularidade									
15. Actividades de formação inter-departamento/unidade são realizadas									
16. A formação em língua estrangeira é providenciada									
17. A análise das necessidades de formação são realizadas com regularidade									
18. A formação em matéria de cooperação inter-agências tem lugar.									
19. Acções de formação conjuntas com outras agências têm lugar.									
20. O efectivo é à vezes transferido de uma agência para outra diferente a fim de melhorar a sua compreensão sobre as funções de outras agências.									
21. O efectivo portador de certas aptidões (línguas, TI, etc.) está disponível para uso por outras agências.									

22. Os formadores possuem uma compreensão plena e comum sobre a gestão coordenada das fronteiras e transferecem conhecimentos normalizados								
23. Os formadores das diferentes agências possuem termos de referência e qualificações comuns								
24. As instalações de formação partilhadas são utilizadas.								
25. Os planos e materiais curriculares de formação, comuns à todas as agências, são utilizados.								
26. A formação sobre IBM para o efectivo de todos os níveis é realizada em conjunto com outras agências e outros países.								
27. A formação sobre as disciplinas de cooperação internacionais específicas (tais como a língua, IBM, TI e normas/procedimentos internacionais é providenciada ao efectivo.								
28. A formação conjunta com as agências fronteiriças de outros estados ocorre (incluindo participantes de multi-agências/multinacionais e/ou formadores e exercícios práticos).								
29. Os padrões e planos curriculares de formação são harmonizados a nível regional.								
30. O número de efectivos nos BCPs é coordenado com o país vizinho.								

CAPÍTULO 9

COMUNICAÇÃO E TROCA DE INFORMAÇÃO

A comunicação e a troca de informação visa regular e normalizar um fluxo eficiente e rápido de informação e documentação eficaz.

9.1. Cooperação Intra-Agência

Comunicação

1. A nível operacional, uma agência de gestão fronteiriça deve ter informação relevante e actualizada para o cumprimento adequado dos seus deveres e responder às ameaças e emergências de uma maneira adequada. Por outro lado, a nível da unidade nacional, a agência precisa de estatística e dados, bem como de informação sobre as actividades de outras unidades, uma vez que estas formam a base para o orçamento, recursos, instruções, formulação do planeamento e de estratégias e ajudam a fiscalizar o trabalho a nível regional e local.
2. Portanto, o fluxo de informação dentro de cada agência de gestão fronteiriça deve ser horizontal e vertical. O fluxo **horizontal** consiste na troca de informação entre diferentes indivíduos, departamentos ou unidades ao **mesmo nível organizacional**. Isto deve ter lugar a todos os níveis organizacionais de uma agência: a nível da sede, dos centros regionais e das unidades locais.
3. O fluxo **vertical** consiste na troca de informação entre diferentes indivíduos, departamentos ou unidades em **diferentes nível organizacionais**.
4. Effective communication is provided through several methods:
 - a. Reuniões: reuniões de rotina da equipa junto da mesma unidade organizacional, reuniões inter-departamento, reuniões do efectivo particular/direcção e reuniões *ad hoc*.
 - b. Circulares/notas informativas: informação escrita para ser distribuída através dos sistemas de TI, correio electrónico, cópias em papel, placares informativos, etc.
 - c. Bases de dados: cópia em papel ou fontes de referência electrónica, que podem ser verificadas pelo efectivo para informação operacional.
 - d. Relatórios: relatórios regulares e *ad hoc*
 - e. Actividades conjuntas (por exemplo, formação): o conhecimento das tarefas e actividades de outras unidades melhora a eficácia geral da agência (se o efectivo compreende o fluxo de trabalho geral da agência, ele pode implementar o seu componente com maior eficácia)
 - f. Transferência do efectivo: a colocação do efectivo numa unidade diferente à título temporário para dotar-lhe de uma compreensão mais clara das tarefas e actividades de outras unidades.

Troca de Informação

5. O sistema de troca de informação deve estar descrito nas DIs, devendo também incluir formulários e modelos normalizados de apresentação de relatórios de dados estatísticos ou informação. Tendo um sistema harmonizado de recolha também facilita a troca de dados e a cooperação com outros serviços.
6. Independentemente do método utilizado (personalizado ou um **sistema de TI** básico, troca de informação por cópias em papel ou por telefone) a **protecção de dados** deve ser sempre assegurada.
7. Lá onde podem implantar-se redes electrónicas a nível central, regional e local, o sistema de TI deve:
 - a. Garantir a troca de informação e comunicação automática dentro da agência de gestão fronteiriça através de um sistema unificado, por exemplo, base de dados, intranet e correios electrónicos
 - b. Providenciar um sistema de recolha, processamento e distribuição de dados e de informação com acesso em tempo real para utentes autorizados
 - c. Permitir a gestão do fluxo de dados
 - d. Incluir um sistema de alerta central
 - e. Incluir a possibilidade de criar resumos estatísticos/analíticos
 - f. Garantir a segurança, por exemplo, através de filtros (*firewalls*) e criptografia
 - g. Permitir ligações ao equipamento electrónico de protecção fronteiriça quando viável
 - h. Ser capaz de servir de interface com os sistemas de TI de outras autoridades públicas relevantes.

9.2. Cooperação Inter-Agências

1. A troca de informação inter-agência deve ser colocada por escrito para assegurar que as ligações de comunicação não são quebradas quando houver uma troca de efectivo.
2. A comunicação inter-agências é geralmente abordada em três níveis:
 - a. Local: Gestores de turno/líderes em contacto diário; Chefes dos BCP reunindo regularmente (por exemplo, semanalmente) e *ad hoc* (por exemplo, alerta prévio ou para responder a casos imprevistos)
 - b. Regional: Chefes do gabinete regional que realizam reunião regulares (por exemplo, mensalmente) e *ad hoc*
 - c. Escritório Sede: Representantes de todas as agências reunindo regularmente, por exemplo mensalmente, e *ad hoc*; representantes do grupo de trabalho inter-agências de IBM que reúne regularmente (por exemplo, duas vezes por ano)

3. Um acordo formal entre todas as agências participantes deve esclarecer que informação deve ser partilhada e com quem. Deve decidir-se depois como será trocada a informação, protocolos e actas de reuniões (também para reuniões *ad hoc*) devem ser elaborados, distribuídos e arquivados.

4. Os métodos de partilha de informação incluem:

- a. Informes e reuniões
- b. Nomeação de pessoas de contacto ou pontos focais dentro de cada agência
- c. Troca de relatórios e de dados em papel
- d. Troca de relatórios e dados electrónicos
- e. Partilha de informação seleccionada das bases de dados com o efectivo autorizado a partir de outras agências, por exemplo, após um pedido por escrito ou automaticamente para conjuntos específicos de dados (por exemplo no campo da estatística, quando não estiver em causa quaisquer dados pessoais)

5. Ao desenvolver ou modernizar sistemas de TI novos ou existentes deve ter-se em consideração o seguinte:

- a. Compatibilidade com outros sistemas em uso e planeados (não só dentro do próprio ministério, como também no ministério dos homólogos relevantes). A compatibilidade completa não é necessária: geralmente basta a possibilidade de criar interfaces com outras bases de dados existentes;
- b. Segurança (protecção de dados, regulamento de acesso);
- c. Responsabilização (registos de acesso, nomes do utente, etc.);
- d. Adaptabilidade (acréscimo/emenda de componentes/módulos, utentes, etc.).

6. A criação de sistemas conjuntos, tais como um sistema operativo geral com sub-módulos, atribuído a cada agência de gestão fronteiriça, facilitaria a troca de informação autorizada.

Alerta Prévio

7. Um sistema de alerta prévio eficaz deve ser implementado, quer através de um sistema de pontos de contacto nas agências particulares, quer através de soluções de TI.

9.3. Cooperação Internacional

1. É essencial implementar mecanismos de comunicação externa eficazes a fim de criar interfaces funcionais entre as agências fronteiriças em diferentes países. O destaque deve ser dado aos países vizinhos, países de origem de fluxos significativos de migrantes, países exportadores e importadores estrategicamente relevantes, representantes industriais destes países, bem como organizações internacionais relevantes. A comunicação entre os serviços fronteiriços pode ser intensificada em

cada nível: entre os BCPs (a nível local), entre as sedes regionais, entre o ministério ou agência (a nível nacional) e a nível multilateral/regional.

2. O quadro institucional relevante para troca de informação, incluindo agentes de ligação e escritórios de contacto comuns, foi descrito atrás. O presente capítulo debruça-se das ferramentas para comunicação internacional que podem ser empregues independentemente do quadro institucional e o desenvolvimento de uma rede de contactos com homólogos de outros estados e agências.

Reuniões Regulares

3. Reuniões regulares entre os representantes das agências fronteiriças dos diferentes países devem ser realizadas a todos os níveis. As reuniões organizadas a nível central ou regional devem abordar as questões estratégicas, o planeamento comum e a avaliação dos respectivos sistemas de controlo fronteiriço. Estas reuniões também podem servir de fóruns para troca de informação sobre os desenvolvimentos legislativos, institucionais e organizacionais.

4. Ao mesmo tempo, os chefes dos postos fronteiriços devem ser instruídos no sentido de manterem contactos regulares e estabelecer relações de trabalho diárias com os seus homólogos a nível operacional. A troca de dados e de inteligência deve basear-se em acordos relevantes.

5. Uma forma específica de cooperação pode ser uma troca sistemática de relatórios nacionais (por exemplo, semanal ou mensalmente) que são compilados e partilhados como um único relatório exaustivo e permitir uma monitorização da situação fronteiriça em toda a região. As iniciativas regionais devem ser complementadas com contactos bilaterais. A troca de dados estatísticos com as autoridades dos países vizinhos também deve ser institucionalizada.

6. Uma recomendação adicional relaciona-se com a análise das operações de BCP, que deve ser preparada anualmente. Os países vizinhos podem encontrar valor na discussão dos seus resultados principais relacionados com os BCPs partilhados, por exemplo, anualmente. Esta é uma soberana oportunidade para avaliar a cooperação operacional e chegar a acordo sobre as mudanças organizacionais com o objectivo de incrementar a harmonização dos procedimentos fronteiriços, especialmente em termos do trânsito de mercadorias.

Participação em Iniciativas Internacionais

7. A filiação das redes internacionais relevantes devem ser perseguidas, especialmente porque estes fóruns também oferecem oportunidades para a troca de informação formal e informal.

5. Comunicação e Troca de Informação
Questionário de Auto-Avaliação

Este mapa de auto-avaliação pode ser utilizado por profissionais para identificar as lacunas existentes em termos de Comunicação e Troca de Informação, o primeiro passo na identificação de soluções adequadas.

Nome da Agência	Existe		Apreciação					Comentários, explicações e/ou medidas a tomar
			1. Frágil; 2. Em desenvolvimento; 3. Médio; 4. Desenvolvido; 5. Excelente					
	Sim	Não	1	2	3	4	5	
1. A agência dispõe de instruções operacionais sobre a gestão da informação, incluindo o fluxo e a troca de informação								
2. O tipo de informação que tem de ser recolhida na fronteira e outros métodos para o efeito foram claramente definidos.								
3. Formulários e modelos normalizados são utilizados em toda a agência								
4. A agência dispõe de um sistema de TI								
5. Os utentes autorizados têm acesso à informação em tempo real sobre as actividades fronteiriças relevantes.								
6. A informação é trocada através de relatórios regulares que circulam aos níveis hierarquicamente superiores da agência (comunicação vertical)								
7. As instruções e informação são transmitidas regularmente através de todos os níveis da agência (comunicação vertical)								

8. As unidades a todos os níveis da agência têm acesso à informação correcta quando precisam dela.									
9. Reuniões regulares (semanais/mensais), previamente acordadas, têm lugar dentro da mesma unidade (efectivo/direcção) a nível local, direcção intermédia e direcção sénior (comunicação horizontal)									
10. Reuniões regulares (semanais/mensais), previamente acordadas, têm lugar entre as diferentes unidades a todos os níveis (comunicação horizontal)									
11. Reuniões regulares (semanais/mensais), acordadas previamente, têm lugar entre os diferentes níveis da agência (comunicação horizontal)									
12. Efectivo que trabalho em diferentes unidades reúne regularmente para actividades conjuntas									
13. O efectivo é às vezes transferido para as diferentes unidades a fim de melhorar a sua compreensão sobre o funcionamento de outras unidades									
14. A sua agência tem uma pessoa de contacto para a troca de informação com outras agências fronteiriças.									
15. A sua agência troca dados com outras agências fronteiriças regularmente.									
16. Informação não-rotineira/ <i>ad hoc</i> é trocada imediatamente com as agências fronteiriças relevantes.									
17. A sua agência partilha uma ou mais bases de dados com outras agências fronteiriças									
18. O sistema de TI da sua agência é compatível aos sistemas de TI de outras agências.									

19. A sua agência participa no sistema de alerta prévio com outras agências fronteiriças (por exemplo através de pontos de contacto)								
20. A sua agência partilha da análise do risco, de indicadores do risco e da inteligência com outras agências.								
21. Reuniões regulares (previamente acordadas), semanais/mensais, entre representantes das agências fronteiriças dos diferentes países são realizadas a nível central.								
22. Reuniões bilaterais regulares (previamente acordadas) entre os representantes das agências fronteiriças dos países vizinhos são realizadas a nível do BCP local.								
23. A sua agência está envolvida em iniciativas regionais/internacionais (conferências, reuniões, seminários, etc.)								
24. A agência troca informação com outras agências fronteiriças relevantes (noutros estados) regularmente e mediante pedido.								
25. A informação é utilizada e analisada em cooperação com outras agências fronteiriças relevantes e outros órgãos autorizados.								

CAPÍTULO 10

INFRA-ESTRUTURAS E EQUIPAMENTO

10.1. Considerações Gerais

1. As infra-estruturas e equipamento apoiam o efectivo operacional e devem ser adequadas para o desempenho das suas respectivas funções.

2. O equipamento utilizado pelas agências na fronteira geralmente consiste em artigos básicos e especializados. Deve ser adequado e suficiente para processar o fluxo de passageiros e veículos em cada BCP e BIP. Os padrões do equipamento devem ser formalizados por cada agência em conformidade com a política de investimento geral, que tenha em consideração o volume e a natureza do trânsito em cada BCP. Nem todos os BCP e ICS necessitam de ser equipadas de igual modo, mas os padrões mínimos devem ser satisfeitos. Devem ainda ser tidos em consideração as necessidades dos BCPs e ICSs designados para processar mercadorias de alto risco.

3. Considerando que as restrições orçamentais são comuns, são necessários planos de investimento para assegurar que as infra-estruturas e o equipamento adequado podem ser adquiridos pontualmente, recorrendo às economias de escala. Estes planos devem abarcar os BCPs, as unidades de vigilância fronteiriça, os BIPs, o equipamento de revista, as infra-estruturas, as ferramentas de comunicação, os veículos automóveis, estradas, espaços de estacionamento, entre outros. As quantidades de equipamento a ser adquiridas devem ser decididos a nível nacional, mas só depois da coordenação a nível local para assegurar a satisfação das necessidades reais. Uma afectação adequada do equipamento é igualmente crucial: por exemplo, viaturas com tracção à quatro rodas, 4x4, podem ser utilizadas com maior eficácia para o patrulamento da linha fronteiriça do que estando no parque automóvel dos escritórios sede.

Equipamento Básico

4. O equipamento básico inclui artigos tais como:
- a. Uniformes e botas adequados, ajustados às condições de trabalho
 - b. Veículos automóveis
 - c. Carimbos de entrada e de saída
 - d. Equipamento básico de detecção de falsificação (luzes ultravioletas, lupas e material de referência)
 - e. Equipamento básico de revista (espelhos, luzes, ferramentas)
 - f. Equipamento básico de vigilância (câmaras, visão nocturna)
 - g. Equipamento de comunicação (rádio, telemóvel, fax, computador)
 - h. Armas
 - i. Equipamento de segurança pessoal (por exemplo, colete à prova de balas)

Equipamento Especializado

5. Devido ao relativo custo e à necessidade dos operadores serem formados em como usá-lo, o equipamento especializado deve ser distribuído de acordo com a necessidade, tais como os BCPs com trânsito extensivo. Inclui artigos mais avançados e dispendiosos, tais como os seguintes:

- a. Máquinas móveis ou estacionárias de raios-X
- b. Sistemas de exame documental
- c. Laboratórios forenses
- d. Unidades caninas

6. As instalações de manutenção adequadas para o equipamento também são essenciais e um determinado orçamento deve ser reservado para contratação das reparações ou formação e emprego de efectivos de manutenção. Ao discutir a possível aquisição de novo equipamento com os doadores, as agências envolvidas devem ter em conta os custos de utilização e manutenção. Por exemplo, é menos dispendioso fazer a manutenção de uma frota automóvel com a mesma marca e modelo.

Infra-estruturas

7. As infra-estruturas referem-se às estruturas físicas, nomeadamente estradas, embalagem de camiões com mercadorias perigosas e edifícios. As infra-estruturas dos BCPs devem incluir instalações para a armazenagem de mercadorias perigosas, géneros alimentícios e produtos de origem animal, instalações para quarentena, salas de dispensário e de repouso para pacientes. **Vide Exemplo Prático no fim do Capítulo.**

10.2. Cooperação Inter-Agências

1. As instalações partilhadas e a utilização conjunta, bem como a aquisição do equipamento reduzem os custos e intensificam a cooperação entre agências.

Seleção dos BCPs prioritários

2. As avaliações regulares das instalações existentes e o equipamento são recomendados, bem como a identificação das necessidades. Isto inclui a seleção de **pontos de travessia fronteiriça prioritários** em coordenação com todas as agências de gestão fronteiriça, onde os recursos devem ser concentrados.

3. As decisões sobre os BCPs prioritários ou a modernização dos BCPs também devem ser coordenadas com outras partes interessadas, designadamente os ministérios dos

transportes e transitários. É também importante manter consultas com o(s) estado(s) vizinho(s) e ter em consideração os seus planos de desenvolvimento de BCPs.

4. Em certos países, as infra-estruturas do BCP ou BIP na verdade não têm proprietário e, portanto, não estão sob o controlo directo da agência de gestão fronteiriça que a utiliza. Nestes casos, as agências concernentes devem concluir acordos que formalizam a responsabilidade da agência relativamente à utilização, manutenção e cobertura de custos.

Utilização Conjunta das Instalações e Infra-estruturas

5. A magnitude da partilha das infra-estruturas e instalações depende de vários factores. Segue-se uma lista de infra-estruturas e instalações propostas que podem ser utilizadas colectivamente.

- a. A faixa de trânsito de veículos automóveis de passageiros (veículos e autocarros pessoais) à entrada ao país (do BCP para os pontos de controlo)
- b. Faixa de trânsito para veículos de passageiros (veículos e autocarros pessoais) à saída do país (dos pontos de controlo para o BCP)
- c. A faixa de trânsito para veículos de carga à entrada para o país (do BCP para os pontos de controlo)
- d. Faixa de trânsito para veículos de carga à saída do país (dos pontos de controlo para o BCP)
- e. Espaço adequado para o controlo de veículos fora das faixas de trânsito (veículos de passageiros)
- f. Espaços de estacionamento

Formatted: Bullets and Numbering

Infra-estruturas Externas:

- a. Instalações onde os cães oficiais pode ser mantidos
- b. Muro do BCP

Infra-estruturas Internas:

- a. Sala para o equipamento de telecomunicação/cabos
- b. Instalação central para coordenação e vigilância de vídeo
- c. Instalações recreativas/efectivo (sala comum, sala de estar, chuveiro)
- d. Instalações para armazenagem de mercadorias perigosas, géneros alimentícios e produtos de origem animal
- e. Instalações para quarentena
- f. Dispensário e sala de repouso para pacientes

Infra-estruturas Técnicas:

- a. Sistemas de ar condicionado, aquecimento, etc.
- b. Capacidades de telecomunicação externas e linhas telefónicas
- c. Linha de telecomunicação de reserva
- d. Máquina fotocopadora

- e. Computadores (servidores, Computadores Pessoais, Computadores Portáteis, impressoras, equipamento de rede, equipamento de telecomunicações, equipamento de rádio-comunicação, faxes, etc.)

Postos de Desalfandegamento

- a. Armazéns para conservação
- b. Pontos/locais de inspeção conjunta
- c. Infra-estruturas externas/internas e técnicas conforme descrito acima.

Unidades Móveis para o Controlo Territorial

- a. Adquisição conjunta de veículos (escritórios de comunicação móvel, etc).
- b. Sistema de rádio-comunicação

Escritórios de Contacto Comuns

a. Infra-estruturas Internas:

- i. Sala para equipamento/cabos de telecomunicação
- ii. Instalação central para coordenação e vigilância de vídeo.

b. Infra-estruturas Técnicas:

- i. Sistema de *ar condicionado*, aquecimento, etc
- ii. Capacidades de telecomunicação externa e linhas telefónicas
- iii. Linha de telecomunicação de reserva
- iv. Computadores (servidores, Computadores Pessoais, Computadores Portáteis, Impressoras, equipamento de rede, equipamento de telecomunicações, equipamento de rádio-comunicação, faxes, etc.)

6. Instalar escritórios de todas as agências dentro de um edifício pode ser benéfico, uma vez que intensifica a comunicação informal. Onde isto não for possível, aconselha-se que as agências sejam instaladas em escritórios próximo das agências com as quais mais trabalham.

Utilização Conjunta do Equipamento

14. Além de partilhar as instalações, deve ser explorada a possibilidade de partilhar o equipamento. Deve ter-se em consideração os tipos normalizados e marcas com outras agências. A contratação conjunta de equipamento (por exemplo, armas, uniformes, veículos e gasolina) pode reduzir os custos consideravelmente e deve ser realizada quando possível.

7. O estabelecimento de um escritório de contratação conjunta inter-ministerial pode ajudar a poupar os custos recorrendo às economias de escala. Onde isto não for possível, uma das agências fronteiriças pode, mediante pedido e para mercadorias particulares de interesse comum, assumir a responsabilidade pela concessão do procedimento de concurso público em nome de todas as agências fronteiriças.

10.3. Cooperação Internacional

1. A classificação dos postos fronteiriços deve ser coordenada não só com as agências fronteiriças a nível nacional, mas também com os países vizinhos, a fim de assegurar que um nível similar de controlo se instale em ambos os lados de cada BCP. Os BCPs prioritários devem ser identificados colectivamente, e as necessidades a curto, médio e longo prazo devem ser tidas em conta com respeito aos investimentos em infra-estruturas e equipamento.

2. A utilização conjunta das instalações e do equipamento também deve ser considerada. As poupanças financeiras potenciais devem, entretanto, ser cuidadosamente comparadas com a eficácia operacional. As instalações podem ser integral ou parcialmente partilhadas dependendo da situação. As opções incluem a partilha das áreas de revista/inspecção e a utilização partilhada do equipamento especializado. Os digitalizadores de de raio-X móveis, geralmente montados em mini-autocarros ou camiões, podem, por exemplo, ser facilmente partilhados entre as agências num ou nos dois lados da fronteiras. O mesmo pode dizer-se em relação aos dispositivos de exame de documentos, detectores de material nuclear e perigoso, dispositivos de reconhecimento de matrículas e sistemas de vigilância de vídeo. Nalguns casos, mesmo cães de detecção de drogas, pessoas, explosivos, etc., podem ser utilizados em nome de outras agências.

3. O equipamento partilhado para a revista e inspecção deve ser instalado em áreas designadas fora da área de controlo de segunda linha, e, em função de um acordo ou MoU, estes locais (garagem, salão, etc.) podem ser utilizados por todas as agências.

4. Para os BCPs, especialmente das auto-estradas e outras rotas de trânsito internacionais, pode ser útil separar os transportes rodoviários de acordo com o sentido e criar instalações comuns para o trânsito de camiões para exportação e importação, respectivamente

Aspectos Técnicos

5. Recomenda-se o acesso à internet directo e rápido em todos os BCPs/ICSs/BIPs a fim de providenciar o acesso aos dados internacionais disponíveis pela internet, por exemplo, nas páginas da Internet da OIE e da FAO no caso de inspecção veterinária. Todo o sistema de TI utilizado deve garantir a compatibilidade com outros sistemas e deve providenciar segurança de dados adequada.

6. As conexões telefónicas entre os BCPs de ambos os lados de uma fronteira tornam possível a troca de informação directa e informal e facilitam a solução de problemas práticos. A rádio-comunicação directa a nível operacional e regional com os países vizinhos deve tornar-se possível (deve prestar-se atenção à compatibilidade dos sistemas).

EXEMPLO PRÁTICO

EXEMPLO PRÁTICO: Infra-estruturas de BCP

Esta lista resume os padrões da UE e as boas práticas em termos de infra-estruturas dos BCPs:

- a. O número de faixas de ontrolo (entrada e saída) adequado para o volume de trânsito esperado e o efectivo disponível
- b. Faixas de controlo separadas existem para passageiros pedestres, autocarros, camiões e veículos pesados e carga excepcional (por exemplo, material perigoso)
- c. Assegurar que quartos para entrevistas e espaço de detenção estão disponíveis no local (para permitir a realização de investigações no local e guarnecer os infractores)
- d. As instalações para candidatos a asilo existem (apenas acessíveis ao efectivo directamente envolvido no caso)
- e. Uma rede de comunicações existe: telefones, TI, Internet, etc.
- f. As instalações de inspecção de veículos estão disponíveis. Estas são áreas separadas e seguras onde os veículos suspeitos podem ser examinados/revistados minuciosamente; protegidos das chuvas e do vento e posicionados num terreno nivelado e sólido (para facilitar as revistas, por exemplo para a utilização de detectores móveis)
- g. As instalações separadas e seguras para mercadorias confiscadas são suficientemente grandes para albergar veículos.
- h. Uma unidade de incineração para os requisitos fitossanitários e veterinários existe no local.
- i. O efectivo dispõe de instalações não partilhadas ou acessíveis ao público.
- j. As instalações específicas para viajantes existem, tais como um parque de estacionamento e casas de banho públicas (separadas do efectivo), dispensário e sala de repouso para pacientes.
- k. Instalações bancárias e/ou de câmbio de divisas e empresas de seguro
- l. Instalações para as agências de transitários/transporte
- m. Instalações de armazenagem para carga perigosa
- n. Instalações para quarentena

6. Infra-estruturas e Equipamento

Questionário de Auto-Avaliação

Este mapa de auto-avaliação pode ser utilizado por profissionais para identificar as lacunas existentes em termos de Infra-estruturas e Equipamento, o primeiro passo na identificação de soluções adequadas.

Nome da Agência	Existe		Apreciação					Comentários, explicações e/ou medidas a tomar
			1. Frágil; 2. Em desenvolvimento; 3. Médio; 4. Desenvolvido; 5. Excelente					
	Sim	Não	1	2	3	4	5	
1. Todo o efectivo possui uniformes e equipamento pessoal associado								
2. Todos os locais têm mobiliário básico e material de escritório necessário para funcionar convenientemente								
3. Todos os locais possuem equipamento básico necessário para a execução das suas tarefas.								
4. A agência possui/tem acesso regular à um número suficiente de equipamento especializado necessário para a realização das suas actividades.								
5. Existe um número suficiente de efectivos que sabe como manusear o equipamento especializado.								
6. A agência possui infra-estruturas (edifícios, estradas) dos BCPs.								
7. No caso de a agência não possuir infra-estruturas de BCP, a agência mantém um acordo funcional com o proprietário.								

8. As infra-estruturas em todos os BCPs incluem um número adequado de edifícios para a agência executar o seu trabalho.								
9. As infra-estruturas em todos os BCPs incluem um número adequado de faixas de controlo.								
10. As infra-estruturas em todos os BCPs incluem salas de entrevistas seguras e espaço para detenção.								
11. As infra-estruturas em todos os BCPs incluem instalações adequadas para os candidatos a asilo.								
12. As infra-estruturas em todos os BCPs incluem equipamento de comunicação adequado (por exemplo, telefones).								
13. As infra-estruturas em todos os BCPs incluem instalações seguras para mercadorias confiscadas.								
14. As infra-estruturas em todos os BCPs incluem instalações separadas e adequadas para o efectivo (alojamento, sala de lazer)								
15. A agência possui um plano de investimento para a compra do equipamento necessário e/ou desenvolvimento de infra-estruturas necessárias.								
16. O equipamento de linha de base e padrões de infra-estruturas para a agência foram formalizados através de um regulamento.								
17. Locais de BCPs prioritários foram identificados em cooperação com outras agências.								

18. As instalações e infra-estruturas são partilhadas com outras agências.								
19. O equipamento é partilhado com outras agências.								
20. A aquisição conjunta de instalações e de equipamento é utilizada.								
21. Os locais de BCP prioritários foram identificados em cooperação com outros estados.								
22. As instalações e infra-estruturas são partilhadas com outros estados (utilização conjunta)								
23. O equipamento é partilhado com as agências fronteiriças relevantes de outros estados.								
24. A contratação internacional conjunta de instalações e de equipamento é utilizada.								

CAPÍTULO 11

MEDIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO

11.1 Considerações Gerais

1. Este capítulo enumera as acções que podem ser tomadas para combater a corrupção no contexto da IBM, abordando os seguintes aspectos:

- Quadro jurídico e regulador
- Quadro institucional
- Procedimentos
- Recursos humanos e formação
- Equipamento

2. A corrupção é um fenómeno mundial que não se limita apenas às regiões ou sistemas políticos específicos. Ela existe nas nações industrializadas e em desenvolvimento e a sua luta constitui um desafio para todas as agências do estado. As agências activas na fronteira não são excepção. A travessia ilegal da fronteira do estado, obtenção ilegal de vistos, tráfico de seres humanos, contrabando de pessoas, mercadorias, armas ou drogas, são todas estas actividades facilitadas pela corrupção.

Definições e Manifestações da Corrupção

3. A corrupção pode assumir várias formas. O suborno, a fraude, a extorção, o desvio de fundos, o abuso da discricção e o favoritismo são os actos mais comuns. Embora não haja uma definição universalmente aceite de corrupção, a mais frequentemente utilizada é partilhada pelo Banco Mundial e pela ONU, que descreve a corrupção como «o abuso do poder para proveito privado».²²

4. Geralmente estabelece-se uma distinção entre a pequena corrupção e corrupção em pequena escala (cobranças officiosas e subornos) e a grande corrupção ou corrupção política (utilização do cargo e da influência, desvio). A forma mais dramática é a captura do estado, uma corrupção sistemática de alto nível que é suficientemente forte para comprometer o funcionamento do estado.

11.2. Luta Contra a Corrupção no Contexto da IBM

1. Dada a natureza das suas tarefas e a frequente interacção com o público, as agências de gestão fronteiriça são particularmente vulneráveis à corrupção. Entretanto, várias acções preventivas podem ser tomadas dentro de cada agência, muitas delas à custos insignificantes ou sem custos nenhuns, na maioria dos casos sem apoio político ao mais alto nível.

²² Outras organizações promovem definições muito mais pormenorizadas, que, entretanto, transmitem a mesma mensagem. O Conselho Europeu, por exemplo, define a corrupção como “solicitar, oferecer, dar ou aceitar, directa ou indirectamente, um suborno ou qualquer outra vantagem indevida ou potencial, que deturpa o desempenho adequado de qualquer dever ou comportamento exigido do beneficiário do suborno, a vantagem indevida ou potencial.

2. O ponto de partida para a luta contra a corrupção é normalmente uma análise minuciosa e objectiva da situação actual, onde o risco da corrupção dentro de uma agência de gestão fronteiriça é avaliado. Esta análise

- a. identifica as áreas e posições mais visadas pela tentativa de suborno
- b. procura lacunas nas leis e procedimentos em vigor
- c. aprecia as recentes violações das regras e leis pelo efectivo, bem como os casos em tribunal onde a corrupção desempenhou um papel
- d. tem em consideração a imagem pública da agência de gestão fronteiriça

3. Os resultados oferecem a base para o desenvolvimento de uma estratégia anti-corrupção, quer individualmente para cada agência de gestão fronteiriça, quer como parte da estratégia nacional de IBM, e um plano de acção concreto, que especifica as actividades, responsabilidades, prazos e custos. Os sub-capítulos que se seguem enumeram um conjunto de acções que podem contribuir para a redução da corrupção. Entretanto, é importante notar que esta lista de actividades não é de nenhum modo exaustiva, devendo sempre adaptada às circunstâncias nacionais específicas. Porém, existem princípios gerais que são relevantes para todas as administrações:

- a. Uma política contra a corrupção clara: por exemplo, a distinção entre um presente legítimo e um suborno deve ser clara para todo o efectivo e as consequências de uma violação devem ser especificadas.
- b. Todos os presentes devem ser declarados
- c. As tarefas inerentes aos cargos particulares devem ser claras e o desempenho do efectivo deve ser avaliado por mais uma forma, incluindo através de acções de controlo independentes e não anunciadas.
- d. Os salários devem ser revistos com regularidade para corresponderem ao custo de vida.
- e. Processo de recrutamento e demissão de efectivos transparente e baseado no mérito.
- f. Acção de formação no trabalho introdutória e regular de qualidade em matéria de noções anti-corrupção, motivação e consequências da corrupção.
- g. Os procedimentos devem ser transparentes e a documentação adequada deve tornar possível a análise pós-desempenho.
- h. Os agentes responsáveis devem ser sujeitos à rotação de um BCP para o outro
- i. Deve haver a rotação regular de turnos.
- j. Princípio de quatro olhos para todas as decisões sensíveis.
- k. A cobrança de direitos, taxas e penalizações em dinheiro deve ser evitadas o máximo possível.

Quadro Jurídico e Regulador

4. A própria base da luta contra a corrupção reside na sua inclusão no código pena como crime²³. O crime deve ser claramente definido no contexto nacional, deve

²³O código penal deve ser acompanhado de uma lei sobre a declaração de activos e recuperação de activos, que regula o confisco de lucros da corrupção, podendo mesmo incluir uma inversão do ónus da prova dos proventos do crime.

haver uma lista exaustiva sobre que actividades constituem corrupção e as penalizações eficazes, proporcionais e dissuasivas do crime. Se um agente for considerado culpado de actos de corrupção, este não só deve ser despedido do seu emprego, mas também condenado e, se for considerado culpado, deve ser interdito totalmente da função pública.

5. Cada agência de gestão fronteiriça deve manter um código de conduta que especifique as normas de integridade que se espera dos agentes e ofereça directrizes sobre o seguinte:

- a. O que constitui um conflito de interesses (dependendo do contexto nacional e cultural), as formas de conflito de interesse, (funções e actividades incompatíveis, restrição das actividades auxiliares, aceitação de presentes, etc.), como evitar, a quem recorrer para consultas, a quem prestar contas e quais são as consequências
- b. O que, em termos práticos, constitui corrupção no contexto específico da agência, e como reagir quando um suborno, por exemplo, é oferecido.
- c. Que casos suscitam dúvidas e que um supervisor deve intervir
- d. Consequências legais e disciplinares em caso de violação das regras contra a corrupção.

6. As principais partes do código de conduta devem ser publicadas para informar os clientes sobre a política anti-corrupção da agência. Todas as agências parceiras no BCP e a nível local dos países vizinhos também devem ser informados.

Quadro Institucional

7. Está em curso uma discussão entre os profissionais sobre se a centralização ou descentralização institucional oferece melhores oportunidades de combate à corrupção, uma vez que existem vantagens e desvantagens em relação às duas variantes. Entretanto, os peritos concordam que cada unidade tem de tratar das questões anti-corrupção interna antes (para as agências que formam parte da execução da lei, um escritório de assuntos internos deve ser responsável pelas investigações relacionadas coma a corrupção).

8. Uma vez que o público constitui um importante aliado na luta contra a corrupção, uma linha telefónica gratuita ou um website deve ser criada para a recepção de reclamações e a informação sobre as práticas de corrupção. Existem soluções técnicas que permitem a colocação de reclamação anónimas online e podem ainda oferecer acesso à um cacifo onde uma resposta da autoridade contactada pode ser recolhida e as mensagens de acompanhamento trocadas, mantendo protegida à todo o tempo a identidade do informante.

Procedimentos

9. Os procedimentos que determinam as actividades das agências de gestão fronteiriça devem ser descritas num manual disponível à todo o efectivo. Estes

procedimentos devem ser o mais simples e transparentes possível e incluir um volume razoável de verificações (entrada e saída no início e no fim de um turno, entrada e saída dos computadores, relatórios de incidentes, supervisão do líder do turno, etc.) a fim de assegurar que o trabalho propriamente dito de cada agente possa ser verificado *ex post*. Recomenda-se uma revisão e actualização dos procedimentos em intervalos regulares.

10. Uma vez que a cobrança de penalizações e taxas oferece várias oportunidades para corrupção, os procedimentos devem ser organizados de maneira a que o processamento de dinheiro no BCP é evitado sempre que possível. Nalguns países os direitos aduaneiros não são cobrados directamente, mas devem ser pagos no banco através de uma agência bancária no BCP. Quando tal não é possível, deve-se introduzir pelo menos o princípio de quatro olhos, que exige que todas as decisões sensíveis de índole financeira sejam também verificadas ou co-assinadas por uma segunda pessoa. Uma função particularmente delicada é a contratação de bens e serviços. Entretanto, a maioria dos países tem em vigor regras de contratação rigorosas dotadas de uma série de mecanismos de controlo, incluindo o concurso público, a exclusão de todos os nomes nos documentos do concurso público, a selecção do candidato vencedor mediante um painel e a divisão de funções do pessoal entre os requisitantes dos bens e serviços e aqueles que controlam a sua qualidade.

11. O trabalho de cada agência de gestão fronteiriça deve ser sujeito à auditoria financeira e operacional em intervalos regulares. Neste contexto, os dados estatísticos recolhidos devem ser utilizados não só para analisar o desenvolvimento geral e as tendências regionais, como também identificar as diferenças em termos de desempenho dos BCPs específicos ou turnos particulares uma vez que estas podem ser indicadores de irregularidades. Deve ter-se cuidado com a identificação de possíveis irregularidades quer durante os mecanismos de controlo rotineiro quer durante as verificações não anunciadas previamente.

12. Deve haver uma possibilidade de as unidades móveis realizarem operações não anunciadas, independentemente da direcção local, nas áreas onde a corrupção é um fenómeno comum.

13. Um procedimento de denúncias para os membros do efectivo, que descreve a quem contactar e como e também garante a protecção e o anonimato do informador, geralmente dá origem ao aumento de casos comunicados. De igual modo, relatórios de má conduta dentro das agências parceiras devem ser possíveis.

14. Deve-se notar igualmente que a transparência perante o público quanto aos seus direitos e deveres, preços e serviços, compensa, não só porque ajuda a reduzir o número de vezes de processamento, como também um cliente bem informado está menos preparado para pagar um suborno. Isto pode ser alcançado, por exemplo, através de folhetos, websites, pastas, cartazes, auto-colantes no BCP e noutros pontos de devem estar disponíveis em todas as línguas relevantes.

Recursos Humanos e Formação

15. Embora os ordenados elevados não impedem necessariamente a corrupção, não se disputa o facto de que um rendimento desajustado dá origem ao aumento de incidências de corrupção, especialmente se o mesmo não cobre custos de vida reais. Embora o aumento do nível salarial de uma agência inteira constitui um projecto de reforma oneroso capaz de desenrolar-se ao longo de vários anos de preparação e necessidade de apoio político, é, entretanto, um exercício essencial na medida em que sem a remuneração ajustada os agentes explorarão todos os incentivos e oportunidades de corrupção.

16. Contudo, o trabalho de prevenção da corrupção deve iniciar muito antes do pagamento do primeiro salário durante a fase de recrutamento, período que pode ser aproveitado para efectuar as verificações minuciosas do historial dos potenciais empregados, incluindo o seu desempenho nos postos de trabalho anteriores e propriedade pessoal. Certas agências também utilizam testes psicológicos para avaliar a personalidade dos candidatos a determinados cargos sensíveis, a fim de obterem uma indicação do seu sentido do dever e da sua susceptibilidade geral à corrupção.

17. Uma vez recrutada a pessoa por mérito e escolhida por um painel com base em critérios de transparência, o seu trabalho real deve basear-se nos termos de referência que oferecem uma descrição precisa das tarefas e responsabilidades inerentes ao seu cargo. Os critérios aplicados para a rescisão de um contrato de emprego devem ser também transparentes e respeitados a fim de assegurar que os empregados têm conhecimento das consequências da má conduta ou do abuso do cargo e proteger os agentes que cumprem o seu dever com base nas decisões de carácter arbitrário da hierarquia.

18. Embora a formação em matéria anti-corrupção (com exercícios práticos) e a sensibilização sobre a corrupção devem fazer parte da formação geral do efectivo, alguns países consideram a rotação regular do efectivo e o equilíbrio do género em vários postos de trabalho como sendo úteis para frustrar o desenvolvimento das redes de corrupção.

Equipamento

20. Existem várias soluções técnicas destinadas a intensificar a transparência na gestão fronteiriça e tornar mais difícil a corrupção, por exemplo os sistemas informatizados, para a polícia fronteiriça, que estão ligados à Interpol ou as bases de dados de mandados de busca ou sistemas Aduaneiros especializados que oferecem um alerta automático quando chegam os camiões constantes na lista negra. Embora já seja norma na maioria dos países estas bases de dados serem protegidas com palavras-passe e o acesso ser providenciado apenas de acordo com a necessidade (não grau hierárquico!), é muitas vezes subestimado que estes sistemas só podem reforçar a transparência se cada

pessoa/camião ao longo da fronteira for realmente lançado no sistema. Nalguns países, a introdução de CCTV (Vigilância por Televisão em Circuito Fechado) nos BCPs melhorou a situação.

20. Sistemas técnicos relativamente simples estão disponíveis à pessoas seleccionadas aleatoriamente e que devem ser submetidas à verificações intensivas, reduzindo, deste modo, a possibilidade de um agente em serviço prestar tratamento preferencial às pessoas da sua escolha. Por outro lado, as cabines de verificações fronteiriças podem ter janelas sombreadas para que os passageiros não possam escolher as filas em função da identidade do oficial na cabine.

Medidas Contra a Corrupção
Questionário de Auto-Avaliação

Este mapa de auto-avaliação pode ser utilizado por profissionais para identificar as lacunas existentes em termos de Medidas Contra a Corrupção, o primeiro passo na identificação de soluções adequadas.

Nome da Agência		Existe		Apreciação					Comentários, explicações e/ou medidas a tomar
				1. Frágil; 2. Em desenvolvimento; 3. Médio; 4. Desenvolvido; 5. Excelente					
7. Medidas Contra a Corrupção		Sim	Não	1	2	3	4	5	
Quadro Jurídico e Regulador	1. A corrupção está mencionada no direito penal?								
	2. Existe um quadro regulador?								
	3. O seu país é signatário da UNCAC?								
	4. O seu país assinou e ratificou qualquer outro instrumento internacional contra a corrupção?								
Quadro Institucional	5. Há vontade política para combater a corrupção?								
	6. Existe uma estratégia e plano de acção nacional de combate à corrupção?								
	7. Existe no seu país um organismo contra a corrupção independente dotado de poderes investigativos?								

	8. A corrupção é reconhecida como sendo negativa para a sua agência?								
Procedimentos	9. O funcionários da sua agência são obrigados a manusear dinheiro?								
	10. A necessidade de impedir a corrupção está reflectida nos procedimentos da sua agência?								
	11. O princípio de 4 Olhos está implementado para procedimentos financeiros?								
	12. A sua agência é submetida à auditoria regularmente?								
	13. Todas as pessoas com poderes de decisão são controladas?								
	14. Realizam-se verificações fronteiriças aleatórias ou com base no perfil pessoal?								
	15. Existe um procedimento de como investigar a corrupção?								
	16. Existem procedimentos de contratação transparentes e estes são respeitados?								
	17. A sua agência possui uma lista negra de empresas que tentaram subornar?								

Recursos Humanos e Formação	18. O problema da corrupção está reflectido no plano curricular de formação da sua agência?																				
	19. A sua agência mantém um código de conduta?																				
	20. Os termos de referência/descrição das funções estão claros para cada cargo?																				
	21. Existe um painel de selecção/recrutamento?																				
	22. Realizam-se verificações do historial antes de alguém ser empregado?																				
	23. Os requerentes pagam para serem recrutados para um cargo?																				
	24. O nível salarial de entrada para o seu serviço é proporcional ao custo de vida real?																				
	25. Os informadores da sua agência são protegidos contra retaliação?																				
	26. Existem sanções contra os funcionários públicos envolvidos na corrupção?																				
	27. Os funcionários públicos considerados corruptos são suspensos para o resto da vida?																				

	28. Algum funcionário público da sua agência foi levado ao tribunal e condenado por alegada corrupção?								
	29. Há transferências rotativas regulares do efectivo para evitar que as redes de corruptos se desenvolvam?								
	30. É legal os membros do efectivo da sua agência aceitarem presentes ou convites de clients?								
	31. Há um montante máximo para presentes que os membros do efectivo podem aceitar dos clientes?								
	32. Há mais ou menos equilíbrio do género entre o efectivo da sua agência?								
	33. Os membros do efectivo da sua agência têm de declarar os seus activos e estas declarações são verificadas? É aplicada a recupeação de activos?								
Comunicação e Troca de Informação	34. O seu país melhorou ou agravou-se nos últimos em termos do Índice de Percepção de Corrupção da organização Transparência Internacional?								
	35. A imagem da sua agência é predominantemente positiva ou negativa na mente do público?								

	36. O público está bem informado sobre os direitos dos seus agentes e as taxas a pagar?									
	37. Existem brochuras de informação, sinais, websites (em todas as línguas nacionais e em Inglês) que informam o público sobre os seus direitos e obrigações legais no sentido de não subornar?									
	38. Existe um provedor de justiça para reclamações contra o vosso serviço? As pessoas têm conhecimento disso?									
	39. É possível apresentar reclamações anónimas contra os membros do efectivo da sua agência?									
	40. As suas relações com a comunicação social estão a um nível positivo?									

CAPÍTULO 12

GESTÃO DA INFORMAÇÃO E ANÁLISE DO RISCO

1. Este capítulo descreve as cinco áreas interligadas de gestão da informação e partilha de informação:

- a. Recolha da informação
- b. Troca de informação estatística
- c. Alerta prévio
- d. Análise do risco
- e. Protecção de dados

2. A gestão da informação refere-se ao registo, recolha, armazenagem, processamento e avaliação de dados e da informação relacionada com a gestão fronteiriça. No contexto deste capítulo, a gestão da informação trata fundamentalmente dos processos de informação estratégica e não se concentra unicamente na gestão de dados pessoais.

3. A recolha de informação, troca de informação estatística, alerta prévio e análise do risco não devem ser considerados como elementos à parte. Eles devem estar de mãos dadas para que possam ser instrumentos funcionais de segurança fronteiriça. Um sistema de gestão da informação devidamente estabelecido sobre a troca de dados e um sistema de alerta prévio operacional, que integra todas as partes interessadas relevantes, oferece uma base sólida para um sistema exaustivo de análise de risco.

12.1. Recolha da Informação

1. A recolha de informação tem como objectivo fundamental recolher dados de forma sistemática destinados a fiscalizar as operações das agências fronteiriças, a troca de dados estatísticos com outras agências e a prestação de informação para análise do risco e/ou alerta prévio.

2. Todas as agências de gestão fronteiriça devem ser capazes de recolher e analisar dados e informação. O efectivo, a nível dos escritórios locais e/ou regionais, devem ser formados para recolherem dados e informação relevantes, analisarem-nos localmente e encaminharem-nos ao escritório sede para processamento aprofundado. O escritório sede deve compilar toda a informação relevante, processá-la em forma utilizável e remetê-la novamente ao nível local, como instrumento de análise/perfil do risco operacional e tático e planeamento operacional.

3. A metodologia concreta para a recolha e divulgação de dados e da informação deve ser definida num manual operacional detalhado e prático para cada agência. Cada manual pode assumir várias formas, mas precisa sempre de ser estruturada de acordo com as necessidades específicas da administração ao seu serviço. Cada nível (local, regional e

nacional) possui um certo grau de responsabilidade pela recolha de dados analíticos e informação relativa aos casos particulares.

4. Como prática geral utilizada em todo o mundo, a maioria dos escritórios locais funcionam 24/24, o que permite o registo imediato de quaisquer actividades ilegais expostas. Para assegurar um fluxo harmonioso e contínuo da informação deve haver uma ligação técnica ao nível nacional para ser-se capaz de manter-se a entrega directa, célere e segura dos dados.

12.2. Troca de Informação a nível Inter-Agências e Internacional

1. A troca de dados tem por objectivo a partilha da informação relevante com outras agências a fim de contribuir para uma operação fronteiriça e transfronteiriça mais eficaz e eficiente.

2. Um escritório sede deve ser encarregue de gerir/coordenar/supervisionar a troca de informação com outras agências de execução da lei e gestão fronteiriça com base na “necessidade de conhecimento”. Um procedimento semelhante para a troca de informação deve ser criado com os países vizinhos e não só. No caso desse escritório já existir, as tarefas de troca de informação e de ligação podem ser atribuídas ao seu nível intermédio ou a nível de agentes seniores.

3. A nível local, os escritórios de contacto comum devem servir de mecanismo de troca de informação eficiente visando a cooperação transfronteiriça. Geralmente, eles devem trabalhar também na base de “necessidade de conhecimento”, o que significa que as agências fronteiriças definem, a nível nacional, através de instrumentos jurídicos adequados, que tipo de informação pode ser trocada mediante pedido. Nos BCPs seleccionados, as tarefas e responsabilidades concernentes à troca de informação internacional, tais como relatórios da situação *ad hoc* ou informação relativa às questões de urgência (comunicação verbal), podem formar parte da descrição das funções para o líder do turno ou da equipa, autorizado pela pessoa responsável do BCP.

4. A troca de informação funciona melhor quando todas as agências envolvidas no processo utilizam um modelo comum normalizado. Os dados a ser registados neste formulário devem estar sempre em conformidade com as necessidades internas e externas. Os prazos de processamento devem ser organizados entre as agências que trocam a informação a fim de assegurar uma cooperação sem sobressalto e estruturada. O teor e a frequência da troca também deve ser organização ao pormenor para evitar-se a perda da informação.

12.3. Alerta Prévio

1. O alerta prévio tem por objectivo permitir a resposta rápida às situação extraordinárias relevantes para ambos os lados da fronteira. Os procedimentos de alerta prévio visam chamar atenção sobre um problema iminente capaz de afectar a situação migratória/aduaneira/fronteiriça de um país e, portanto, carece de reacção imediata por parte da agência parceira/país.

2. A informação de alerta prévio contém as primeiras indicações sobre a situação extraordinária enfrentada no país ou por uma agência de gestão fronteiriça. Os novos desenvolvimentos na área de migração ilegal, por exemplo, exigiriam a tomada de contra-medidas imediatas. Estas incluem a mudança do *modus operandi*, os itinerários ou modos de transporte, os novos tipos de falsificação em grande escala de documentos de viagem, o aumento significativo da imigração ilegal e a infiltração de enormes grupos pelas redes de facilitação.

3. A implementação de um sistema de alerta prévio exige uma abordagem complexa e exaustiva com um sistema descentralizado. As agências transfronteiriças devem criar uma estrutura horizontal e vertical para informar rapidamente outras agências. Os níveis locais, regionais e nacionais devem assegurar que a informação relevante é divulgada em tempo oportuno. As responsabilidades devem ser descritas nos procedimentos operacionais normalizados onde, além disso, estão detalhadas as tarefas da pessoa/unidade responsável pela manutenção da rede.

4. A nível nacional, deve haver uma abordagem harmonizada baseada na avaliação/perfis do risco existente e os agentes (em cada nível) devem ter conhecimento de que informação é relevante para os homólogos de outras agências de gestão fronteiriça a nível inter-agências e internacional.

5. As acções de formação geral dos agentes envolvidos na gestão do sistema de alerta prévio devem ser complementadas por um componente de formação especializada, concentrado na filtragem da informação recebida e na metodologia.

12.4. Gestão do Risco

1. A gestão do risco tem como propósito permitir que as agências de gestão fronteiriça tomem decisões baseadas na informação sobre as oportunidades e ameaças percebidas, tratamento dos riscos na medida do possível, e concentrar os esforços de execução nas áreas de maior risco, tornando, desta forma, mais eficaz o aproveitamento dos recursos e a facilitação dos movimentos transfronteiriços.

2. A gestão do risco deve ser um processo contínuo e cíclico que envolve todos os elementos de gestão da informação: tirar conclusões quanto às causas, efeitos, circunstâncias e tendências, por exemplo no domínio da migração ilegal e a eficiência e efeito das contra-acções, ferramentas e técnicas. Deve basear-se na informação recolhida de forma sistemática e coordenada a nível central.

3. Um programa eficaz de gestão do risco deve reunir os seguintes critérios:

- a. Os objectivos de política e operacionais devem ser claramente estipulados
- b. A hierarquia e a responsabilização pela gestão devem ser identificadas
- c. Um sistema de gestão da informação deve estar instalado para assegurar que o desempenho pode ser comensurado e avaliado
- d. A análise do risco e os rendimentos da avaliação devem ser divulgados ao efectivo a nível local de uma maneira que ofereça os alicerces sólidos para o controlo fronteiriço eficaz e eficiente

Gestão do Risco Estratégica e Operacional

4. A gestão estratégica concentra-se na identificação e avaliação dos problemas, geração do conhecimento para os decisores ou criação da base do conhecimento necessária para ajustar a capacidade da agência de modo a enfrentar os futuros desafios e a responder às questões específicas.

5. A gestão do risco operacional a nível do BCP tem por objectivo aplicar mecanismos de controlo selectivos mas eficazes, com base na identificação das áreas em que estão localizadas os maiores riscos. Com base nos perfis do risco, os recursos limitados (em termos de efectivo e instalações/equipamento) pode, assim, ser concentrados nas áreas de mais afectadas ao mesmo tempo que se minimiza o tempo de distúrbio ao fluxo transfronteiriço.

6. O critério para avaliação da eficácia de um sistema de gestão de risco consiste na correlação entre o número verificações/exames físicos baseados na avaliação do risco e o número de casos detectados. O objectivo consiste em manter a diferença entre estas duas cifras tanto pequenas quanto possível.

Processo de Gestão do Risco

7. A descrição do processo de gestão do risco que se segue refere-se à análise do risco intra-agência, mas também às análises conjuntas com outros serviços a nível nacional ou internacional:

1º Passo: As principais ameaças devem ser identificadas antes e os principais riscos associados devem ser descritos. A descrição destes riscos requer a identificação de uma lista de factores (factores de incentivo e desincentivo, tendências e perfis, etc.) que influenciam os sistemas de gestão fronteiriça e a sua eficácia e podem ser utilizados como fonte de informação para uma melhor afectação de recursos. O nível operacional também deve contribuir para a avaliação geral, tanto providenciando a seguinte informação para análise estratégica e/como providenciando os seguintes dados para o sistema (se existir):

- a. O nível de controlo exercido pelas autoridades em diferentes partes das secções da fronteira e do território;
- b. O número total de migrações irregulares para o país e a partir do país;
- c. As lacunas e insuficiências recém-identificadas no sistema de gestão fronteiriça.

2º Passo: A probabilidade e as consequências de cada factor precisam de ser avaliadas para determinar se o desvio identificado pode ou não tornar-se um risco potencial para os sistemas.

3º Passo: Assegurar que estão criadas as condições prévias para o processamento de dados para a preparação da avaliação do risco:

- a. Um sistema que recolha informação, processe-a e gere o rendimento relevante;
- b. O sistema deve ser capaz de processar os dados de uma natureza muito geral, bem como dados muito específicos recolhidos pelas autoridades relevantes para casos

- particulares;
- c. O sistema deve ser capaz de apresentar um rendimento que corresponda às exigências dos níveis operacional e tático (no terreno).

4ª Passo: A informação estratégica-chave necessária para a avaliação é recolhida:

- a. Os potenciais factores que têm um efeito para a migração irregular;
- b. Descrição das rotas e da metodologia da migração regular e ilegal e as modalidades no *modus operandi* dos crimes transfronteiriços;
- c. Tendências e perfis dos migrantes regulares e irregulares;
- d. Eficiência do sistema de gestão fronteiriça;
- e. Padrões do sistema de gestão fronteiriça.

Perfis do Risco

8. Um perfil do risco é uma ferramenta para os agentes, que os apoia na operação e gestão do seu respectivo escritório, estação ou região. Está desenhado para substituir uma certa percentagem de exames aleatórios e de rotina de documentos e mercadorias com verificações planeadas e visadas, baseadas num conjunto de critérios previamente definidos.

9. Deve ser estruturado de acordo com as circunstâncias regionais ou locais e abranger vários aspectos:

- a. Identificar as áreas de risco num dado local;
- b. Avaliar o grau do risco, alto (H), intermédio (M) ou baixo (L);
- c. Testar a eficácia das medidas preventivas ou correctivas empreendidas

10. Não existe um formato normalizado para os perfis de risco. Desde que sejam exaustivos e relevantes para o local em questão. Podem ser partilhados mediante cópia em papel ou electrónica e pode conter uma variedade de secções. Os diferentes perfis de risco aplicar-se-ão normalmente às importações, ao trânsito e às exportações.

11. Um perfil do risco deve conter sempre os seguintes elementos:

- a. Uma descrição da área do risco;
- b. Uma avaliação do risco;
- c. Medidas correctivas a empreender;
- d. Dada da acção empreendida;
- e. Os resultados e a avaliação da eficácia da acção empreendidas.

12. O perfil do risco é um registo dinâmico que assegura que todos os riscos manifestos e toda a inteligência recolhida (localmente ou divulgada pela unidade central de análise) são avaliados e processados e certas acções relacionadas com os mesmos são implementadas. Cabe aos agentes superiores operar e gerir o perfil e recomenda-se que eles envolvam o efectivo das suas estações quando pretenderem definir os riscos locais e os planos de acção.

13. Para tornar-se eficaz, o perfil do risco deve ser flexível para que os novos riscos sejam identificados e avaliados, enquanto os riscos identificados anteriormente e que tenham sido revisto e considerados de nível satisfatório são registados como sendo riscos de baixo nível. É essencial manter correcto, relevante e actualizado o perfil do risco. Isto inclui a limpeza do sistema da informação extemporânea. Por isso, o gerente do BCP/ICS deve rever o perfil do risco em intervalos regulares, por exemplo trimestralmente. Os agentes a todos os níveis devem ser solicitados a participar e a contribuir para o processo de revisão.

Unidade de Análise do Risco Conjunta

14. As agências de gestão fronteiriça devem ponderar uma abordagem multi-dimensional da análise do risco criando uma unidade inter-agências para esta tarefa. As pré-condições para essa unidade são sistemas de análise do risco funcionais existentes para cada agência envolvida, com agentes com experiência e qualificados que tratam a avaliação da ameaça e do risco diariamente. Uma vez que nem todos os actores possuem peso semelhante na gestão fronteiriça, a unidade responsável deve ser uma das principais agências (execução da lei), cuja autoridade pode ser definida num MoU entre as agências competentes, abarcando a operação de todas as unidades organizacionais e o pessoal envolvido na análise do risco de controlo fronteiriço.

15. Como solução mais abrangente e reacção às ameaças de segurança fronteiriça, os países devem ponderar a junção dos seus recursos (humanos e técnicos) para desenvolverem avaliações de risco bilaterais ou multilaterais em apoio geral às suas actividades operacionais a nível nacional, bilateral e multilateral. A criação física dessas unidades pode ser ponderada nos escritórios de contacto comuns já instalados. Para a cooperação multilateral, deve criar-se um centro num dos estados participantes. Os acordos de cooperação multilateral já existentes podem ser utilizados para a implementação da análise do risco conjunta, se for aplicável.

12.5. Protecção de Dados

1. As pessoas gozam de direitos fundamentais de protecção dos seus dados pessoais à luz da legislação e princípios nacionais e internacionais.

2. As questões relativas à protecção de dados pessoais manifestam-se a todos os níveis da gestão fronteiriça onde deve ser procurado um equilíbrio entre o direito humano à privacidade²⁴ e a utilização dos dados pessoais ou das bases de dados para o combate ao crime e às actividades ilegais afins. As pessoas singulares reservam-se o direito à protecção legal dos seus dados pessoais. Por conseguinte, a utilização, atribuição, partilha e armazenagem de dados pessoais têm de ser regulamentados por leis de protecção de dados nacionais.

Aspectos Legais

3. Além da lei nacional sobre a protecção de dados, as leis que regulam as tarefas das agências de gestão fronteiriça devem identificar os seguintes elementos:

- a. Tipos de dados que a agência pode recolher;
- b. Tempo de processamento e armazenagem de dados;
- c. Finalidade dos dados a utilizar;
- d. Regras relativas à como os dados podem ser encaminhados à terceiros (interna e internacionalmente) e quem detém o interesse legal enquanto terceiro

²⁴Carta da SADC sobre os Direitos Sociais Fundamentais 2003

- e. Acesso aos dados por outras autoridades (por exemplo, acesso directo ou possibilidade de envio de um pedido de determinados dados relativos à sua tarefa prevista por lei);
- f. Regras específicas concernentes às questões de execução da lei sobre o processamento de dados, que diferem dos regulamentos sobre a protecção geral dos dados.

4. Os acordos bilaterais contendo a autorização da troca de informação envolvendo dados pessoais também deve esclarecer sempre o nível exigido de protecção dos dados e o regimento interno no caso de uso indevido desses dados. Em princípio, os dados só devem ser trocados com países que garantam o mesmo nível de protecção de dados conforme estipula o ordenamento jurídico nacional.

Aspectos Operacionais Relativos à Protecção de Dados

5. Medidas de segurança devem ser introduzidas tanto nas instalações onde estão conservadas as bases de dados como nas instalações dos utentes finais. As regras sobre a segurança interna devem ter em linha de conta pelo menos os seguintes aspectos:

- a. Deve haver um organismo nacional responsável pela segurança de dados que pode integrar uma ou mais autoridades;
- b. A política de segurança para os sistemas de TI devem fazer parte integrante da política de segurança geral das autoridades relevantes, devendo ser documentada por escrito;
- c. Os agentes de protecção dos dados internos devem ser nomeados para esses organismos que processam dados pessoais;
- d. É vital afectar recursos para a criação e manutenção de medidas de segurança de dados;
- e. Os procedimentos e responsabilidades devem ser determinadas para assegurar que todas as medidas de segurança são respeitadas e actualizadas e revistas de forma contínua;
- f. Os níveis de segurança devem corresponder à importância e a confidencialidade dos dados armazenados;
- g. Um livro de registos do equipamento de TI relevante deve ser preservado e actualizado em função dos graves incidentes ou mudanças ao sistema com impacto para a segurança dos dados;
- h. As responsabilidades das pessoas envolvidas na segurança de dados devem ser definidas, possivelmente em relação às especificações das respectivas funções;
- i. Só as pessoas com autorização específica (de nível diferente) podem ter acesso aos dados e ao equipamento utilizado para processar dados e o seu acesso deve ser registado;
- j. Cada base de dados só pode ser acedido quando for necessário para realizarem-se tarefas pelas quais o utente é responsável;
- k. As cadeias de comando e os procedimentos devem ser definidos, assegurando que incidentes de segurança ou incidentes de segurança suspeitos são comunicados o mais rapidamente possível. Todo o pessoal deve participar nos programas de formação necessários, que devem incluir todas as regras actuais sobre a segurança de dados.

- I. Qualquer infracção das regras de segurança devem ser sujeitas à disciplina na medida necessária.

Exemplos Práticos

EXEMPLO PRÁTICO 1: Alerta prévio sobre migração ilegal

Um sistema de alerta prévio para a transmissão da informação sobre a imigração ilegal e redes facilitadoras entre os Estados Membros da UE está operacional junto do Centro de Informação, Reflexão e Intercâmbio em matéria de Passagens das Fronteiras e Imigração (CIREFI). A informação que se segue deve ser transmitida imediatamente:

- a. Primeiras indicações de imigração ilegal e redes facilitadoras, particularmente nos países de origem migratória;
- b. Novos desenvolvimentos neste domínio que exigem medidas correctivas imediatas;
- c. Partilha de estatísticas sobre a migração irregular;
- d. Nas reuniões periódicas são comparados os resultados e os dados e é discutido o *modus operandi* recém-descoberto.

EXEMPLO PRÁTICO 2: Troca de Informação sobre Remessas de Risco

Na UE, os veterinários fronteiriços identificam e seleccionam as remessas a ser verificadas em conjunto com as Alfândegas com base na análise do risco. Para ser capaz de verificar minuciosamente que as remesas foram realmente verificadas, o efectivo do BIP tem acesso directo à toda a informação relevante disponível no sistema electrónico das Alfândegas e às bases de dados comerciais dos operadores portuários e aeroportuários. Os serviços de inspecção fronteiriça aduaneira e veterinária enviam a informação respeitante às remessas de risco e às importações ilegais entre si através do sistema de Gestão do Risco Comunitário. Quando necessário, o efectivo do BIP também recebe informação sobre os futuros riscos à saúde pública ou animal ou sobre as importações ilegais de produtos de origem animal ou animais vivos através do Sistema de Informação Anti-Fraude (AFIS) e o Quadro de Normas SAFE para Segurança e Facilitação do Comércio Mundial da Organização Mundial das Alfândegas (OMA)

ANEXO 1.

EXEMPLO DE TALÃO DE ITINERÁRIO – REVISTO EM CONFORMIDADE

Nome do BCP a ser preenchido pelo Serviço de Guarda-Fronteiras²⁵ Número Singular.....

A. A ser preenchido pelo motorista Hora do preenchimento do formulário: Matrícula do veículo/atrelado No.: Nome e apelido do motorista: (letras maiúsculas) O veículo transporta alguma carga: Í SIM Se houver alguma carga, a carga envolve mercadorias perigosas: Í NÃO Í SIM Í NÃO ES			
B. A ser preenchido pela Imigração 1. Pessoa que verifica: - Documentos de viagem, cartas de condução, Identificação Pessoal e visto Í SIM 2. Veículos – verificação do seguinte: Í NÃO registo, seguro, padrões segurança automóvel, autorização do transporte internacional Í SIM Pessoa ilegal (não aprofundada) Í NÃO Í SIM Í NÃO SIM	Hora de Início (1 + 2)	Fim (1 + 2)	Assinatura (1 + 2)
C. A ser preenchido pelas Alfândegas 1. Pessoa – Alfândegas: - Verificação da bagagem Í SIM Í Rdm (preencher se sim) 2. Veículo – Alfândegas: Í NÃO - Verificação das condições técnicas (para fins Aduaneiros (selo, etc.) Í SIM - Revista de mercadorias escondidas, incluindo explosivos, armas, armas de destruição maciça e narcóticos Í NÃO Í SIM Í Rdm (preencher se sim) 1. Serviço de Prevenção Aduaneira - Revista de explosivos escondidos, armas, incluindo armas de destruição maciça e narcóticos Í NÃO Í SIM Í Rdm (preencher se sim)	(1 + 2)	(1 + 2)	(1 + 2)
D. Reservado para Inspeção Veterinária			
E. Reservado para Inspeção Fitossanitária			
F. Reservado para Inspeção do Mercado			

²⁵ Para fins do DSG, o Serviço de Guarda-Fronteiras é o serviço responsável pelo control de veículos que entram ou saiem do posto fronteiriço. Isto pode ser uma empresa de segurança privada.

G. A ser preenchido pelas Alfândegas			(1)	(1)	(1)
1. Carga – Alfândegas:					
- Tratamento e verificação da documentação	Í	Í			
NÃO		SIM			
- Inspeção física, incluindo a revista de explosivos, armas de destruição maciça e narcóticos	Í	Í			
NÃO		SIM			
- Amostras	Í	Í			
NÃO		SIM			
2. Carga – Serviço de Guarda-Fronteiras			(2)	(2)	(2)
- Revista de pessoas ilegais, explosivos, armas incluindo armas de destruição maciça e narcóticos (preencher se sim)	Í	Í			
	NÃO	SIM			
O veículo não está autorizado a partir do BCP antes de se remeter o "Talão do Itinerário" às Alfândegas e a partida autorizada pelas Alfândegas.			(Hora e Carimbo)		

ANEXO 2.

Termos de Referência do Grupo de Trabalho Inter-Agências de IBM

Estes Termos de Referência (ToR) detalham a composição e as tarefas do Grupo de Trabalho Inter-Agências de IBM de Alto Nível (IAWG), bem como os procedimentos que asseguram o funcionamento suave e a eficácia do seu trabalho.

Membros Permanentes

- Presidente (após o acordo entre todos os parceiros, possivelmente o Ministério do Interior)
- Ministério das Relações Exteriores/Negócios Estrangeiros – Regimes de vistos
- Ministério do Interior – Guarda-Fronteiras
- Ministério das Finanças – Direcção das Alfândegas
- Ministério da Agricultura – Inspecção Veterinária
- Ministério da Agricultura – Inspecção Fitossanitária

Ministérios e Instituições do Estado Associados

- Ministério da Saúde

Se um dos membros do IAWG não puder participar numa reunião, deverá nomear um representante que tomará decisões em seu nome.

Tarefas:

- Coordenar os grupos de trabalho nacionais;
- Rever e adoptar os relatórios dos grupos de trabalho e os relatórios consolidados;
- Assegurar o engajamento ao mais alto nível e a comunicação continua com os órgãos de decisão responsáveis do estado;
- Assegurar a comunicação e o envolvimento de outras instituições relevantes quando necessário (por exemplo, o Ministério do Turismo, Transportes, Desenvolvimento, Justiça, Relações Exteriores/Negócios Estrangeiros, Finanças, Trabalho, Integração Regional, Ambiente e Câmara do Comércio).

Os pontos focais de cada uma dessas instituições serão responsáveis pela circulação da informação sobre as actividades em curso do projecto e pelo encaminhamento das contribuições e comentários da sua organização para o trabalho do IAWG. Os pontos focais serão convidados a participar nas reuniões do IAWG.

As decisões do Grupo de Trabalho Inter-Agências de IBM de Alto Nível são alcançadas por unanimidade.

Principais Documentos Legais

Instrumentos de Cooperação da SADC

1. Tratado da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral 1992 (Em vigor desde 1993)
2. Carta dos Direitos Sociais Fundamentais 2003 (em vigor desde Agosto de 2003)
3. Carta da Organização Regional do Turismo da África Austral (RETOSA) 1997 (em vigor desde Setembro de 1997)
4. Declaração sobre a Cooperação Regional em Matéria de Concorrência e Políticas do Consumidor 2009 (em vigor desde Setembro de 2009)
5. Pacto de Defesa Mútua 2003 (em vigor desde Agosto de 2008)
6. Protocolo sobre Corrupção 2001 (em vigor desde Julho de 2005)
7. Protocolo sobre Cultura, Informação e Desporto 2001 (em vigor desde Janeiro de 2006)
8. Protocolo sobre Desenvolvimento do Turismo 1998 (em vigor desde Novembro de 2002)
9. Protocolo sobre Educação e Formação 1997 (em vigor desde Julho de 2000)
10. Protocolo sobre Energia 1996 (em vigor desde Abril de 1998)
11. Protocolo de Extradicação 2002 (em vigor desde Setembro de 2006)
12. Protocolo sobre Finanças e Investimento 2006 (em vigor desde Abril de 2010)
13. Protocolo sobre Pescas 2001 (em vigor desde Agosto de 2003)
14. Protocolo sobre Florestas 2002 (em vigor desde Julho de 2009)
15. Protocolo sobre Saúde 1999 (em vigor desde Agosto de 2004)
16. Protocolo sobre Drogas Ilícitas 1996 (em vigor desde Março de 1999)
17. Protocolo sobre Assuntos Jurídicos 2000 (em vigor desde Setembro de 2006)
18. Protocolo sobre Minas 1997 (em vigor desde Fevereiro de 2000)
19. Protocolo sobre Assistência Legal Mútua em Matérias Criminais 2002 (em vigor desde Março de 2007)
20. Protocolo de Cooperação em Matéria de Política, Defesa e Segurança 2001 (em vigor desde Março de 2004)
21. Protocolo Revisto sobre Recursos Hídricos Comuns 2000 (em vigor desde Setembro de 2003)
22. Protocolo sobre as Trocas Comerciais 1996 (em vigor desde Janeiro de 2000)
23. Protocolo sobre Transportes, Comunicações e Meteorologia 1996 (em vigor desde 1998)
24. Protocolo sobre Tribunais e Normas de Procedimentos 2000 (em vigor desde Agosto de 2001)
25. Protocolo sobre o Controlo de Armas de Fogo, Munições e Outros Materiais Afins na SADC 2001 (em vigor desde Novembro de 2004)

Outros Instrumentos Afectos às Áreas Específicas da IBM

Verificações Fronteiriças

1. Convenção de 7 de Dezembro de 1944 sobre a Aviação Civil Internacional (Convenção da ICAO, Anexo 2, 9)
2. Convenção sobre a Facilitação do Tráfego Marítimo Internacional (Convenção FAL, 9 de Abril de 1965)
3. Convenção contra o Crime Organizado Transnacional (ONU, Convenção de Palermo, 15 de Novembro de 2000, com os respectivos dois protocolos)
4. Os tratados da ONU contra o terrorismo internacional podem ser encontrados no seguinte portal: <http://www.un.org/News/dh/latest/intrea-terror.htm>

Controlo Aduaneiro

1. Convenção para a criação do Conselho de Cooperação Aduaneira (OMA, 4 de Novembro de 1952)
2. Protocolo de Alteração da Convenção Internacional para a Simplificação e a Harmonização dos Regimes Aduaneiros (OMA, Convenção de Quioto Revista, 3 de Fevereiro de 2006)
3. Convenção Internacional sobre a Harmonização dos Controlos das Mercadorias nas Fronteiras (ONU, 21 de Outubro de 1982)
4. Convenção Internacional sobre Assistência Administrativa Mútua em Matéria de Prevenção, Investigação e Repressão de Infracções Aduaneiras (OMA, Convenção de Nairobi, 21 de Maio de 1980)
5. Convenção sobre a Nomenclatura para Classificação de Mercadorias em Pautas Aduaneiras e respectivo Protocolo de Emenda (OMA, 11 de Setembro de 1959)
6. Convenção Internacional sobre o Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias (OMA, 1 de Janeiro de 1988)
7. Convenção Internacional sobre Assistência Administrativa Mútua em Matéria Aduaneira (OMA, Convenção de Joanesburgo, 27 de Junho de 2003, por entrar em vigor)
8. Quadro de Normas SAFE para Segurança e Facilitação do Comércio Mundial (OMA, 23 de June de 2005)

Inspecção das Plantas e de Produtos Vegetais

1. A Convenção Internacional sobre a Protecção Vegetal (IPPC) regula a circulação de plantas e produtos vegetais e a sua protecção contra organismos nocivos
2. Outras normas internacionais relacionadas com a inspecção de plantas e produtos vegetais podem ser encontradas no seguinte portal: <http://www.ipfsaph.org/En/default.jsp>

3. Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Fauna e da Flora Selvagens Ameaçadas de Extinção (ONU, Convenção CITES, 3 de Março de 1973, alterada a 22 de Junho de 1979)
4. Convenção Fitossanitária para África (OUA, 13 de Setembro de 1967)

Inspeção de Animais Vivos e de Géneros Alimentícios

1. A OIE desenvolve documentos normativos relativos às regras que os Países Membros podem aplicar para protegerem-se da introdução de doenças e patógenos, sem definir barreiras sanitárias injustificadas. Os principais trabalhos normativos produzidos pela OIE são os seguintes:
2. O Código Sanitário dos Animais Terrestres e Manual de Testes de Diagnóstico e Vacinas para Animais Terrestres e o Código Sanitário para os Animais Aquáticos e o Manual de Testes de Diagnóstico para os Animais Aquáticos
3. Outras normas internacionais relativas à inspeção de animais vivos e de géneros alimentícios podem ser encontrados no seguinte portal:
<http://www.ipfsaph.org/En/default.jsp>

Verificação da Saúde Humana

1. Segunda edição do Regulamento Sanitário Internacional (IHR) (OMS, 15 de Junho de 2007)
2. Classificação Internacional de Doenças (ICD) (OMS, Maio de 1990)

Asilo e Outras Formas de Protecção Internacional

1. Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 10 de Dezembro de 1948)
2. Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (OUA, 21 de Outubro de 1986)
3. Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados, (ONU, 28 de Julho de 1951, emenda de 31 de Janeiro de 1967)
4. Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (CAT), (ONU, 10 de Dezembro de 1984)
5. Directrizes e Medidas para a Proibição e Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes em África (OUA, 2002)
6. Declaração sobre Asilo Territorial (ONU, 14 de Dezembro de 1967)
7. Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos (OUA, 26 de Junho de 1981)
8. Convenção da União Africana que Regula os Aspectos Próprios dos Problemas dos Refugiados em África (OUA, 10 de Setembro de 1969)

Migração

1. Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (ONU, 18 de Dezembro de 1990)
2. Convenção relativa aos Trabalhadores Migrantes (OIT, Revista 1949)
3. Convenção para a Supressão do Tráfico de Pessoas e da Exploração da Prostituição de Outrem, ONU, 25 de Julho de 1951)

4. Protocolo Contra o Tráfico Ilícito de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea, adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional, 15 de Dezembro de 2000
5. Protocolo relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial de Mulheres e Crianças, adicional à Convenção das Nações Unidas Contra a Criminalidade Organizada Transnacional, 15 de Dezembro de 2000
6. Recomendações Éticas e de Segurança em Matéria de Entrevista a Mulheres Traficadas (OMS, 2003)
7. Convenção Interamericana sobre o Tráfico Internacional de Menores (OEA, 18 de Março de 1994)

Vistos e Documentos de Identificação

Convenção da OIT relativa aos Documentos de Identificação dos Marítimos (No. 185) 19 de Junho de 2003

Combate à Corrupção

1. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2005)
2. Declaração das Nações Unidas contra a Corrupção e o Suborno nas Transacções Comerciais Internacionais (1996)
3. Convenção das Nações Unidas Contra a Criminalidade Organizada Transnacional (2003)
4. Código de Conduta Internacional da ONU para os Funcionários Públicos (Resolução da AG 51/59, 12.12.1996)
5. OMA: Declaração de Arusha (Julho de 1993)