

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS  
INTERNACIONAIS**

**MIDRED CAVALCANTE BARRETO**

**CONTRATERRORISMO NA UNIÃO EUROPEIA:  
SUBSIDIARIEDADE E INFORMALIDADE COMO EXPERIMENTAÇÃO  
INSTITUCIONAL**

**Porto Alegre**

**2022**

**MIDRED CAVALCANTE BARRETO**

**CONTRATERRORISMO NA UNIÃO EUROPEIA:  
SUBSIDIARIEDADE E INFORMALIDADE COMO EXPERIMENTAÇÃO  
INSTITUCIONAL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

**Orientador:** Prof. Dr. Marco Aurélio Cepik

**Porto Alegre**

**2022**

### CIP - Catalogação na Publicação

Barreto, Midred Cavalcante  
Contraterrorismo na União Europeia:  
subsidiariedade e informalidade como experimentação  
institucional / Midred Cavalcante Barreto. -- 2022.  
46 f.  
Orientador: Marco Aurélio Cepik.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,  
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos  
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Segurança Internacional. 2. Terrorismo. 3.  
Contraterrorismo. 4. União Europeia. 5.  
Subsidiariedade. I. Cepik, Marco Aurélio, orient. II.  
Título.

**MIDRED CAVALCANTE BARRETO**

**CONTRATERRORISMO NA UNIÃO EUROPEIA:  
SUBSIDIARIEDADE E INFORMALIDADE COMO EXPERIMENTAÇÃO  
INSTITUCIONAL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovada em: 23 de maio de 2022.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik – Orientador  
PPGEEI/UFRGS

---

Prof. Dr. Andrea Ribeiro Hoffman  
IRI/PUCRJ

---

Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi  
PPGCP-UFRGS

---

Prof. Dr. Veronica Korber Gonçalves  
PPGEEI/UFRGS

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, meu refúgio e minha fortaleza, a quem devo toda e qualquer vitória em minha vida.

Aos meus queridos pais, Bruno Jorge Costa Barreto e Aderlane Barreto, que sempre me inundaram de amor e cuidado, e viabilizaram todas as condições para minha mudança e estadia em Porto Alegre. Obrigada por regarem meus sonhos comigo. Vocês são meu tesouro na Terra.

Aos meus irmãos e melhores amigos, Bruna e Bruninho, fonte de alegria, risos e sorrisos. Aos meus cachorros, Noah, Hortênsia, Banoffe, Jasmin e Luppín, que, por diversas vezes, conseguiram me fazer esquecer todas as preocupações e viver a pureza de um amor inigualável, que só a amizade entre o homem e o cão pode proporcionar. À minha avó amada, Francinete Costa, que sempre me apoiou incondicionalmente em meus projetos. Aos amigos que o PPGEEI me deu: Marianna, Matheus e Jaíne, com quem pude criar laços especiais, apesar das intempéries da pandemia.

Agradeço imensamente à República Federativa do Brasil pela formidável oportunidade de estudar em uma universidade pública, em especial, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que faz jus ao seu histórico renome. Agradeço também à CAPES, pela bolsa de pesquisa que possibilitou a realização desse mestrado.

E expresso ainda minha enorme gratidão a todos os docentes, que compartilharam aprendizados valiosos comigo ao longo desses dois anos. Em especial, ao meu exímio orientador, Prof. Dr. Marco Cepik, pelas excelentes provocações críticas, e por toda empatia, apoio e compreensão ao longa dessa inolvidável jornada.

## RESUMO

Com a abolição dos controles fronteiriços, através do regime Schengen, as delimitações territoriais tornaram-se menos visíveis entre os Estados da União Europeia (UE). Com efeito, as possíveis implicações negativas dessa integração de mercado levantaram demandas sociais e administrativas em prol de uma cooperação mais estreita em políticas de segurança interna. Essa necessidade tornou-se ainda mais premente a partir de atentados ao *World Trade Center* e ao Pentágono, em 11 de setembro de 2001, em uma guinada inolvidável, que concebeu o terrorismo como um fenômeno internacional. Desde então, a UE vem consolidando uma agenda de prevenção e combate ao terrorismo, através da criação e fortalecimento de diferentes organizações europeias, imbuídas de atividades específicas que, coordenadas, buscam conformar um sistema mais efetivo de contraterrorismo. Nesta dissertação, analisa-se a configuração institucional das políticas e instrumentos de securitização da União Europeia contra o terrorismo, fundada no chamado princípio da subsidiariedade, consagrado pelo Tratado da União Europeia (TUE), em 1993. O argumento central do trabalho é que a cooperação em matéria de enfrentamento de ameaças terroristas na EU é marcada por informalidade e arranjos entre agências e governos nacionais. Por um lado, o princípio da subsidiariedade reduz a eficiência dos instrumentos de contraterrorismo das instituições formais da União Europeia, sobretudo, diante da situação na qual a produção de valor agregado por parte das agências da UE depende do fornecimento voluntário de informações por parte de seus Estados-membros. Por outro lado, a compensação por meio de arranjos mais flexíveis e informais coloca novos problemas ligados à legitimidade das políticas de contraterrorismo. A análise institucional realizada no trabalho incluiu a revisão crítica de conceitos, planos de ação, documentos relevantes da UE e teorias consolidadas. Na primeira parte do trabalho, foi contextualizado o problema e destacada a relevância do objeto. Em seguida, o artigo redigido analisou mais diretamente a tensão entre o princípio da subsidiariedade e as políticas de contraterrorismo na UE. Por fim, na parte final sobre a agenda de pesquisa, argumentou-se sobre a necessidade da continuação da presente pesquisa para identificar as possibilidades concretas de que arranjos informais de cooperação em segurança possam vir a minar a eficiência, ou mesmo a existência das instituições formais nesse campo.

**Palavras-chave:** Segurança Internacional. Terrorismo. Contraterrorismo. União Europeia. Subsidiariedade.

## ABSTRACT

With the abolition of border controls, through the Schengen regime, territorial boundaries have become less visible between the states in the European Union (EU). In fact, the possible negative implications of this market integration have raised social and administrative demands for closer cooperation in internal security policies. This need became even more pressing after the attacks on the World Trade Center and the Pentagon on September 11, 2001, in an unforgettable turn, which conceived terrorism as an international phenomenon. Since then, the EU has been consolidating an agenda to prevent and combat terrorism, through the creation and strengthening of different European organizations, imbued with specific activities that, when coordinated, seek to create a more effective counterterrorism system. In this dissertation, I analyze the institutional configuration of the European Union's securitization policies and instruments against terrorism, based on the so-called principle of subsidiarity, enshrined in the Treaty on European Union (TEU) in 1993. The main argument of the work is that cooperation in the EU is marked by informality and arrangements between agencies and national governments. On the one hand, the principle of subsidiarity reduces the efficiency of the counterterrorism instruments of the formal institutions of the European Union, above all, given the situation in which the production of added value by EU agencies depends on the voluntary provision of information by their Member states. On the other hand, the compensation through more flexible and informal arrangements poses new problems linked to the legitimacy of counterterrorism policies. The institutional analysis carried out in this work included a critical review of concepts, action plans, relevant EU documents, and consolidated theories. In the first part of the work, the problem was contextualized, and the relevance of the object was highlighted. Then, the written article analyzed more directly the tension between the principle of subsidiarity and counterterrorism policies in the EU. Finally, in the final part of the research agenda, it was argued about the need to continue the present research to identify the concrete possibilities that informal arrangements of cooperation in security could undermine the efficiency or even the existence of formal institutions in that field.

**Keywords:** International Security. Terrorism. Counterterrorism. European Union. Subsidiarity.

## LISTA DE ABREVAÇÕES E SIGLAS

**CE** – Comunidade Europeia

**CECA** – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

**ISIS** – Estado Islâmico do Iraque e do Levante (*do inglês Islamic State of Iraq and Syria*)

**ELSJ** – Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça

**EU/INTCEN** – Centro de Análise de Inteligência da

**EURATOM** – Comunidade Europeia de Energia Atômica

**JAI** – Justiça e Assuntos Internos

**NSU** – Nationalsozialistischer Untergrund

**PCSD** – Política Comum de Segurança e Defesa

**PESC** – Política Externa e de Segurança Comum

**SEAE** – Serviço Europeu de Ação Externa

**SIS** – Sistema de Informação Schengen

**SITCEN/JSC** – Centro de Situação Conjunta

**TFEU** – Tratado de Funcionamento da União Europeia

**TUE** – Tratado da União Europeia

**UE** – União Europeia

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>CONTEXTUALIZAÇÃO</b> .....	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>CONTRATERRORISMO NA UNIÃO EUROPEIA: SUBSIDIARIEDADE E INFORMALIDADE COMO EXPERIMENTAÇÃO INSTITUCIONAL</b> .....	<b>13</b>
2.1	INTRODUÇÃO .....	14
2.2	1 O ESPAÇO DE LIBERDADE, SEGURANÇA E JUSTIÇA DA UE E O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE.....	16
2.3	O COMPARTILHAMENTO DE COMPETÊNCIA EM SEGURANÇA INTERNA À LUZ DAS TEORIAS DE INTEGRAÇÃO EUROPEIA .....	21
2.4	ARRANJOS INFORMAIS E COMPARTILHAMENTO DE DADOS DESCOORDENADO NO COMBATE AO TERRORISMO.....	27
2.5	CONCLUSÕES .....	34
2.6	REFERÊNCIAS.....	36
2.7	ANEXO A – INSTRUMENTOS SECURITÁRIOS E BASES DE DADOS PARA A PARTILHA DE INFORMAÇÕES ENTRE AGÊNCIAS DE APLICAÇÃO DA LEI E UNIDADES DE SEGURANÇA NO ELSJ .....	40
2.8	ANEXO B – INSTRUMENTOS JURÍDICOS DESENVOLVIDOS PARA A COOPERAÇÃO EM SEGURANÇA NA UE .....	43
<b>3</b>	<b>A AGENDA DE PESQUISA SOBRE O CONTRATERRORISMO NA UNIÃO EUROPEIA</b> .....	<b>44</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>46</b>

## 1 CONTEXTUALIZAÇÃO

O fenômeno do terrorismo foi, por décadas, percebido como um problema distante da realidade ocidental. Quando falava-se em terrorismo, logo pensava-se em questões envolvendo a partilha entre Israel e Palestina, ou grupos guerrilheiros envolvidos em lutas sangrentas e intermináveis pelo controle de poder nas regiões mais distantes da África e do Oriente Médio. Um olhar diferenciado sob esse fenômeno teve espaço no chamado Massacre de Munique, quando um atentado terrorista ocorreu durante os Jogos Olímpico de 1972 em Munique, Alemanha. Aquele fenômeno começara a sair dos limites do Oriente Médio e da África, alcançando o Ocidente. Ainda assim, o alvo era claro e específico: onze integrantes da equipe olímpica de Israel, os quais foram feitos de reféns pelo grupo terrorista palestino denominado Setembro Negro. Isso denotava que, apesar de o ato ter ocorrido em um país ocidental, a razão ideológica tinha raiz em um problema local.

A guinada inolvidável, que finalmente concebeu o terrorismo como um fenômeno internacional, desponta a partir dos atentados ao *World Trade Center* e ao Pentágono, em 11 de setembro de 2001. Os Estados Unidos tornaram-se cenário de um dos mais emblemáticos atentados terroristas da história. Como resposta, o então presidente George W. Bush, proferiu a chamada Guerra ao Terror, que, prontamente, contou com o apoio e adesão da União Europeia (UE). Apenas dez dias após os atentados nos Estados Unidos, o Conselho da UE reuniu-se extraordinariamente, declarando a luta contra o terrorismo como um objetivo prioritário para a União<sup>1</sup>. Antes do 11 de Setembro, o Plano de Ação do Conselho baseava a luta contra o terrorismo na necessidade de diálogos políticos profundos com os países e regiões do mundo que lidavam com esse fenômeno. Dentre as iniciativas adotadas pela UE a partir de 2001, estão o Mandado de Detenção Europeu (MDE), instrumento legal, criado para facilitar o processo de extradição, uma vez que se baseia no princípio do reconhecimento mútuo, que, desde o Conselho Europeu de Tampere (1999), tem sido saudado como a nova pedra angular da cooperação no domínio da justiça penal (DEN BOER, 2003); a Decisão-Quadro 2002/475/JHA do Conselho da UE para o combate ao terrorismo e a Decisão-Quadro do Conselho da UE para o congelamento de bens de suspeitos de terrorismo.

Com os atentados de Madrid, em 2004, e de Londres, em 2005, a UE instituiu uma agenda ainda mais clara e concisa em relação ao terrorismo. Em 7 de julho de 2005, o Reino Unido, que, na época, ocupava a presidência do Conselho da UE, redigiu o que foi

---

<sup>1</sup> Conselho Europeu, Conclusões e Plano de Ação da Reunião Extraordinária do Conselho Europeu de 21 de Setembro de 2001.

posteriormente adotado como Estratégia Antiterrorista da UE. À UE caberia fornecer instrumentos de cooperação, coordenação e harmonização, além de suporte financeiro, para viabilizar uma luta eficaz contra esse fenômeno. Todavia, um considerável desafio emergiu na esteira do exercício de políticas de combate ao terrorismo: a competência compartilhada entre os Estados-Membros e a UE na área da segurança, que dá vazão ao conflito de princípios entre a soberania nacional e a legitimidade supranacional.

Na esteira do arranjo institucional da UE, a base jurídica que garante aos Estados o poder de manter a jurisdição em matéria de segurança interna e, portanto, de cooperar em bases voluntárias com a União é o *Princípio da Subsidiariedade*. Desde o estabelecimento do Tratado de Maastricht (1992) e, posteriormente, do Tratado de Lisboa (2007), o princípio da subsidiariedade favorece o processo decisório descentralizado na UE, representando a pedra angular na estruturação organizacional e legislativa do bloco.

A ação da UE no campo do contraterrorismo fundamenta-se no Título V, do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, constante do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). O artigo 83.º do TFUE elenca o terrorismo entre os crimes graves com dimensão transfronteiriça, para os quais se conjectura um ambiente propício para a instituição de normas mínimas comuns. No entanto, a competência da UE é limitada pelo artigo 4.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia (TUE), que estabelece que a segurança nacional continua a ser da exclusiva responsabilidade de cada Estado-membro, e pelo artigo 72.º do TFUE, que confirma as prerrogativas nacionais de manutenção da lei, ordem e salvaguarda da segurança interna.

Sem embargo, ainda que o tema seja de ordem de segurança interna, se este alcançar o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ) – e se for constatado que a segurança pode ser melhorada através da coordenação e cooperação entre as agências de segurança dos Estados-membros –, a UE tem o dever de agir, bem como, a necessária autoridade legislativa para tal (ADEN, 2021, p. 105). Sendo as questões de segurança de ordem estritamente regional ou local, a atuação da União Europeia seria considerada usurpação de competência e, portanto, seria inconstitucional. Essa situação ambígua da segurança interna na União Europeia tende a ser problemática diante do princípio da subsidiariedade (ENGELBREKT et. al. 2020, p. 4 - 5). Por um lado, a soberania nacional exerce papel essencial nesse campo. Por outro, há cada vez mais o reconhecimento de que – sobretudo no campo da segurança que envolve crimes organizados, tráfico e drogas e pessoas, e terrorismo –, faz-se necessário dar lugar a uma ação coordenada e a uma capacidade de cooperação que implica a abdicação *ad hoc* do princípio da soberania nacional. A linha que separa a competência dos Estados-membros e da União

Europeia é, na prática, tênue.

Os Estados-membros têm o dever de aceitar e viabilizar/facilitar a atuação da UE em questões de segurança incidentes sobre o ELSJ, quando a cooperação interestatal faz-se fundamental para a obtenção de melhores resultados. A União Europeia, por sua vez, não pode interferir em questões de segurança estritamente regionais ou locais. Aos parlamentos nacionais incumbe a tarefa de fiscalizar a não usurpação de competência, ao mesmo tempo em que devem garantir a atuação do bloco quando esta for necessária (ADEN, 2021, p. 93 - 94). Devido ao princípio da subsidiariedade, pelo menos alguma tentativa é feita para limitar a tomada de decisão supranacional.

No entanto, o impacto de vários quadros regulamentares da UE é palpável (ENGELBREKT et al. 2020, p. 116). Todos estes desafios, múltiplos e em evolução, exigem uma ação comum a nível da União Europeia, em termos de cooperação internacional. Nenhum Estado-membro é capaz de responder sozinho à ameaças terroristas de caráter transfronteiriço. Nesse sentido, questiona-se se o princípio da subsidiariedade pode entregar ao desenvolvimento institucional da UE – na área de contraterrorismo – dificuldades práticas capazes de comprometer a efetividade e a eficiência das políticas de contraterrorismo europeias, na medida em que a União Europeia tem sua competência limitada nesta área (art. 4(2) do TEU).

Salah Abdeslam, o único terrorista sobrevivente envolvido na autoria dos ataques de Paris (ocorridos em novembro de 2015, em vários pontos da cidade, sendo os mais graves no Stade de France, ao norte de Saint-Denis e no teatro Bataclan, no centro de Paris) atravessou despreocupadamente a fronteira franco-belga após os ataques. Isto porque a verificação policial realizada não conseguiu identificar os motivos da detenção do suspeito, apesar deste já ser conhecido pelas autoridades belgas. O incidente, que mais tarde resultou no ataque de Bruxelas, em março de 2016, perpetrado pela mesma célula do Estado Islâmico do Iraque e do Levante (do inglês, ISIS<sup>2</sup>), com sede na Bélgica, provocou uma amarga disputa política e transferência de culpa entre a França e a Bélgica.

Finalmente, descobriu-se que o evento resultou de dois problemas sistêmicos. O primeiro constatou uma troca insuficiente de informações, não somente entre as autoridades policiais e de inteligência na Bélgica, mas em toda a UE (ANDREEVA, 2019, p. 350). No caso de Abdeslam, ele havia sido incluído no Sistema de Informação Schengen (SIS-II) com as poucas informações que a Polícia Federal possuía sobre seu (até então) pequeno delito.

---

<sup>2</sup> *Islamic State of Iraq and Syria.*

Entretanto, os serviços de inteligência e as autoridades locais sabiam que ele havia se radicalizado, mas não houve a devida comunicação das novas informações, que é a autoridade competente responsável pela introdução de dados no SIS-II.

O segundo problema sistêmico relatou o uso desigual do SIS-II entre os Estados-membros devido a diferenças organizacionais e culturais, que talvez pudessem ter sido remediadas por mais exercícios de treinamento e coerência (ANDREEVA, 2019, p. 351). Com efeito, no período posterior a esses eventos, houve aumentos recordes no uso do SIS-II na França e na Bélgica. Todavia, uma cooperação dirigida pela necessidade de resposta à crise não nos parece sustentável a longo prazo. O problema subjacente é de ordem estrutural, e envolve (des)confiança institucional e interestatal, assimetrias de poder e diferenças de interesses. Sobre esses fatores, o manto do princípio da subsidiariedade legitima qualquer retenção de poder no âmbito Estatal, ainda que esta comprometa a coordenação dos Estados da União Europeia para a prevenção e combate a crimes transfronteiriços, com compartilhamento de informações descoordenado e seletivo, arranjos informais, e enfraquecimento de organizações institucionalizadas e centralizadas a nível do bloco.

Uma pesquisa recente mostrou que, entre 2000 e 2018, 753 pessoas perderam a vida em ataques terroristas na UE e 1.115 cidadãos da UE foram vítimas de terrorismo em países terceiros (VORONOVA, 2021). Diante do aumento do extremismo de direita nos últimos anos, da forte presença do terrorismo *jihadista* em solo europeu, e dos problemas sistêmicos no que concerne ao compartilhamento e coordenação de informações para a segurança interna, o papel da UE na luta contra o terrorismo é benemérito de destaque.

O presente trabalho está estruturado em três partes: a) a contextualização (presente seção); b) o artigo propriamente dito; e c) a agenda de pesquisa envolvendo o contraterrorismo e a União Europeia, que se expande para muitos outros questionamentos e hipóteses. O artigo, intitulado “*Subsidiariedade e políticas de contraterrorismo na União Europeia (UE): uma análise institucional*”, aborda, primeiramente, o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da UE e o princípio da subsidiariedade. Em seguida, analisa-se o princípio da subsidiariedade à luz das teorias de integração, nomeadamente o *intergovernamentalismo liberal* e o *supranacionalismo*, e como estas conseguem explicar a dinâmica que ocorre no ESLJ. Por fim, discute-se a retenção da competência estatal na área da segurança interna, analisando as principais causas e consequências da formação de arranjos e redes de cooperação informais e de compartilhamento de dados descoordenados no combate ao terrorismo. A metodologia adotada foi análise qualitativa do desenvolvimento contraterrorismo na UE e a estrutura organizacional e normativa do ELSJ, com ênfase no princípio da subsidiariedade. Na terceira e

última seção, a agenda de pesquisa versará sobre a necessidade da continuação da presente pesquisa, projetando possíveis novos artigos e publicações, a fim de identificar as possibilidades concretas de que arranjos informais de cooperação em segurança possam vir a minar a eficiência ou mesmo a existência das instituições formais nesse campo, e como os Estados-membros da União Europeia podem se organizar para lidar com esta problemática dentro do escopo e do alcance institucional.

## 2 CONTRATERRORISMO NA UNIÃO EUROPEIA: SUBSIDIARIEDADE E INFORMALIDADE COMO EXPERIMENTAÇÃO INSTITUCIONAL

### RESUMO

Com a abolição dos controles fronteiriços, através do regime Schengen, as delimitações territoriais tornaram-se menos visíveis entre os Estados da União Europeia (UE). Com efeito, as possíveis implicações negativas dessa integração de mercado levantaram demandas sociais e administrativas em prol de uma cooperação mais estreita em políticas de segurança interna. Essa necessidade tornou-se ainda mais premente a partir de atentados ao *World Trade Center* e ao Pentágono, em 11 de setembro de 2001, em uma guinada inolvidável, que concebeu o terrorismo como um fenômeno internacional. Desde então, a UE vem consolidando uma agenda de prevenção e combate ao terrorismo, através da criação e fortalecimento de diferentes organizações europeias, imbuídas de atividades específicas que, coordenadas, buscam conformar um sistema mais efetivo de contraterrorismo. Buscar-se-á, ao longo desta dissertação, realizar um estudo institucional das políticas e instrumentos de securitização da União Europeia contra o terrorismo, tendo como principal problema de pesquisa o princípio da subsidiariedade, consagrado pelo Tratado da União Europeia (TUE) em 1993. O presente trabalho gira em torno do seguinte problema de pesquisa: “Por que as políticas de contraterrorismo tensionam o princípio da subsidiariedade?”. Como hipótese de trabalho, discute-se a possibilidade de o princípio da subsidiariedade comprometer a eficiência dos instrumentos de contraterrorismo das instituições formais da União Europeia, sobretudo, diante da situação na qual a produção de valor agregado por parte das agências da UE depende do fornecimento voluntário de informações por parte de seus Estados-membros. Estruturado em três partes, o presente trabalho será conduzido com base na metodologia de análise institucional, que inclui conceitos, planos de ação, documentos relevantes da UE e teorias consolidadas. Na primeira parte, objetiva-se contextualizar a relevância do presente assunto. Em seguida, procedemos analisando a tensão entre o princípio da subsidiariedade e as políticas de contraterrorismo na UE. Por fim, a agenda de pesquisa versará sobre a necessidade da continuação da presente pesquisa para identificar as possibilidades concretas de que arranjos informais de cooperação em segurança possam vir a minar a eficiência, ou mesmo a existência das instituições formais nesse campo.

**Palavras-chave:** Segurança. Terrorismo. Contraterrorismo. União Europeia. Subsidiariedade.

### ABSTRACT

With the abolition of border controls through the Schengen regime, territorial boundaries have become less visible between European Union (UE) Member-States. Indeed, the possible negative implications of such market integration have raised social and administrative demands for closer cooperation on internal security policies. This need became even more pressing after the attacks on the World Trade Center and the Pentagon on September 11, 2001, an unforgettable turn that conceived terrorism as an international phenomenon. Since then, the EU has been consolidating an agenda to prevent and combat terrorism, through the creation and strengthening of different European organizations, imbued with specific activities that, when coordinated, seek to create a more effective counterterrorism system. Throughout this dissertation, we aim to carry out an institutional study of the European Union's securitization policies and instruments against terrorism, having as the main research problem the Principle of Subsidiarity, enshrined in the Treaty on European Union (TEU) in 1993. The present work

has as a research question: “Why do counterterrorism policies stress the principle of subsidiarity?”. As a working hypothesis, it is discussed whether the principle of subsidiarity can compromise the efficiency of the counterterrorism instruments of the formal institutions of the Union, especially given the situation in which the production of added value by EU agencies depends on the voluntary supply of information from the Member States. Structured in three parts, this work will be conducted based on the institutional analysis methodology, which includes concepts, action plans, relevant EU documents, and consolidated theories. In the first part, the objective is to contextualize the relevance of this subject. We then proceed to analyze the tension between the principle of subsidiarity and counterterrorism policies in the EU in the second part. Finally, the research agenda will address the need to continue this research to identify the concrete possibilities of informal arrangements for cooperation in security to undermine the efficiency or even the existence of formal institutions in this field.

**Keywords:** Security. Terrorism. Counterterrorism. European Union. Subsidiarity.

## 2.1 INTRODUÇÃO

Com a abolição dos controles fronteiriços através do regime Schengen, as delimitações territoriais tornaram-se menos visíveis entre os Estados da União Europeia (UE). Embora a UE não conteste o papel dos serviços policiais nacionais, verificou-se uma tendência para uma cooperação mais estreita em matéria de segurança interna. Ao criar, em 1993, o chamado terceiro pilar da Justiça e Assuntos Internos (JAI), o Tratado de Maastricht marcou um ponto de viragem importante. Antes de 1993, as políticas abrangidas por esta rubrica eram apenas frouxamente coordenadas entre os Estados-membros e não estavam formalmente incluídas no quadro do Tratado da UE. Assim, as instituições da outrora Comunidade Europeia (CE) desempenhavam papel quase insignificante no campo da segurança.

No âmbito das competências não exclusivas da UE no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ), o princípio da subsidiariedade, inscrito no Art. 5(3) do Tratado de Maastricht, define as condições em que é preferível a ação desta última em relação aos Estados-membros. A finalidade geral do princípio da subsidiariedade é assegurar que as decisões sejam tomadas o mais próximo possível do cidadão e garantir um determinado grau de autonomia a uma autoridade subordinada a uma instância hierarquicamente superior, ou a uma autoridade local em relação ao poder central. Isto implica uma repartição de competências entre diversos níveis de poder, princípio que constitui a base institucional dos Estados com estrutura federal. O princípio exclui a intervenção da União quando uma questão puder ser tratada de forma eficaz pelos próprios Estados-membros a nível central, regional ou local. É, assim, conferida legitimidade à União para exercer os seus poderes apenas quando os Estados-Membros não puderem realizar satisfatoriamente os objetivos de uma ação proposta e a ação a nível da União puder conferir um valor acrescentado.

Apesar dos avanços institucionais que garantiram à União uma atuação legítima maior no campo da segurança interna, alguns Estados-membros ainda hesitam em se envolver em uma cooperação mais intensa (ADEN, 2018). A segurança e, particularmente, o terrorismo, têm sido tradicionalmente tratados como uma questão nacional. Sobretudo quando diferentes tipos de grupos separatistas são responsáveis pelos ataques terroristas, a extensão da questão varia amplamente entre os Estados-membros. Questões de confiança nas múltiplas relações entre as agências de segurança dos Estados-membros (tanto as de inteligência como as de aplicação da lei) e as agências da UE dificultam um compartilhamento sistêmico de informações. Governos e agências de segurança nacionais podem desconfiar das contra-partes a nível europeu, com base em riscos de segurança específicos (como vazamentos de informações policiais e/ou de inteligência) ou preocupações mais gerais, como a concentração excessiva de poder nas instituições europeias. Nesse sentido, o princípio da subsidiariedade é levantado pelos Estados para legitimar uma cooperação limitada e em bases voluntárias com as agências institucionalizadas da UE. Garantir que as agências troquem informações de forma eficaz não pode ser alcançado apenas concordando com princípios gerais, como os princípios do acesso e da disponibilidade equivalente. Tais princípios podem impor às agências nacionais uma obrigação geral de compartilhar informações, mas não podem garantir que isso aconteça sem um acúmulo de conhecimento e confiança mútua entre essas agências (Câmara dos Lordes do Reino Unido, Comitê da União Europeia, 2005).

Veremos através das teorias de integração da UE que, embora o contraterrorismo, como domínio político, tenha se tornado um espaço de governança em nível europeu, ele não se converteu em uma política comum e/ou supranacional. Os Estados-membros ainda são os atores principais da luta antiterrorista europeia. A ação da UE centra-se na cooperação e coordenação, dentro de uma ótica intergovernamentalista, ao invés da integração e harmonização proposta pela teoria funcionalista. Essa dicotomia, no entanto, pode apresentar-se problemática, sobretudo, diante da evolução e constantes transformações que ocorreram e vem ocorrendo no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça Europeu.

Diante da necessidade de responder às ameaças a segurança nacionais e regionais, é relevante, ainda, destacar a guinada dos Estados para novos modos de governança de segurança que incluem uma mistura híbrida de atores públicos e privados e baseiam-se em redes não hierárquicas. Em outras palavras, as redes de cooperação e coordenação informais no combate ao terrorismo, por causa da sua flexibilidade e capacidade de incluir uma ampla gama de participantes em pé de igualdade aparecem como uma opção política preferível, considerada como uma forma mais adequada para lidar com problemas de governança ou alcançar objetivos

comuns do que estratégias mais hierárquicas e formais (DEN BOER et al., 2008, p. 118). Talvez a vantagem mais crucial dos arranjos informais, pelas quais as autoridades nacionais de contraterrorismo se reúnem há décadas, esteja no acúmulo de confiança. As experiências até agora com a Europol e a Eurojust sugerem que uma coisa são as elites políticas europeias fazerem promessas públicas sobre a cooperação antiterrorista à escala europeia. Outra coisa é persuadir as agências nacionais competentes, sobre as quais os políticos geralmente exercem um controle menor, para cumprir essas promessas. Essa clara preferência pela cooperação bilateral, que, como consequência, pode tornar a Europol um bônus facultativo à disposição dos Estados-membros (Müller-Wille 2004, p. 26), levanta importantes questões acerca de algumas deficiências desses arranjos, a exemplo do uso de canalizações deficitárias em transparência; o perigo de tornar as agências institucionalizadas inócuas e, por fim, de minar o princípio da solidariedade na UE, diante da formulação de políticas *erga omnes* a partir de um grupo seletivo de Estados mais poderosos e influentes.

## 2.2 O ESPAÇO DE LIBERDADE, SEGURANÇA E JUSTIÇA DA UE E O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

O atual Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ) compreende um conjunto de políticas destinadas a garantir a segurança, os direitos e a livre circulação de pessoas na União Europeia (UE). O ELSJ abrange a harmonização do direito internacional privado; acordos de extradição entre Estados-membros sobre o princípio do reconhecimento mútuo; políticas de controle de fronteiras internas e externas; políticas de imigração e asilo; e cooperação policial e judiciária. Antes da adoção, em 1993, do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFEU), também conhecido como Tratado de Maastricht, o atual ELSJ era puramente intergovernamental e informal.

Somente a partir de 1993, essa área foi nomeada como de Justiça e Assuntos Internos (JAI), dentro de uma configuração com três pilares, sendo:

- a) **Pilar das Comunidades Europeias:** Comunidade Europeia (CE), Comunidade Europeia do Carvão e do Aço<sup>3</sup> (CECA) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM). Ou seja, políticas econômicas, sociais e ambientais;
- b) **Pilar da Política Externa e de Segurança Comum (PESC):** política externa e assuntos militares;

---

<sup>3</sup> Até 2002.

**c) Pilar da Justiça e Assuntos Internos (JAI):** cooperação na luta contra o crime.

Nesse sentido, com o Tratado de Maastricht, a segurança interna passou ao domínio da política oficial da UE, embora no terceiro pilar intergovernamental. Essa configuração perdurou até 2007, quando o Tratado de Lisboa aboliu a divisão dos três pilares e transformou o JAI no atual Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ). O Tratado de Lisboa também deu vazão ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que, em seu artigo 4.º, n.º 2-J, elucida que a União e os Estados-membros partilham o poder legislativo no ELSJ. No que concerne à segurança interna, a União Europeia tem autoridade para legislar onde a segurança pode ser melhorada por meio da coordenação e cooperação entre as agências de segurança dos Estados-membros. Em suma, com o Tratado de Lisboa, a UE passou a ter poderes legislativos no âmbito do policiamento transfronteiriço e da justiça penal.

A referida descentralização na tomada de decisões políticas na UE tem respaldo jurídico no princípio da subsidiariedade, constante do artigo 5.º do Tratado da União Europeia (TUE) de 1993. De acordo com o artigo 5.º, n.º 3 do TUE, o princípio busca assegurar que as decisões sejam tomadas no nível mais próximo possível dos cidadãos, e sua aplicação justifica-se quando:

- a) o domínio em causa não for de competência exclusiva da União (não-exclusividade);
- b) os Estados-membros não forem capazes de alcançar os objetivos de uma ação proposta de forma eficaz (necessidade); c) comprovado o valor acrescentado pela atuação da União (valor acrescentado).

Em 2007, o Tratado de Lisboa acrescentou uma referência explícita à dimensão regional e local do princípio da subsidiariedade, e reforçou o papel dos parlamentos nacionais e do Tribunal de Justiça para verificar se a ação da UE se justifica à luz das possibilidades disponíveis a nível nacional, regional ou local.

O princípio da subsidiariedade está intimamente ligado ao princípio da proporcionalidade, que exige que qualquer ação da UE não exceda o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados. A aplicação do princípio da subsidiariedade no ELSJ, em especial, no campo da segurança interna, tende a ser um tanto quanto problemática, uma vez que, tradicionalmente, a segurança é considerada como elemento central da soberania nacional. Nesse sentido, o princípio da subsidiariedade pode ora conflitar, ora convergir com o princípio da soberania dos Estados (ADEN, 2018, p. 92-93). A hesitação de alguns Estados-membros em transferir tarefas de segurança interna para a UE está intimamente ligada à proteção da soberania nacional e ao euroceticismo. Este último se manifesta, sobretudo, no temor de que a UE evolua

para um ente político semelhante a um Estado – em uma espécie de Super-Estado – diante do fenômeno Europeização. Na explanação de Radaelli (2003), a Europeização consiste em:

Processos de (a) construção (b) difusão e (c) institucionalização de regras formais e informais, procedimentos, paradigmas políticos, estilos, “maneiras de fazer as coisas”, crenças e normas compartilhadas que são, primeiramente, definidas e consolidadas a partir das decisões da UE e, então, incorporados às identidades, estruturas políticas e políticas públicas domésticas (RADAELLI, 2003, p. 30, tradução nossa<sup>4</sup>).

Em outras palavras, o fenômeno da Europeização poderia ser compreendido como a transferência da responsabilidade pela tomada de decisões políticas, em diversas áreas, para instituições centralizadas à nível da União. Conseqüentemente, os Estados-membros acabam sendo influenciados por essas decisões e, gradativamente, vão perdendo o protagonismo na construção e condução de políticas próprias.

A cooperação em contraterrorismo na UE, por sua vez, sofreu uma guinada política significativa após os ataques terroristas de Nova Iorque (2001), Madrid (2004) e Londres (2005). Em 2002, o Conselho da UE aprovou uma decisão-quadro sobre o combate ao terrorismo<sup>5</sup>. Em 2005, na cidade alemã de Prüm, sete Estados-membros decidiram aumentar a cooperação policial para combater o terrorismo, o crime transfronteiriço e a imigração ilegal, através da Convenção de Prüm – um acordo intergovernamental fora da jurisdição da União. Algumas partes da Convenção de Prüm, tais como a troca de informações sobre perfis de DNA, impressões digitais e placas de veículos, tornaram-se parte da estrutura legislativa da UE em 2007, como veremos mais adiante.

Ainda em resposta aos eventos de Madrid e Londres, foram lançados o Programa plurianual de Haia (2004) e o Programa de Estocolmo do Conselho Europeu (2009), os quais formularam objetivos mais concretos em matéria de direitos fundamentais, cidadania, luta contra o terrorismo, gestão da migração, fronteiras (internas e externas), política de asilo, proteção de dados, combate ao crime organizado e fomento de um espaço europeu de justiça. O Programa de Haia também elevou o *status* da Europol. Mencionada pela primeira vez no Tratado de Maastricht e implementada pela Convenção da Europol de 1995, a Europol é a agência europeia de aplicação da lei com sede em Haia, na Holanda, cujo papel principal é

---

<sup>4</sup> **No original:** “Processes of (a) construction (b) diffusion and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, “ways of doing things” and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU decisions and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies” (RADAELLI, 2003, p.30).

<sup>5</sup> Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo.

apoiar os Estados-membros na prevenção e combate a crimes internacionais graves, como o terrorismo.

O contraterrorismo está predominantemente incluído no âmbito no ELSJ, mas também no quadro da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) devido à sua dimensão internacional. No entanto, o desenvolvimento de medidas de cooperação no combate ao terrorismo tem sido caracterizado por diferentes experiências e pontos de vista nacionais sobre o assunto (ARGOMANIZ, 2011, p. 3). Os Estados-membros ainda desempenham um papel maior nesta esfera do que em outras, enquanto as instituições da UE têm menos autonomia para cumprir com sucesso suas tarefas nessa área.

Ameaças que envolvem redes terroristas descentralizadas, crimes organizados e/ou tráfico de drogas e pessoas, raramente podem ser tratadas eficazmente apenas a nível de um único Estado-membro. A compreensão dessa conjuntura deu vazão a uma série de iniciativas destinadas a promover partilha de informações entre agências de aplicação da lei e unidades de segurança no ELSJ, com a criação de bases de dados centralizadas, alimentadas por informações produzidas no nível de todos os Estados-membros (ver anexo I).

Diversos outros instrumentos legais também foram sendo desenvolvidos, com o fito de robustecer a aplicabilidade desses sistemas (ver anexo II). Essas iniciativas tornaram-se um elemento importante do desenvolvimento de novos instrumentos da política de securitização europeia (BALZACQ; LEÓNARD, 2013. p. 132).

Mesmo com a partilha de informações para fins de segurança cada vez mais regulamentada e facilitada pela legislação da União Europeia, alguns Estados-membros hesitam em fornecer informações (ADEN, 2018. p. 987). As razões para isso variam. Conforme destacado outrora, a criação desses instrumentos desperta o receio de que a UE esteja expandindo suas capacidades administrativas, de modo a, em um futuro não distante, obter legitimidade em áreas que hoje são de competência prioritária dos Estados. A Comissão da UE, o Parlamento Europeu e o Tribunal de Justiça da União Europeia teriam um forte interesse institucional em definir a segurança nacional meticulosamente, de modo a aumentar o seu próprio papel na área. Os Estados-membros, por sua vez, teriam interesse institucional em manter as instituições europeias fora da segurança nacional. Ao mesmo tempo, os Estados-membros não podem evitar a crescente interdependência europeia em questões de segurança (CAMERON, 2020, p. 4).

Além disso, o temor de que informações confidenciais possam ser comprometidas também exerce um papel relevante na hesitação dos Estados-membros em transferir mais poder às agências da União Europeia. Nesse sentido, elucida Bures (2016, p. 62) que, embora as

capacidades de inteligência e análise da Europol melhoraram consideravelmente desde o fatídico 11 de setembro de 2001, o volume de dados que chega oficialmente à agência continua escasso, por motivos como a defesa da soberania, sustentada pela cultura do sigilo e da independência dos serviços nacionais, que temem que fontes e métodos de trabalho confidenciais possam ser comprometidos.

Segundo ADEN (2018, p. 991), a cooperação transnacional entre as agências policiais e os serviços secretos é ainda mais desafiadora do que a cooperação nacional entre estes órgãos. Sobretudo nos serviços de inteligência, as informações relacionadas à segurança podem ser encarados e manuseados como uma mercadoria valiosa e estratégica, que às vezes é retida até o momento de granjear seu melhor retorno (SHEPTYCKI, 2004). Essa tática é chamada de *ut des*, e é uma das principais motivações para o sigilo. No entanto, essa pode ser uma estratégia arriscada, pois a inteligência acerca do planejamento de um ataque terrorista, por exemplo, pode não ser comunicada em tempo hábil às agências policiais e demais órgãos capazes de evitá-los previamente (ADEN, 2018, p. 985).

A título de exemplo, o grupo terrorista de direita alemão, *Nationalsozialistischer Untergrund* (NSU), cometeu uma série de assassinatos ao longo de mais de 10 anos, sem ser descoberto, porque a polícia e as agências de inteligência não compartilharam entre si informações essenciais que ambos detinham. Ademais, destacamos os desafios inerentes à singularidade do quadro político, administrativo e judiciário de cada Estado-membro. Por conta disso, a informação tende a ser compartimentada em níveis organizacional e legal, e sua baixa veiculação é agravada com a inexistência de uma política clara acerca de quais canais o Estado deve utilizar para tratar informações sensíveis. Por exemplo, em alguns Estados, o combate e prevenção ao terrorismo é tratado principalmente por agências policiais. Em outros, são agências de inteligência que se incumbem dessa tarefa.

A cooperação entre esses atores nem sempre flui de forma automática, sobretudo em razão da natureza da atuação destes órgãos. As instituições policiais tendem a se interessar por informações específicas sobre determinados suspeitos, com a finalidade principal de conseguir detê-los, enquanto as agências de inteligência estão interessadas em informações mais amplas e, não necessariamente, vinculadas a um fim tão específico, como a realização de uma prisão (DEFLEM, 2006, p. 351). A relutância de alguns Estados-membros em compartilhar informações sobre terrorismo com a Europol, por exemplo, acaba gerando situações em que a Agência não tem um entendimento completo dos níveis atuais de ameaça, conexões internacionais entre suspeitos de terrorismo e os esforços de combate ao terrorismo de seus próprios membros (BENSAHEL, 2003, p. 40). As expectativas de que a agência forneça valor

agregado – isto é, de que ela produza algo que não é produzido em nível nacional – também são frustradas, uma vez que tudo o que a Europol faz, deve ser produzido e testado anteriormente em nível nacional (MÜLLER-WILLE, 2004, p. 33).

Como o trabalho da Europol é paralelo ao trabalho das agências nacionais no que diz respeito à análise da informação e, nesse sentido, apenas complementa os acordos de cooperação bi e multilateral anteriores, é compreensível que muitas agências nacionais considerem a partilha de informações através da Europol como um fardo adicional ao invés de um valor agregado. Por outro lado, a razão de a Agência não desempenhar funções indispensáveis está intrinsecamente vinculada ao fornecimento limitado de informações pelos Estados-membros, o que Bures (2013, p. 84-85) chama de ‘o dilema do ovo e da galinha’, já que os provedores de informações da Europol são idênticos aos seus principais clientes, ou seja, as agências de informações nacionais dos Estados-membros.

A compreensão de que subsidiariedade significa menos Europa onde uma ação à nível da UE não acrescentaria valor, e mais Europa onde são necessários esforços à escala europeia nos leva a indagar se o motivo da ausência de valor acrescentado, por parte das agências da União, não ocorre justamente pelo emprego inadequado do princípio da subsidiariedade, que é mobilizado pelos formuladores de políticas que temem a perda de influência e poderes político. Os Estados-membros, assim, retêm competência na ala de segurança interna e, conseqüentemente, não fornecem os recursos necessários para tornar o trabalho dessas agências imprescindível (LOPATKA, 2019, p. 26).

### 2.3 O COMPARTILHAMENTO DE COMPETÊNCIA EM SEGURANÇA INTERNA À LUZ DAS TEORIAS DE INTEGRAÇÃO EUROPEIA

O problema que envolve o princípio da subsidiariedade e o apego estatal ao núcleo essencial de poder pode ser discutido no âmbito das teorias de integração neofuncionalista e intergovernamentalista liberal da UE. As teorias de integração buscam explicar as diferentes justificativas, bem como os limites, para a transferência de competências do nível nacional ao nível da UE.

Sob a ótica do intergovernamentalismo liberal, elaborada por Andrew Moravcsik (1993), os Estados são os atores mais relevantes na integração europeia, uma vez que são eles quem iniciam, dirigem e controlam todo esse processo. Esse processo pode ser traduzido como um instrumento para a realização de preferências e objetivos domésticos que se caracterizam pela interdependência internacional. O quão centralizada e inclusiva essa integração será

depende, por exemplo, das capacidades dos Estados, em termos de poder de barganha (levando em considerando as assimetrias), o que por sua vez, molda as preferências de cada um. É crucial destacar a força da interdependência internacional, o que explica a intensidade das demandas por cooperação.

Não há integração na ausência de interdependência, porque os Estados não obtêm nenhuma utilidade dessa cooperação. O intergovernamentalismo atribui a integração aos interesses dos Estados de preservar e até mesmo aumentar sua autonomia e eficiência diante da interdependência internacional. O essencial é que os governos permaneçam no controle do processo de integração e que a UE seja um regime internacional hábil a promover canais mais estruturados para a coordenação política interestatal (D. LEUFFEN et al. 2021, p. 63-64).

A teoria neofuncionalista, desenvolvida por Ernst B. Haas em 1958, explica o processo de integração na UE através dos chamados transbordamentos. A integração inicial fortalece a interdependência e a capacidade supranacional, e os transbordamentos para outras esferas e países geram uma demanda ainda maior por novas integrações (D. LEUFFEN ET AL. 2021, p. 75). Assim, a integração não é apenas uma resposta à interdependência – que criou tal demanda por integração em primeiro lugar –, mas sim fonte de uma nova interdependência. A integração estimula interações adicionais e mais densas entre as sociedades, afeta países e esferas adicionais (política, econômica, social e securitária), assim como, limita a capacidade dos governos de responder unilateralmente a esses efeitos. A interdependência altera as preferências de pelo menos alguns atores sociais e governos, e gera demanda por maior integração.

Sobre esses transbordamentos, é fundamental categorizá-los, segundo Niemann & Ioannou (2015), em:

- a) funcional,**
- b) político, e**
- c) cultivado.**

O a) *transbordamento funcional* ocorre quando a cooperação organizada e estruturada em uma área requer cooperação também em outras áreas para funcionar com eficiência. Se dissonâncias funcionais ocorrerem, e não forem resolvidas mediante integração, mais crises podem emergir e colocar ainda mais pressão sobre a necessidade de integração. O b) *transbordamento político* ocorre quando há uma percepção, entre as elites políticas e grupos de interesses distintos, de que determinadas questões serão melhor resolvidas se os Estados cooperarem. Já o c) *transbordamento cultivado*, por fim, está ligado ao poder das organizações supranacionais, que gera integrações adicionais, na medida em que essas organizações vão aumentando seu espectro de competências (Niemann & Ioannou, 2015, p. 4-7).

A abordagem neofuncionalista sofre críticas, sobretudo, por não ser capaz de explicar todas as partes da integração europeia. O neofuncionalismo pode ser usado para explicar o início do projeto europeu, no entanto, não é capaz de explicar com eficácia o seu desenvolvimento, uma vez que Estados-membros conseguiram interromper algumas iniciativas, bem como, já optaram por não participar de alguns projetos quando não enxergam benefícios suficientes dentro da ótica de uma maior integração (JOHANNESSON, 2018, p. 11).

Ao discutir a integração, também é fundamental fazer uma explanação acerca dos conceitos de *integração vertical*; *integração horizontal*; *diferenciação vertical* e *diferenciação horizontal*. Nesse sentido, Dirk Leuffen (2021) explana que:

A integração vertical é a transferência de competências para a formulação de políticas do nível nacional ao nível europeu e, no nível europeu, da coordenação e cooperação intergovernamental para a centralização supranacional. A integração horizontal é a expansão territorial de políticas integradas entre os Estados-membros, para novos Estados-membros e para Estados não-membros. A diferenciação vertical refere-se ao fato de que o nível de integração vertical varia entre as políticas. Algumas políticas permanecem exclusivamente sob a alçada dos Estados, enquanto outras estão no domínio da formulação de políticas supranacionais da UE. A diferenciação horizontal captura a variação na integração horizontal entre as políticas. Algumas políticas integradas aplicam-se a toda a UE, outras estendem-se a Estados não-membros e outras, ainda, isentam vários Estados-membros da EU (LEUFFEN, 2021, p. 8-9, tradução nossa).

O autor conclui sua explicação com uma abordagem de ordem geral: todo processo de integração é acompanhado por uma crescente diferenciação horizontal e vertical. A integração europeia, portanto, é um processo de crescimento, expansão e diferenciação (LEFFEN, 2021, p. 9). Apesar de a política comercial europeia ter sido prontamente integrada desde a conformação da UE, em um claro exemplo de integração vertical, algumas outras políticas econômicas permaneceram ao nível nacional, o que denota a diferenciação vertical que acompanha o processo de integração. No que concerne à integração horizontal, há países que não fazem parte formalmente do bloco participando de diversas políticas próprias deste, a exemplo da Turquia. Por outro lado, sob a ótica da diferenciação horizontal, vemos países que decidiram não mais fazer parte da União Europeia, como o Reino Unido.

A interdependência internacional é a força motriz fundamental da integração. No entanto, a interdependência não leva automaticamente a interesses comuns: os governos podem ser afetados de diferentes maneiras pela interdependência ou podem discordar sobre a política apropriada para lidar com essa necessidade. Ao lado das preferências heterogêneas, a politização cria obstáculos e reduz a demanda por integração. A dinâmica de integração vertical e horizontal progressiva funciona melhor se a politização permanecer baixa. Quanto mais uma

questão é percebida reduzindo a soberania do Estado, minando a identidade coletiva da nação e envolvendo a redistribuição transnacional do bem-estar, mais politizada ela tende a ser. Em particular, em áreas tradicionalmente ligadas à soberania do Estado – ‘poderes centrais do Estado’ – a politização é um obstáculo para uma integração mais profunda.

No quadro 1, abaixo, são elencados alguns dos possíveis resultados que podem ser obtidos a partir das distintas combinações entre os níveis de politização associados à interdependência.

**Quadro 1** – Possíveis resultados da combinação de diferentes níveis de politização e interdependência

<b>Combinação de níveis de politização e interdependência</b>	<b>Resultados</b>	<b>Níveis de integração vertical e horizontal</b>
Alta politização + baixa interdependência	Convergência de interesses	Baixo/inexistente nível de integração vertical e horizontal. É provável que leve a uma alta integração vertical e horizontal dependendo de outros fatores.
Baixa politização + alta interdependência	Convergência de interesses	Alto nível de integração vertical e horizontal
Alta politização + alta interdependência	Conflito de interesses	Baixo nível de integração vertical e alto nível de integração horizontal. É provável que leve à diferenciação vertical e horizontal
Baixa politização + baixa interdependência	Convergência de interesses (se torna “opcional” tanto para o Estado-Membro quanto para a comunidade)	Baixo/inexistente nível de integração vertical e horizontal. É provável que leve a uma alta integração vertical e horizontal dependendo de outros fatores

**Fonte:** Elaborado pela autora (2022).

Na teoria, o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ) é um exemplo de sucesso com níveis crescentes de integração vertical. Leuffen (2021) destaca que:

Ao combinar as diferentes políticas contidas no ELSJ, podemos dizer que não havia coordenação política a nível da UE antes da década de 1970. Grupos puramente intergovernamentais, como o grupo Trevi, indicam um desenvolvimento no sentido da coordenação intergovernamental, mas sem estabelecer uma ligação explícita com o quadro comunitário. Os representantes do governo coordenaram suas atividades, ainda que de forma vaga. O Tratado de Maastricht estabeleceu o terceiro pilar, que transformou a justiça e os assuntos internos numa questão de cooperação

intergovernamental. O Tratado de Amsterdã transferiu uma série de políticas do terceiro para o primeiro pilar e, assim, assistimos a uma mudança perceptível para a tomada de decisões conjuntas. Finalmente, o Tratado de Lisboa aboliu totalmente o terceiro pilar intergovernamental e o método comunitário tornou-se amplamente a regra (LEUFFEN, 2021, p. 347, tradução nossa<sup>6</sup>).

O ELSJ tornou-se um campo produtivo da formulação de políticas da União Europeia. No entanto, conjunturas como crises migratórias e a incapacidade do bloco para lidar com os fluxos maciços de refugiados de forma organizada; a descoordenação e as lacunas presentes nos sistemas de inteligência e segurança – como na França, na Bélgica e também no âmbito de toda a UE, que tornaram possíveis os ataques terroristas de novembro de 2015, em Paris, além de dificultarem a captura de Salah Abdeslam –, revelaram algumas deficiências estruturais graves no ELSJ.

O ELSJ apresenta questões intrigantes, pois, apesar de sofrer dinâmicas de integração interessantes, essa área abrange elementos centrais da soberania estatal, como a justiça e a segurança interna. Nesse sentido, é possível entender, sob a ótica intergovernamentalista, a relutância em relação à integração nesta área. Quando a integração acontece, ela é impulsionada por uma forte interdependência, capaz de conduzir à convergência de preferências nacionais. Sob a perspectiva intergovernamentalista, uma mudança de competências para o nível europeu seria um meio de garantir a aplicação de algumas políticas, mas os governos ainda devem manter o controle dessas políticas e limitar a delegação de competências a organizações supranacionais (LEUFFEN, 2021, p. 351). As instituições europeias são, portanto, agências criadas pelos Estados-membros com o objetivo circunscrito de aumentar a eficiência da negociação interestatal, ao passo que, ao mesmo tempo, observa a autonomia dos líderes políticos. Ainda segundo Leuffen, (2021, p. 351), isso acaba por tornar os resultados do ELSJ um reflexo das preferências do Estado ou grupos de Estados mais poderosos.

De acordo com o neofuncionalismo, os avanços na integração da justiça e dos assuntos internos durante as décadas de 1980 e 1990 são uma consequência funcional da integração anterior em outros setores (LEUFFEN, 2021, p. 357). O Acordo de Schengen pode ser

---

<sup>6</sup> **No original:** How can the trajectory of the AFSJ be translated into the terms of our vertical integration scale? When combining the different policies contained in the AFSJ, we can say that there was no EU-level policy coordination before the 1970s. Purely intergovernmental groups, such as the Trevi group, indicate a development towards intergovernmental coordination, but without establishing an explicit link to the EC framework. Government representatives coordinated their activities, albeit only loosely. The Treaty of Maastricht established the third pillar, which has transformed justice and home affairs into a matter of intergovernmental cooperation. The Treaty of Amsterdam transferred a range of policies from the third to the first pillar, and thus we witness a noticeable shift toward joint decision-making. After the Treaty of Amsterdam, the Commission, together with a specified number of member states, was given the right to propose new pieces of legislation; also, the ECJ began to exercise its jurisdiction in this area. Finally, the Lisbon Treaty abolished the intergovernmental third pillar altogether, and the community method has broadly become the rule (LEUFFEN, 2021, p. 347).

considerado um exemplo de como as motivações econômicas podem impulsionar a integração em outros domínios, como a ELSJ. Ao abolir os controles de fronteira entre os Estados signatários, os membros do regime Schengen abriram mão de sua capacidade de controlar a imigração e limitar o crime transnacional em suas fronteiras. Nesse sentido, o Acordo Schengen facilitou o fluxo de bens, transportes e pessoas, mas, em contrapartida, gerou uma lacuna de segurança. Com efeito, as possíveis implicações negativas da integração de mercado levantaram demandas sociais e administrativas por uma cooperação mais estreita nas políticas de segurança interna Estados (LEUFFEN, 2021, p. 359).

Sob a ótica neofuncionalista, encontramos argumentos funcionais para mais integração, que afirmam que ataques terroristas ocorrem, por vezes, devido a disfuncionalidades nos processos de integração anteriores. Uma maior integração em novas áreas seria sugerida como a solução para fazer com que as medidas integrativas existentes passassem a funcionar bem. Tal argumento acerca das disfuncionalidades poderia ser a justificativa para as discrepâncias entre a livre circulação de pessoas no espaço Schengen, que é da competência da UE, e o trabalho de segurança e contraterrorismo que tem sido tradicionalmente uma competência nacional – mas mais recentemente uma competência partilhada. Devido a esse desequilíbrio, enquanto áreas de política de segurança não estiverem plenamente coordenadas, haverá espaço para ataques (JOHANNESON, 2018, p. 11).

Não se trata de aceitar uma teoria e rejeitar a outra, haja vista que as teorias supracitadas não são mutuamente exclusivas. Ademais, a aplicação da referida dicotomia pode apresentar-se problemática diante da mutação e evolução do ELSJ, que, notoriamente, desde o seu estabelecimento, concedeu mais espaço para a atuação da União. Desde o início da década de 1990, a Comissão Europeia – apoiada pelo Conselho – começou a intensificar suas atividades no ELSJ. A abolição dos três pilares com o Tratado de Lisboa findou o terceiro pilar intergovernamental dessa área. O papel da Comissão foi fortalecido, juntamente com o papel do Parlamento Europeu. No entanto, os atores supranacionais ainda não desempenham um papel central no ELSJ, e o princípio da subsidiariedade respalda esse argumento. Na prática, a formulação e execução de políticas no ELSJ ainda é fortemente dependente da vontade dos Estados-membros.

Com base no neofuncionalismo, acredita-se que a diferenciação horizontal e vertical diminua ao longo do tempo, sobretudo, com o aumento de crimes transfronteiriços, como o terrorismo, o crime organizado, o tráfico de drogas e o tráfico de pessoas. Isso faz sentido quando percebemos que, desde o 11 de setembro, o progresso nas políticas de segurança da UE vêm, sobretudo, após os eventos de crise. É pertinente destacar que, a reação dos Estados em

relação a eventos terroristas é diferente da reação orquestrada no que se refere às crises de refugiados. Embora ambos eventos ocorram dentro da esfera intergovernamentalista do ELSJ e envolvam questões de segurança de fronteiras, enquanto os governos tendem a retornar aos paradigmas nacionalistas diante de crises de refugiados; esses mesmos Estados-membros são os primeiros a levantar a bandeira de uma política de cooperação mais estreita sob os auspícios da União Europeia, diante de ataques terroristas. Provavelmente, o combate ao terrorismo na UE nunca se integre totalmente sob uma política comum supranacionalista, devido aos incontornáveis obstáculos operacionais, funcionais e de soberania, mas, é fundamental superar as lacunas na governança através de uma maior integração e cooperação efetiva na utilização dos sistemas e agências de segurança em operação na União.

#### 2.4 ARRANJOS INFORMAIS E COMPARTILHAMENTO DE DADOS DESCOORDENADO NO COMBATE AO TERRORISMO

Apesar do apego à soberania estatal e das reveses que orbitam em torno do compartilhamento de informações com agências da UE, os próprios governos nacionais reconhecem que uma atuação unilateral não é suficiente para responder eficazmente aos crimes transfronteiriços no Espaço Schengen. Nesse sentido, a cooperação bi e multilateral em segurança vem se concretizando, há tempos, através dos chamados arranjos informais de contraterrorismo, sobretudo, no que concerne aos serviços secretos. A expressão “arranjos informais de contraterrorismo” abrange uma variedade de órgãos que lidam com questões de contraterrorismo, com a participação de representantes relevantes dos ministérios e das agências oficiais de segurança de alguns (ou todos) Estados-membros da União Europeia, que, no entanto, não possuem uma base formal de tratado da UE, nem ligações formais com as instituições e agências oficiais do bloco (BURES, 2012, p. 498).

Órgãos informais, de acordo com Den Boer et. al (2008, p 103), são arranjos horizontais de governança antiterrorista, que compreendem um conjunto diferenciado de membros na forma de uma cooperação aprimorada, permitindo a participação de atores fora do escopo da UE e justificando a sua existência com base em seu caráter não-burocrático, profissional e informativo. Por certo, o combate ao terrorismo nasce de clubes informais. Em 1965, foi fundado o Clube de Berna, que reuniu os chefes das agências de segurança europeias (somando-se ainda a Noruega e a Suíça) e é um dos principais grupos informais para a cooperação dos serviços secretos.

Em 1975, os nove Estados-membros da Comunidade Europeia (CE) instituíram o Grupo Trevi, que era essencialmente uma coleção de grupos de trabalho *ad hoc* e fóruns realizados entre os funcionários dos ministérios de segurança e aplicação da lei dos Estados-membros, incluindo uma cúpula anual de ministros do interior (OCCHIPINTI, 2009, p. 158). Ainda, em 1979, foi estabelecido o Grupo de Trabalho da Polícia contra o Terrorismo (PWGT). Logo após os eventos de setembro de 2001, na esteira do Clube de Berna, foi instituído o Grupo de Contra-Terrorismo (CTG). Em 2003, o grupo G6 foi formado pelos ministros do Interior da França, Alemanha, Polônia, Espanha, Itália e Reino Unido.

A presença de arranjos informais é ainda mais forte na área de compartilhamento de inteligência. Em 1999, o Centro de Situação Conjunta (SITCEN/JSC) foi estabelecido para coordenar o compartilhamento de informações secretas necessárias para a tomada de decisões governamentais, por exemplo, em relação às ameaças terroristas. Com o Tratado de Lisboa, ficou claro que as iniciativas de cooperação e coordenação dos serviços secretos e de inteligência não fazem parte do ELSJ, mas sim da política externa da UE. Em virtude disso, em 1 de janeiro de 2011, o SITCEN passou a fazer parte do Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE). Na sequência, em março de 2012, o Centro foi renomeado Centro de Análise de Inteligência da (EU/INTCEN), e passou a estar sob autoridade do Alto Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança.

Atualmente, o EU/INTCEN constitui a inteligência civil exclusiva da UE, responsável por fornecer produtos analíticos, baseados em informações produzidas pelos serviços de inteligência e segurança dos Estados-membros, para a tomada de decisões da UE em áreas sensíveis, tais como terrorismo, proliferação de armas de destruição em massa e ameaças globais. O EU/INTCEN não é uma agência operacional e não tem qualquer capacidade de coleta. O nível operacional de inteligência é de responsabilidade dos Estados-membros e ao EU/INTCEN cabe tratar apenas de análises estratégicas. Os produtos analíticos do EU/INTCEN também bebem de fontes abertas, como meios de comunicação, sites, blogs, relatórios diplomáticos, organizações internacionais, ONGs, missões e operações da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), Centro de Satélites da UE, visitas e viagens de campo (STATEWATCH, 2015).

A cooperação em serviços secretos é ainda mais sensível ao princípio da soberania do Estado-nação, o que dilucida o porquê da prevalência da cooperação informal bi e multilateral. Os serviços de inteligência ainda hesitam em compartilhar informações devido ao profundo sigilo que caracteriza seu trabalho (ADEN, 2018, p. 990). Sigilo e confiança são relações sociais complexas que estão interconectadas. Pessoas que compartilham inteligência secreta são

conectadas por confiança, construída sobre a expectativa de que as informações secretas não serão compartilhadas com terceiros sem o consentimento do detentor original das informações. O compartilhamento de informações com agências policiais de outros países, na prática, depende do grau de confiança no receptor da inteligência. Por outro lado, a relevância atribuída às informações policiais de outros países depende do grau de confiança entre o destinatário e a fonte da informação. Pode ser a confiança pessoal nos colegas ou a confiança institucional no parceiro da cooperativa no estrangeiro, o fato de a promoção da confiança continuar a ser uma questão importante neste domínio demonstra que é um desafio ultrapassar o sigilo entre as agências de segurança do bloco (ADEN, 2018, p. 982-983).

No âmbito da segurança interna, em virtude da ausência de autoridade da UE no que concerne ao compartilhamento de informações dos serviços secretos, não há sequer espaço para a aplicação do princípio da subsidiariedade. Isso não significa que a cooperação em inteligência com a UE não possa existir no ELSJ. Todavia, se a atividade policial, que é de competência não-exclusiva dos Estados-membros, sofre intempéries em sua coordenação, o que dirá da atividade de inteligência, cuja competência é exclusiva dos Estados-membros? O desafio de coordenação e cooperação nesse âmbito é, com efeito, significativamente maior.

Nesse sentido, elaboramos três racionalidades que explicam a preferência dos Estados-membros pela cooperação bi e multilateral informal no combate ao terrorismo:

- a) **Racionalidade com base no poder:** análises institucionais com abordagem no poder sugerem que os arranjos de governança global são resultado direto das preferências dos Estados mais poderosos que, por sua vez, participam tanto das redes institucionalizadas, quanto das não-institucionalizadas. Essa combinação de redes oferece a esses Estados formalidades e informalidades convenientes. Os Estados usam as instituições informais para projetar poder, contornar determinadas restrições formais e obter resultados mais favoráveis, sobretudo, em momentos em que suas preferências estão fortemente implicadas (STONE, 2011). A decisão de um Estado de escolher modos informais de cooperação reflete, assim, processos políticos que fundamentam a negociação sobre o desenho institucional. Vários Estados-membros frequentemente pedem mais cooperação, mas continuam relutantes em delegar competências formais e adotar a legislação diretamente aplicável pela UE. Esta abordagem também explica a preferência dos Estados-membros maiores em lidar com o intercâmbio de informações através de canais bilaterais informais e por decisões-quadro não executáveis em detrimento de Diretivas mais vinculantes da UE. Ainda segundo Stone (2011), compartilhamento de informações, definição de

agendas, formulação de propostas e votação por meio de canais institucionalizados enfraquecem a relação entre poder estrutural e controle sobre os resultados, distribuindo o poder mais amplamente entre os participantes. Ademais, as instituições informais impõem menos restrições ao poder o que, por sua vez, aumenta os retornos do poder.

- b) **Racionalidade com base eficiência e foco em resultados:** essa é uma perspectiva funcionalista, que enfatiza as vantagens das redes de cooperação não-institucionalizadas com base na eficiência na resolução de problemas de ação coletiva. Menor burocracia, maior velocidade e flexibilidade, e menores custos de contratação da governança informal são os principais impulsionadores para a escolha de arranjos informais. Isso se torna ainda mais evidente diante da crença – que é, na verdade, uma consequência da retenção de competência por parte dos Estados – de que as agências e instituições formais carecem de valor agregado. Esses benefícios tornaram-se cada vez mais importantes à medida que os custos de transação da cooperação internacional aumentaram. Com o aumento de integrantes na UE quaisquer acordos ou decisões tomadas a nível da União precisam lidar com o aumento da heterogeneidade das preferências estatais (Westerwinter et. al, 2020, p. 11). As diversas preferências e ideias que devem ser consideradas na busca de soluções para os problemas podem ser gerenciadas e alteradas com mais facilidade através de redes informais, reduzindo os custos e o tempo necessários para que se chegue nos acordos necessários. Nesse sentido, é comum que as estruturas informais sejam clubes relativamente pequenos de Estados com ideias semelhantes, ou com interesse em uma troca ou colaboração em determinada questão de segurança (Westerwinter et. al, 2020, p. 12). Por outro lado, os Estados-membros podem estar dispostos a concordar com mais integração se puderem ver os benefícios dela e se estes forem maiores que os custos. Na literatura de política externa da UE, os grupos informais também foram elogiados como ferramentas de gerenciamento de crises muito mais eficazes do que as instituições formais do bloco, porque podem se adaptar de forma relativamente rápida e fácil a novas situações, atores e demandas.
- c) **Racionalidade com base na inclusão de atores fora da UE e/ou atores não-estatais:** uma vantagem importante de vários acordos informais é que, ao contrário das agências oficiais da UE, eles podem incluir países não pertencentes à UE. John Howell (2007, p. 35) sugere que a fragilidade da cooperação antiterrorista da UE poderia ser explicada, pelo fato de os Estados Unidos serem um interveniente

bilateral tão significativo a ponto de representar uma classe separada de interação. Diante disso, arranjos informais como o Clube de Berna ou o grupo Kilowatt têm uma vantagem distinta sobre as agências formais da UE pelo simples fato de terem os EUA como um de seus membros regulares (BURES, 2012, p. 507). Arranjos informais com base em atores não-estatais se diferenciam dos arranjos formais, na medida em que nestes os atores não-estatais são apenas objetos do governo, enquanto naqueles eles estão no centro do próprio processo de governança, desde a tomada de decisões, passando pela implementação e monitoramento, até a fiscalização das medidas (AVANT et al., 2010). Os problemas globais não são complexos somente do ponto de vista político, mas também do ponto de vista técnico. Nenhum ator individual controla o conhecimento e os recursos necessários para lidar com eles de forma eficaz e eficiente (AVANT et al., 2010). A atuação privada é especialmente pertinente em áreas como a radicalização ou a proteção de infraestruturas críticas que atravessam áreas estabelecidas e não estão diretamente ligadas a uma das competências supranacionais tradicionais da UE.

Mais importante do que entender os motivos que levam à configuração de redes de cooperação em segurança não-institucionalizadas, é entender as possíveis consequências desses arranjos informais. Nesse sentido, elaboramos o quadro 2, abaixo, com base na explanação de Gretchen Helmke and Steven Levitsky (2004), com algumas modificações que se adequam ao presente debate.

**Quadro 2** – Possíveis resultados de diferentes combinações de eficiência entre instituições formais e informais

Combinação de (in)eficiências entre instituições formais e informais	Resultados
Redes informais eficientes + instituições formais eficientes	(i) complementares ou (ii) conciliáveis
Redes informais eficientes + instituições formais ineficientes	(iii) substitutivos ou (iv) concorrentes

**Fonte:** Elaborado pela autora, com base em Helmke e Levitsky (2004).

A combinação de redes informais com estruturas de cooperação formais eficientes ou ineficientes produz resultados distintos. Quando redes informais eficientes coexistem ao lado de redes formais também eficientes, podemos ter resultados (i) complementares ou (ii) conciliáveis. No que concerne aos (i) resultados complementares, as redes informais podem preencher lacunas, seja tratando de contingências não tratadas nas instituições formais, seja facilitando a busca de objetivos dentro da própria estrutura institucional formal. Nesse sentido,

arranjos informais podem aumentar a eficiência dos arranjos formais, criando ou fortalecendo incentivos para o cumprimento de regras formais que poderiam existir apenas no papel (HELMKE; LEVITSKY, 2004 p. 728). Em entrevista conduzida por Bures (2009, p. 508) a alguns funcionários da Europol, a maioria deles consideram os arranjos de cooperação informal como bem-sucedidos, pragmáticos e flexíveis, e não como concorrentes das agências mais formais da UE que lidam com o contraterrorismo, uma vez que o objetivo maior – a contenção do terrorismo – é compartilhado em ambas estruturas.

Por outro lado, (ii) resultados conciliáveis são muitas vezes produzidos por atores que não gostam dos resultados gerados pelas regras formais, mas que, ao mesmo tempo, são incapazes de mudar ou violar abertamente essas regras. Ao conciliar os interesses de alguns atores com os arranjos institucionais formais existentes, as redes informais servem como incentivos para determinado comportamento que altera os efeitos substantivos das regras formais, embora sem violá-las diretamente. “*Elas contradizem o espírito, mas não a letra, das regras formais*” (HELMKE; LEVITSKY, 2004 p. 729). Apesar de isso não aumentar a eficiência das instituições formais, é possível aumentar a estabilidade democrática das instituições formais ao amortecer as demandas por mudança (HELMKE; LEVITSKY, 2004 p. 729).

No que concerne à coexistência de redes informais eficientes de cooperação em segurança com estruturas formais ineficientes, podemos ter resultados (iii) substitutivos ou (iv) concorrentes. No que tange às (iii) redes informais com resultados substitutivos, estas são empregadas por atores que buscam resultados compatíveis com regras e procedimentos formais, mas que enfrentam uma realidade na qual essas regras formais não são rotineiramente aplicadas. Assim, as instituições informais substitutivas alcançam o que as instituições formais idealizaram, mas não foram capazes – por variados motivos – de concretizar. Já as (iv) redes informais concorrentes estruturam incentivos de maneiras incompatíveis com as regras formais: para seguir uma regra, os atores devem violar outra.

No que tange ao contraterrorismo, acredita-se que as redes de cooperação informais podem produzir resultados complementares à cooperação policial institucional, uma vez que aquelas são mais eficientes no compartilhamento de inteligência. Por outro lado, essas redes informais também têm o potencial de serem substitutivas, na medida em que atores deixam de cooperar e fornecer informações às instituições formais, tornando-as ineficientes. Nesse sentido, é pertinente questionar se as estruturas informais podem contribuir para o enfraquecimento ou fim das instituições formais. Além disso, a natureza informal dos acordos não comunitários levanta questões importantes relativas à legitimidade, responsabilização e

transparência, diante do sigilo, e da falta de prestação de contas parlamentar e pública, que caracterizam as atividades desses grupos. Ademais, não existe uma estrutura geral de supervisão. Agências com legitimidade limitada tornam-se fóruns atraentes para negócios operacionais diretos, mas opacos e, como tal, podem prejudicar tanto o sucesso quanto a legitimidade de agências melhor governadas, como a Europol (DEN BOER, 2008, p. 120).

O contraterrorismo é inerentemente político e pode causar graves consequências para as sociedades. Violações de direitos humanos podem emanar de trocas entre oficiais de inteligência nacionais; estratégias supostamente abrangentes podem securitizar campos de política que não estão diretamente relacionados ao terrorismo; consultas não transparentes e não representativas podem trazer sérios problemas democráticos. Assim, a governação da segurança na luta contra o terrorismo da UE requer fundamentalmente orientação política e responsabilização, a fim de abordar as preocupações persistentes de legitimidade.

Ademais, a preferência de longo prazo pelo uso de arranjos informais de contraterrorismo pode ser perigosa institucionalmente, porque tanto as instituições da União Europeia, como muitas vezes também alguns de seus Estados-membros estão separados da formulação e tomada de decisões. Teme-se que os países do G6 possam tentar ditar a direção das políticas da UE sobre os outros Estados-membros. Nesse sentido, é comum que a existência de acordos informais seja frequentemente desaprovada pelos Estados-membros que não participam desses arranjos, bem como contestada pelos representantes das instituições formais da UE. Quando questões sensíveis são discutidas fora do âmbito do bloco, esta pode ser vista como um mero quadro sob influência externa, e não uma organização de ação e poder decisório (GEGOUT, 2002, p. 338). A solidariedade entre os Estados-membros, pré-requisito crucial para uma política comum de contraterrorismo, também entra em risco devido à formação de grupos seletos de apoio e combate ao terrorismo.

Por fim, destaca-se que a existência de múltiplos canais de cooperação cria um enorme problema de coordenação, pois é muito difícil acompanhar o que está acontecendo em todos esses fóruns. Deveria ser tarefa do Coordenador de Contraterrorismo (CT) da UE explorar as numerosas estruturas da instituição para que haja cooperação, ao invés de duplicação. No entanto, os poderes do CT da UE são limitados e não incluem a prerrogativa de requerer que as instituições o reportem regularmente (DEN BOER et al., 2008, p. 118). Diante de uma extensa lista de acordos de contraterrorismo formais e informais na Europa, é questionável se adicionar mais capacidade institucional a nível europeu – seja expandindo o mandato das estruturas existentes sobre contraterrorismo ou criando novos arranjos para lidar com a questão –, seria sempre a resposta adequada. Chega-se à conclusão de que, nem a União Europeia enquanto

arranjo institucional, nem seus Estados-membros em sua unidade precisam de mais estruturas. O que é fundamental é a integração e coordenação das estruturas existentes, de modo a fazer um uso mais inteligente das mesmas.

## 2.5 CONCLUSÕES

A utilização do princípio da subsidiariedade é feita sob a alegação de que a atuação da União só se faz premente quando os Estados-membros, sozinhos ou regionalmente, não forem capazes de alcançar eficazmente os objetivos propostos. Diante das características de crimes como o terrorismo, o crime organizado e o tráfico substâncias ilícitas e de pessoas, é evidente que uma maior coordenação das atividades dos serviços secretos e da polícia torna-se imprescindível, e que a União dispõe de plataformas competentes para promover isso, mas que dependem, sobretudo, da confiança dos Estados. Apesar das reformas e inovações institucionais através de novos acordos, tratados, legislações e agências, quando se trata de segurança interna e, particularmente, do compartilhamento de informações, o apego à soberania nacional e as dificuldades em torno do estabelecimento de relações de confiança precisam ser ressaltadas.

Não obstante a partilha de informações policiais para o combate ao terrorismo na UE tenha se tornado mais institucionalizada e ligada a um quadro regulamentado, ainda há diversos canais compartimentalizados de coordenação e cooperação informal entre agências policiais. Essa fragmentação de canais é ainda mais evidente no que concerne ao compartilhamento de informações de inteligência. Embora a cooperação policial, passo a passo, tenha sido desenvolvida no sentido de uma política da UE bem estabelecida com os Tratados de Maastricht, Amsterdã e Lisboa, o bloco ainda não tem autoridade formal para legislar no domínio da coordenação dos serviços secretos. Portanto, a cooperação e o compartilhamento de informações entre os serviços secretos permanecem principalmente bi ou multilaterais.

O comprometimento da produção de valor agregado por parte das agências da UE decorre, fortemente, do fornecimento de informações limitado por parte dos Estados-membros. As agências institucionalizadas da União Europeia acabam tendo seu potencial para a promoção da segurança subutilizado. Áreas como migração, segurança interna e política externa envolvem debates repletos de contradições agudas. Os funcionários nacionais não mudaram permanentemente sua lealdade para o plano europeu. Em vez disso, desenvolveram uma dupla lealdade incorporada: mantêm a sua identidade nacional e estão preparados para defender os interesses nacionais nas instituições da UE, ao mesmo tempo que abraçam, em certa medida, os padrões e interesses europeus comuns (ENGELBREKT et al., 2020, p. 7-8).

A utilização recorrente do princípio da subsidiariedade para reter competência na área de segurança interna revela o quão intergovernamental ainda é o ELSJ. A integração é incitada pela interdependência internacional, mas, ao mesmo tempo, é empatada pela alta politização que permeia as questões de segurança. Levar a sério o princípio da subsidiariedade exigiria provavelmente a transferência de um poder de coordenação mais vinculativo para a UE, a fim de reagir eficazmente às ameaças transnacionais – e até mesmo o estabelecimento de instituições de segurança internas à estrutura do bloco, e com mais poderes executivos (ADEN, 2021. p. 98).

Ao reconhecerem a impossibilidade de lidar com crimes transfronteiriços de forma unilateral, os Estados-membros criam e/ou utilizam fóruns e canais de comunicação e cooperação informais. O que pode parecer uma maneira de complementar as deficiências inerentes às instituições formais naturalmente mais burocráticas, pode gerar outros problemas: questões envolvendo legitimidade e transparência; condução da política europeia por um grupo seletivo influente; ou mesmo o enfraquecimento e/ou fim das instituições formais, tornando a UE um mero quadro para a institucionalização das decisões tomadas pelos Estados mais fortes.

Um dos problemas mais alarmantes é o fato de que a existência desses múltiplos canais de comunicação cria um enorme problema de coordenação. É muito difícil acompanhar o que está acontecendo em todos esses fóruns e, como os poderes relativos às questões de Contraterrorismo da União são limitados – e não incluem quaisquer prerrogativas para garantir que as instituições o reportem –, o eixo de CT do bloco nada pode fazer para assegurar que essas agências não realizem um trabalho duplicado. As possibilidades de sobreposição, repetição e duplicação de trabalhos são grandes. A infinidade de redes e projetos informais pode ser um problema em si e espalhar mais confusão do que coordenação e coerência. Portanto, a governança de segurança informal nem sempre será uma panaceia para os problemas práticos relacionados ao Contraterrorismo no bloco europeu.

Ainda que não haja uma integração supranacional da UE no campo da segurança interna, esperamos que haja um aumento de coordenação nas políticas e estratégias de contraterrorismo do bloco, a partir de bases intergovernamentais mais abrangentes, em detrimento da cooperação informal bi/multilateral seletiva, e através de canais institucionalizados. O objetivo, com isso, seria o de evitar o uso de canalizações deficitárias em transparência, de resguardar a solidariedade e promover a eficiência na cooperação contra o terrorismo na União Europeia.

## 2.6 REFERÊNCIAS

- ADEN, Hartmut. EU Policy on Internal Security and the Subsidiarity Principle. *In*: WALZENBACH, Günter; ALLEWELDT, Ralf (ed.). **Varieties of European Subsidiarity: a multidisciplinary approach**. [S.l.]: E-International Relations Publishing, 2021. pp. 91-104.
- ADEN, Hartmut. Information sharing, secrecy and trust among law enforcement and secret service institutions in the European Union. **West European Politics**, v. 41, n. 4, p. 981-1002, 2018.
- ANDREEVA, Christine. The EU's counter-terrorism policy after 2015: Europe wasn't ready, but it has proven that it's adaptable. **Europäische Rechtsakademie - ERA**, v. 20, n.3, p. 343-370, 2019.
- ARGOMANIZ, J. **The EU and Counterterrorism: Politics, polity, and policies after 9/11**. London: New York: Routledge, 2011.
- ENGELBREKT, Antonina B.; BREMBERG, Niklas; MICHALSKI, Anna; OXELHEIM, Lars. **Trust in the European Union in Challenging Times: Interdisciplinary European Studies**. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2019.
- BALZACQ, Thierry; LÉONARD, Sarah. Information-sharing and the EU Counter-terrorism Policy: a securitisation tool approach. *In*: KAUNER, Christian; LEÓNARD, Sarah. **European Security, Terrorism, and Intelligence: tackling new security challenges in Europe**. London: Palgrave Macmillan, 2013. pp. 127 - 142.
- BENSAHEL, N. **The Counterterrorism Coalitions: Cooperation with Europe, NATO, and the European Union, MR-1746-AF**. Santa Monica, CA: RAND, 2003.
- BURES, Oldrich. Europol's Counter-terrorism Role: A Chicken-Egg Dilemma. Intelligence sharing and the fight against terrorism in the EU: lessons learned from Europol. *In*: KAUNER, Christian; LEÓNARD, Sarah. **European Security, Terrorism and Intelligence: Tackling New Security Challenges in Europe**. London: Palgrave Macmillan, 2013. pp. 65 - 95.
- BURES, Oldrich. Informal counterterrorism arrangements in Europe: Beauty by variety or duplicity by abundance? **Cooperation and Conflict**, v. 47, n. 4, pp. 495–518.
- BURES, Oldrich. Intelligence sharing and the fight against terrorism in the EU: lessons learned from Europol. **European View**, v. 15, pp. 57–66, 2016.
- BURES, Oldrich; BÄTZ, Sebastian. European Union and the fight against terrorism: a differentiated integration theory perspective. **Asia Europe Journal**, Springer, v. 19, n.1, p. 75-104, 2020.
- CAMERON, Iain. European Union Law Restraints on Intelligence Activities. **International Journal of Intelligence and CounterIntelligence**, v. 33, p. 452-463, 2020.
- DEFLEM, M. Europol and the Policing of International Terrorism: Counterterrorism in a Global Perspective. **Justice Quarterly**, v. 3, n. 3, pp. 336–359, 2006.

DEN BOER, M., HILLEBRAND, C.; NÖLKE, A. Legitimacy under Pressure: The European Web of Counter-Terrorism Networks. **Journal of Common Market Studies**, v. 46, n. 1, pp. 101–124, 2008.

ENEGELBREKT, Antonina Bakardjieva; LEIJON, Karin; MICHALSKI, Anna; OXELHEIM, Lars. **The European Union and the Return of the Nation State: Interdisciplinary European Studies**. Sweden: Palgrave Mcmilan, 2020.

EUROPEAN COMMISSION - EC. **Eighteenth Progress Report towards an effective and genuine security union**, 2019.

EUROPEAN COMMISSION - EC. **European Travel Information and Authorisation System (ETIAS)**. Disponível em: [https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/smart-borders/european-travel-information-authorisation-system\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/smart-borders/european-travel-information-authorisation-system_en). Acesso em: 13 out. 2021.

EUROPEAN COMMISSION - EC. Law Enforcement Cooperation: Information Exchange. Disponível em: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/law-enforcement-cooperation/information-exchange\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/law-enforcement-cooperation/information-exchange_en). Acesso em: 4 nov. 2021.

EUROPEAN COMMISSION - EC. **Report of the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and “Doing Less More Efficiently”**. 2017. Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en.pdf). Acesso em: 13 out. 2021.

EUROPEAN COMMISSION - EC. **Schengen Information System - SIS**. Disponível em: [https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-information-system\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-information-system_en). Acesso em: 15 out. 2021.

EUROPEAN COMMISSION - EC. **Visa Information System - VIS. European Commission**. Disponível em: [https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/visa-information-system\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/visa-information-system_en). Acesso em: 13 out. 2021.

EUROPEAN UNION AGENCY FOR LAW ENFORCEMENT COOPERATION - EUROPOL. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/>. Acesso em: 13 out. 2021.

EUROPEAN UNION INTELLIGENCE ANALYSIS CENTRE - EU INTCEN. **Fact Sheet**. 2015. Disponível em: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2016/may/eu-intcen-factsheet.pdf>. Acesso em: 10 out. 2021.

EUROPEAN UNION. **Consolidated Version of the Treaty on European Union**. 26 out. 2012. p. 13–390.

EUROPEAN UNION. Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union [2012], OJ C 326, 26.10.2012, p. 47–390.

FRONTEX. **European Border and Coast Guard Agency**. 2021. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/>. Acesso em: 15 Oct. 2021.

GEGOUT, Catherine. The Quint: Acknowledging the Existence of a Big Four-Us Directoire at the Heart of the European Union's Foreign Policy Decision-Making Process. **Journal of Common Market Studies**, v. 40, n. 2, pp. 331-344, 2002.

JOHANNESON, Emma. **European integration in the field of counterterrorism: can traditional integration theories explain the measures taken to combat the new threats facing Europe?** Sweden: Uppsala University, 2018.

KAUNER, Christian; LEÓNARD, Sarah. **European Security, Terrorism and Intelligence: Tackling New Security Challenges in Europe.** London: Palgrave Macmillan, 2013.

LEUFFEN, Dirk; RITTBERGER, Berthold; SCHIMMELFENNIG, Frank. **Integration and Differentiation in the European Union.** Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

LOPATKA, Reinhold . **Subsidiarity: Bridging the gap between the ideal and reality.** European View, v. 18, n. 1, p.26-36, 2019.

MORAVCSIK, A. Preferences and Power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. **Journal of Common Market Studies**, v. 31, n. 4, pp. 473-524, 1993.

MÜLLER-WILLE. **For our eyes only?** Shaping an intelligence community within the EU. 2004.

NIEMANN, Arne; IOANNOU, Demosthenes (2015). European economic integration in times of crisis: a case of neofunctionalism? **Journal of European Public Policy**, v. 22, n. 2, p. 196-218, 2015.

OCCHIPINTI, John D. Availability by Stealth? EU Information-sharing in Transatlantic Perspective. *In*: KAUNER, Christian; LEÓNARD, Sarah. **European Security, Terrorism and Intelligence: Tackling New Security Challenges in Europe.** London: Palgrave Macmillan, 2013. pp. 143 – 184.

RADAELLI, Claudio M. **The Europeanization of Public Policy.** London: Oxford University Press, 2003.

SHEPTYCKI, James. Organizational Pathologies in Police Intelligence Systems. **European Journal of Criminology**, v.1, n. 3, p. 307-332, 2004.

STONE, R. W. Controlling institutions. **International organizations and the global economy.** Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

TREATY of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. 2007.

VORONOVA, Sofia. Understanding EU counter-terrorism policy. **EPRS - European Parliamentary Research Service**, p. 1-12, 2021. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/659446/EPRS\\_BRI\(2021\)659446\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/659446/EPRS_BRI(2021)659446_EN.pdf). Acesso em: 10 out. 2021.

WALZENBACH, Gunter; ALLEWELDT, Ralf. **Varieties of European Subsidiarity: a Multidisciplinary Approach**. [S.l.]: E-International Relations Publishing, 2021.

WESTERWINTER Oliver; ABBOTT, Kenneth W., BIERSTEKER, Thomas. Informal governance in world politics. **The Review of International Organizations**, v. 16, pp. 1–27, 2020.

2.7 ANEXO A – INSTRUMENTOS SECURITÁRIOS E BASES DE DADOS PARA A PARTILHA DE INFORMAÇÕES ENTRE AGÊNCIAS DE APLICAÇÃO DA LEI E UNIDADES DE SEGURANÇA NO ELSJ

<p><b>Sistema de Informação Schengen - SIS (2001)</b></p> <p>Maior e mais utilizado sistema de compartilhamento de informações entre as autoridades de controle das fronteiras nacionais; autoridades aduaneiras e policiais, de modo a garantir a livre circulação de pessoas na UE, sem relegar a importância da segurança. O SIS, permite a introdução de alertas sobre determinadas pessoas e/ou objetos. Em 2013, foi lançada a segunda geração do Sistema de Informação de Schengen - SIS II, com algumas novas funcionalidades do SIS que ainda estão em fase de implementação. Elas envolvem a partilha de informações baseadas em impressões palmares, digitais, imagens faciais e DNA de, por exemplo, pessoas desaparecidas para confirmação de sua identidade.</p>	<p><b>Sistema de Informação sobre Vistos - VIS (2004)</b></p> <p>Sistema informático central que conecta-se aos sistemas nacionais, processando dados e decisões acerca de pedidos de vistos de curta duração para visitar ou transitar pelo Espaço Schengen. Através da correspondência biométrica, os guardas de fronteira podem identificar e verificar a legitimidade do visto apresentado pelo viajante</p>
<p><b>Agência da União Europeia para a Cooperação em Justiça Criminal - Eurojust (2002)</b></p> <p>Sediada em Haia/Holanda, a Eurojust trabalha com as autoridades nacionais para combater crimes transfronteiriços, como terrorismo, crime cibernético, tráfico de seres humanos, tráfico de drogas, contrabando de migrantes, crime ambiental, lavagem de dinheiro, roubo e fraude, envolvendo dois ou mais países. A Eurojust oferece apoio operacional personalizado ao longo das diferentes fases das investigações criminais transfronteiriças. Os poderes da Eurojust foram expandidos com a Decisão do Conselho 2009/426 para permitir o intercâmbio de informações pessoais com outras agências da UE e países terceiros e um processamento mais amplo de informações pessoais, incluindo DNA.</p>	<p><b>Mandado de Detenção Europeu - MDE (2004)</b></p> <p>Procedimento simplificado de entrega judicial transfronteiriço, para efeitos de ação penal ou execução de pena privativa de liberdade ou ordem de detenção, substituindo os outrora demorados procedimentos de extradição. O fundamento do MDE é evitar que criminosos não se beneficiem da ausência de fronteiras e da livre circulação na UE. O MDE foi utilizado no caso do terrorista envolvido nos ataques em Paris, capturado na Bélgica; do atacante do Museu Judaico de Bruxelas, preso na França; do bombardeiro fracassado em Londres, capturado na Itália; do serial killer alemão rastreado na Espanha; do suposto contrabandista de drogas de Malta, rendido pelo Reino Unido; de uma gangue de ladrões armados procurados pela Itália, cujos membros foram presos em 6 países diferentes da UE</p>
<p><b>Datilosopia Europeia - EURODAC (2003)</b></p> <p>Sistema de TI de grande escala desenvolvido para gerir pedidos de asilo europeus, através do armazenamento e processamento das impressões digitais digitalizadas dos requerentes de asilo e migrantes irregulares que entraram num país europeu.</p>	<p><b>Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras - FRONTEX (2004)</b></p> <p>A Frontex monitoriza o que acontece nas fronteiras externas, gerindo processos migratórios e lutando contra a criminalidade transfronteiriça. Seus objetivos são reduzir a vulnerabilidade das fronteiras externas com base numa consciência situacional abrangente; garantir as fronteiras da UE</p>

	seguras, protegidas e funcionais, e planejar e manter as capacidades da Guarda Costeira e de Fronteiras europeias
--	---

### **Agência da União Europeia para a Cooperação Policial - EUROPOL (2010)**

Instituída em 1994, com mandato limitado em operações da sua Unidade de Drogas. Com o tempo, outras áreas de crimes foram sendo adicionadas à competência da Agência. Em 2001, como resultado dos eventos do 11/09, o mandato da Europol na área de contraterrorismo foi consideravelmente ampliado. Algumas inovações incluíram a instalação de uma unidade contraterrorismo de alerta 24h, que ficou conhecido como Grupo de Trabalho Contra o Terrorismo (CTTF), composto por agentes de ligação (profissionais de polícia e dos serviços de informação enviados pelos Estados-membros). Em 2004, um novo CTTF foi implementado após os ataques terroristas em Madrid e, em 2005, o Conselho da UE decidiu enfatizar o intercâmbio de dados sobre terrorismo, estipulando a necessidade de estabelecer um ponto de contato com a Europol em cada Estado-membro. O ponto de contato seria responsável por recolher todas as informações relevantes sobre investigações criminais conduzidas pelas autoridades nacionais e enviá-las à Europol. Em 2010, a Europol tornou-se uma agência plena da UE. A Unidade de Combate ao Terrorismo foi inserida no Departamento de Operações, que também lida com áreas relativas ao racismo e à xenofobia. Em 2017, a Agência tornou-se oficialmente a Agência da União Europeia para a Cooperação Policial, após a entrada em vigor do seu novo Regulamento (adotado em 2016, quando o Parlamento Europeu votou sobre a atualização dos poderes para permitir que a Europol intensifique esforços de luta contra o terrorismo, cibercriminalidade e outros crimes organizados). A Europol também trabalha com organizações internacionais e outros países não pertencentes à UE. A Agência atua como (1) centro de apoio às operações policiais; (2) centro de informações sobre atividades criminosas e (3) centro de especialização em aplicação da lei. Ademais, a Europol proporciona aos seus parceiros uma visão mais aprofundada acerca dos crimes que estão combatendo, elaborando avaliações regulares com análises abrangentes e prospectivas sobre a criminalidade e terrorismo na UE. A Europol utiliza a plataforma Rede de Intercâmbio Seguro de Informações (*SIENA*) para realizar uma troca rápida e descomplicada de informações operacionais e estratégicas entre os *agentes de ligação*, analistas, especialistas, Estados-membros e terceiros com os quais a Agência tem acordos de cooperação e trabalho. Estima-se que a Europol apoia mais de 40.000 investigações internacionais por ano. Embora não seja uma força policial executiva com autoridade supranacional autônoma para conduzir suas próprias investigações, o papel da Europol torna-se singular a partir do momento em que ela é a única plataforma à escala da UE disponível para o intercâmbio multilateral e análise de dados pessoais em relação ao crime organizado e ao terrorismo. Seu principal potencial é ajudar a harmonizar as políticas nacionais dos Estados-membros da UE em matéria de segurança territorial, melhorando a eficácia e cooperação entre as autoridades policiais nacionais de cada Estado.

### **Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça - eu-LISA (2011):**

Agência criada para fornecer uma solução a longo prazo para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala, que são instrumentos essenciais para a implementação das políticas de asilo, gestão das fronteiras e migração da UE. A Agência é atualmente responsável pela gestão operacional da Eurodac, da segunda geração do Sistema de Informação de Schengen (SIS II) e do Sistema de Informação sobre Vistos (VIS). A eu-LISA vem, ainda, desenvolvendo o Sistema de Entrada/Saída - EES, o Sistema Europeu de Autorização de Informação de Viagem (ETIAS) e do European Criminal Records Information System (ECRIS-TCN). A

### **Dados dos registros de identificação dos passageiros - PNR (2016)**

Os ataques de Bruxelas, em 2016, foram a alavanca motivadora para a adoção final do *Passenger Name Records Package - PNR* (Directive (EU) 2016/681, 2016). A iniciativa começou com o *EU-US PNR Agreement*, em 2012, que foi fortemente criticado do ponto de vista da proteção de dados pelo Parlamento (Agreement published in OJ L 215, 2012). O PNR permite que os países da UE coletem dados de passageiros de companhias aéreas e os processem para fins de prevenção, detenção, investigação e ação penal, em casos de crimes terroristas e crimes graves. A diretiva PNR também define salvaguardas de proteção de dados e diretrizes para o intercâmbio de informações PNR entre países da UE e com países terceiros.

<p>sede da eu-LISA encontra-se em Tallinn, Estônia, enquanto o seu centro operacional se encontra em Estrasburgo, França.</p>	<p>Atualmente, há negociações em andamento sobre a introdução do PNR em outros meios de transporte (Comissão Europeia, 2019).</p>
<p><b>Agência da União Europeia para a Formação Policial - CEPOL (2016)</b></p> <p>Agência dedicada a desenvolver, implementar e coordenar a formação de funcionários responsáveis pela aplicação da lei. Sua sede está localizada em Budapeste, Hungria. A Agência visa contribuir para uma Europa mais segura, facilitando a cooperação e a partilha de conhecimentos entre os responsáveis pela aplicação da lei dos Estados-membros da UE e, em certa medida, de países terceiros, sobre questões decorrentes das prioridades da UE no domínio da segurança; em particular, do ciclo político da UE sobre o crime organizado. A CEPOL reúne uma rede de institutos de formação para funcionários responsáveis pela aplicação da lei nos Estados-membros da UE e apoia-os na prestação de formação de primeira linha em prioridades de segurança, cooperação policial e intercâmbio de informações. A CEPOL também trabalha com órgãos da UE, organizações internacionais e países terceiros para garantir que as ameaças mais graves à segurança sejam combatidas com uma resposta coletiva.</p>	<p><b>Sistema Europeu de Autorização de Informações de Viagem - ETIAS (2022)</b></p> <p>Sistema eletrônico que colhe informações sobre visitantes de países que não precisam de visto para entrar no Espaço Schengen e, a partir da constatação de que estes não representam uma ameaça à segurança europeia, autoriza a entrada. A autorização ETIAS também ajudará os países da UE e os viajantes melhorando a gestão das fronteiras dos países da UE; auxiliando na detecção e redução do crime e do terrorismo; impedindo a migração irregular; e reforçando a política de liberalização de vistos da UE. O sistema se assemelha ao Sistema Eletrônico de Autorização de Viagem dos Estados Unidos (ESTA). Os procedimentos legais para a aprovação do ETIAS foram iniciados em 2016, e o sistema está previsto para ser lançado em 1º de janeiro de 2022, embora ele se torne totalmente efetivo e obrigatório apenas no final de 2022</p>
<p><b>Sistema de Entrada/Saída - SES (2017)</b></p> <p>Sistema informático automatizado para o registo de viajantes de países terceiros (que possuam vistos de curta duração ou não), sempre que estes atravessarem uma fronteira externa da UE, substituindo o atual sistema de carimbagem manual de passaportes. O sistema irá registrar o nome da pessoa, o tipo de documento de viagem, dados biométricos (impressões digitais e imagens faciais) e a data e local de entrada e saída, sem, contudo, desrespeitar os devidos direitos fundamentais e a proteção de dados. O SES também registrará as recusas de entrada, contribuirá para prevenir a migração irregular e ajudará a proteger a segurança dos cidadãos europeus, além de ajudar os nacionais de países terceiros de boa-fé a viajar com mais facilidade. O sistema está previsto para entrar em funcionamento no primeiro semestre de 2022</p>	<p><b>Sistema Europeu de Informação sobre Registos Criminais - ECRIS (2012)</b></p> <p>Criado para melhorar o intercâmbio de informações sobre os registos criminais em toda a UE, o ECRIS assegura o intercâmbio de informações sobre condenações entre os países da UE de forma uniforme, rápida e compatível; fornece aos juízes e procuradores um acesso fácil a informações completas sobre os antecedentes criminais das pessoas em causa, incluindo em que países da UE essa pessoa foi anteriormente condenada; elimina a possibilidade de os criminosos escaparem às consequências das suas anteriores condenações noutra Estado-Membro da UE. No entanto, atualmente não é possível encontrar facilmente informações sobre condenações anteriores de nacionais de países terceiros. Para obter esta informação, os respectivos países da UE têm de ser contactados um a um. Todos os países da UE estão atualmente conectados ao ECRIS. Em 2017, a Comissão Europeia apresentou uma proposta de regulamento para centralizar a operacionalização do ECRIS-TCN na eu-LISA. O acordo sobre este regulamento foi alcançado em 2019 e o sistema, que está atualmente com inovações em desenvolvimento, deverá estar operacional em 2022.</p>

## 2.8 ANEXO B – INSTRUMENTOS JURÍDICOS DESENVOLVIDOS PARA A COOPERAÇÃO EM SEGURANÇA NA UE

<p><b>Programa de Haia (2005 - 2010)</b> Introduziu o princípio da disponibilidade como o conceito orientador para o intercâmbio de informações: em toda a UE, a informação disponível para as autoridades de aplicação da lei de um país da UE deve ser disponibilizada às forças de aplicação da lei de todos os países da UE</p>	<p><b>Programa de Estocolmo (2010-2015)</b> Destacou a necessidade de continuar o desenvolvimento de instrumentos de cooperação policial na UE</p>
<p><b>Decisão-Quadro sueca (2006/960/JAI)</b> Visa simplificar o intercâmbio de dados e informações entre as autoridades de aplicação da lei dos países da UE. Estabelece as regras relativas aos prazos e formulários normalizados para o intercâmbio de qualquer tipo de informação ou dados, detidos pelas autoridades responsáveis pela aplicação da lei (princípio da disponibilidade), mediante pedido prévio ou espontaneamente, garantindo que os procedimentos de intercâmbio transfronteiriço de dados não são mais rigorosos do que aqueles aplicáveis aos centros de informações nacionais (princípio do acesso equivalente)</p>	<p><b>Agenda Europeia de Segurança (2015-2020)</b> Identificou áreas em que são necessários mais esforços, nomeadamente a implementação integral dos sistemas existentes</p>
<p><b>Decisão Prüm (Decisão do Conselho 2008/615/JHA e 2008/616/JHA)</b> Buscam intensificar a cooperação transfronteiriça e o intercâmbio de informações entre as autoridades responsáveis pela prevenção e investigação de infrações penais. As regras abordam (1) as condições e procedimentos para acesso mútuo on-line a bancos de dados nacionais para pesquisa automatizada e fornecimento de perfis de DNA, dados de impressão digital e certos dados de registro de veículos nacionais; (2) condições para o fornecimento de dados não pessoais e pessoais relacionados a eventos importantes de dimensão transfronteiriça; (3) condições para o fornecimento de informações a fim de prevenir crimes terroristas; (4) condições e os procedimentos para intensificar a cooperação policial transfronteiriça através de diversas medidas; (5) trocas de DNA e impressões digitais com base em uma abordagem hit/no-hit, ou seja, os perfis de DNA ou impressões digitais encontrados na cena do crime em um país da UE podem ser comparados automaticamente com os perfis mantidos nas bases de dados de outros países da UE; (6) os dados de registro de veículos, incluindo placas e número de identificação do veículo (VIN), podem ser trocados por meio de plataformas nacionais vinculadas ao aplicativo online EUCARIS.</p>	<p><b>Estratégia para União da Segurança (2020 - 2025)</b> A Comissão propôs o reforço do mandato da Europol a fim de permitir que a agência apoie melhor as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da lei com informações, análises e conhecimentos especializados. A Comissão adoptou também uma proposta que permite à Europol emitir alertas no Sistema de Informação Schengen (SIS) com base em informações provenientes de países terceiros, em particular, para detectar combatentes terroristas estrangeiros</p>

### **3 A AGENDA DE PESQUISA SOBRE O CONTRATERRORISMO NA UNIÃO EUROPEIA**

O artigo que compõe a presente dissertação buscou analisar como a retenção de competência estatal, na ala de segurança interna, legitimada sob o princípio da subsidiariedade do Art. 5 (3) TUE, pode comprometer a eficiência de políticas de contraterrorismo no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ) da União Europeia (UE). Somado a isso, o fato de uma coordenação eficiente dos mecanismos securitários no ELSJ estar vinculada à necessidade de compartilhamento de informações sensíveis, não somente no âmbito policial, mas no escopo de inteligência, torna essa colaboração ainda mais desafiadora. Diante da necessidade de cooperação interestatal no combate a crimes de caráter transfronteiriço, é necessário que os Estados sejam capazes de viabilizar a convergência entre o princípio da subsidiariedade e o princípio da soberania. Nesse sentido, a saída tangencial é a cooperação informal, que, apesar de suas particularidades positivas em relação à não-burocracia, inclusão de atores fora da UE ou mesmo não-estatais, possui diversas divergências e deficiências que precisam ainda ser discutidas, a fim de que se busque soluções efetivas, eficazes e definitivas.

Ao longo dessa pesquisa, elencamos que a persistente preferência pela cooperação informal por meio de acordos antiterroristas fora da UE está repleta de vários riscos, com questões importantes relativas à legitimidade, responsabilidade e transparência. Ademais, a utilização de canais seletivos e compartimentalizados pode acabar por descredibilizar o bloco, no sentido de que a maior parte das decisões é determinada fora da estrutura da União. Outro problema envolve a possibilidade de que esses canais compartimentalizados possam minar o princípio da solidariedade entre os Estados-membros da UE, que é um pré-requisito crucial para uma política comum de combate ao terrorismo.

Nesse sentido, são propostas algumas questões para a condução de uma agenda de pesquisa futura no escopo da cooperação securitária em blocos regionais, sobretudo a União Europeia. A primeira lacuna de pesquisa se apresenta na problemática da proliferação de canais divergentes de compartilhamento de informações, e como estes podem enfraquecer as agências institucionalizadas, a ponto de tornar seu trabalho uma mera repetição das discussões já existentes e vigentes nas comissões, fóruns e órgãos de segurança internos ao bloco. Para tal, convencionou-se a hipótese de que a existência das agências de segurança institucionalizadas da UE pode entrar em risco, haja vista que o fenômeno de proliferação de canais não-institucionalizados pode afetar suas estruturas de funcionamento, e portanto, sua capacidade de resolução dos problemas securitários.

Ainda, diante da realidade do emprego inadequado do princípio da subsidiariedade, aponta-se também como uma possível lacuna para pesquisa o entendimento das instâncias que se fazem necessárias até a correta compreensão e incorporação do princípio da subsidiariedade ao escopo de atuação da União em termos securitários. Isto é, criar a percepção coletiva e acurada de onde/quando são necessárias, de fato, ações institucionalizadas da União Europeia e quando os esforços unitários de seus Estados-membros – junto a estruturas informais de segurança – são estratégias mais rápidas e efetivas, evitando assim desconfianças relacionadas à perda de influência e poder político, e permitindo a tomada de decisões de forma mais veloz e assertiva.

Avalia-se também a possibilidade de condução de pesquisa futura acerca de se/como as estruturas informais podem contribuir para o enfraquecimento, ou até mesmo fim, das instituições formais. Assim, entraria neste arcabouço também a profunda análise de quais seriam os impactos deste fenômeno sobre as estruturas de segurança regional, e como as relações internacionais poderiam se modificar a partir disso, mostrando possíveis novas alianças e arranjos institucionais (e não-institucionais), modificando também a forma como as teorias de segurança podem vir a ser pensadas em um futuro próximo.

## REFERÊNCIAS

- ADEN, Hartmut. EU Policy on Internal Security and the Subsidiarity Principle. *In*: WALZENBACH, Gunter; ALLEWELDT, Ralf. **Varieties of European Subsidiarity: a Multidisciplinary Approach**. [S.l.]: E-International Relations Publishing, 2021. pp. 91-104.
- ANDREEVA, Christine. The EU's counter-terrorism policy after 2015: Europe wasn't ready, but it has proven that it's adaptable. **Europäische Rechtsakademie - ERA**, v. 20, n.3, p. 343-370, 2019 .
- DEN BOER, Monica. **'9/11 and The Europeanisation of Anti-Terrorism Policy: a critical assessment'**. Notre Europe, Sep. 2003. Policy Paper n. 6.
- ENGELBREKT, Antonina B.; BREMBERG, Niklas; MICHALSKI, Anna; OXELHEIM, Lars. **Trust in the European Union in Challenging Times: Interdisciplinary European Studies**. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2019.
- VORONOVA, Sofia. Understanding EU counter-terrorism policy. **EPRS - European Parliamentary Research Service**, p. 1-12, 2021. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/659446/EPRS\\_BRI\(2021\)659446\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/659446/EPRS_BRI(2021)659446_EN.pdf). Acesso em: 10 out. 2021.