



2.26 • A dimensão externa da segurança interna

A POLÍCIA JUDICIÁRIA E O COMBATE AO TERRORISMO NA SENDA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL (1.ª parte)

João Paulo Ventura

DETENDO, NOS TERMOS LEGAIS, a competência reservada absoluta para a investigação policial dos crimes de terrorismo e organização terrorista, a Polícia Judiciária (PJ) está, desde há quase meio século, na primeira linha e na vanguarda do combate ao terrorismo e ao extremismo político violento em Portugal. Já na vigência do regime democrático foram criadas internamente na PJ estruturas orgânicas embrionárias que assumiriam esse encargo¹ e que evoluiriam depois, em maio de 1982, para a (antiga) Direção Central de Combate ao Banditismo (DCCB) a que sucederia mais tarde, vinte e sete anos depois, a partir de abril de 2009, a atual Unidade Nacional Contra-Terrorismo (UNCT).

O percurso foi longo e recheado de dificuldades, peripécias e vicissitudes, mas independentemente das nomenclaturas das suas sucessivas unidades orgânicas – da pioneira SCIACV à herdeira UNCT – a PJ respondeu sucessivamente e com ímpar eficácia aos focos de atividade criminoso organizada, de matriz político-ideológica e confessional; às organizações terroristas e a outras que se situavam na sua antecâmara – a do extremismo político violento.

Não foi um caminho isento de percalços: foram páginas escritas com esforço, sangue, suor e lágrimas². Ainda na década de setenta do século transato, a ação da PJ contribuiria decisivamente para garantir a integridade e a soberania de Portugal sobre os territórios insulares – decapitando e neutralizando duas organizações separatistas que visavam as ilhas atlânticas e que chegaram a perpetrar ataques bombistas – e na década seguinte desmantelou uma organização terrorista doméstica inscrita no quadrante ideológico da extrema-esquerda marxista-leninista³, para além de vários grupos de extrema-direita responsáveis por ações de natureza terrorista cometidas ainda nos anos setenta – sob forte influência dos clamores do PREC – e depois nos anos noventa da mesma centúria. A PJ tem ainda, numa ação sobretudo ancorada na melhor lógica da prevenção criminal, colaborado e cooperado para lograr manter o país incólume e intocável, a salvo e invicto, até ao presente, perante as hodiernas ameaças do terrorismo de matriz ideológico-religiosa⁴.

Porém, longe vão os tempos da vertigem separatista insular e da voragem revolucionária entre os antípodas da esquerda e da direita dos idos de setenta e oitenta do século XX e do terrorismo autóctone daí decorrente que caracterizou e marcou esses dias.

O terrorismo tradicional que radica nesse período da História tinha fisionomia eminentemente regional e focos de inspiração que residiam essencialmente em motivações etno-nacionalistas e separatistas ou puramente ideológicas – da

esquerda à direita ou do marxismo-leninismo ao nacional-socialismo – e que, hoje por hoje, se transfigurou quase por completo. A globalização desse fenómeno criminal deve-se sobretudo à expansão e predomínio do terrorismo de matriz confessional em que determinado credo ou orientação religiosa se transfigurou numa espécie de ideologia religiosa que lhe subjaz.

Paulatinamente e em função dos desafios convocados por essas novas formas de terrorismo global, a cooperação internacional afirmou-se crescentemente, sobretudo nas duas décadas mais recentes, enquanto necessidade incontornável. Decididamente não há, nos dias de hoje, combate ao terrorismo sem cooperação internacional. A colaboração transnacional não se esgota naturalmente na dimensão *law enforcement* – tem outras expressões ao nível da cooperação judiciária e entre serviços de segurança e *intelligence*, para além da vertente da cooperação estratégica e em sede de *policy making* – mas a cooperação policial afigura-se central e é a experiência que o demonstra e comprova.

“
A cooperação internacional *multi agency* é uma das principais linhas de resposta perante um fenómeno criminal que é global.
”

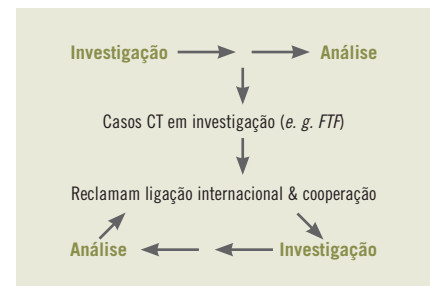
O terrorismo atual já não se compadece com fronteiras e alguns padrões de ação terrorista são tão globais como o próprio mundo. Isso explica em grande parte a importância da cooperação e da permuta de informações entre agências e serviços ao nível internacional. Não é possível nem recomendável aguardar passivamente a execução ou concretização de conspirações terroristas. E é também por esse motivo que o intercâmbio de dados tem natureza preventiva: o esforço de ação contraterrorismo (CT) é da ordem da prevenção da radicalização situa-se no âmbito da chamada prevenção especial⁵.

A cooperação internacional *multi agency* é uma das principais linhas de resposta perante um fenómeno criminal que é global. Em síntese e de modo necessariamente resumido, semelhante abordagem aponta para o desenvolvimento de ações de deteção e investigação preventiva em estreita cooperação; para um modelo de intervenção proativa orientado no intuito de abortar planos, preparativos e conspirações com vista à execução de atentados terroristas.

Com efeito, no esforço de ação CT contra o extremismo político violento (CVE) em geral e entre a comunidade de *stakeholders* o cenário seguramente mais indesejado ou a última coisa que definitivamente (não) se pretende é reagir a um atentado terrorista. De *per se*, a reação significa que o atentado ocorreu e não foi possível preveni-lo nem evitá-lo. Ora, esse é desde logo indicador de insucesso da atuação das autoridades competentes em matéria de prevenção (em bom rigor é fracasso de toda a sociedade).

De facto, operamos e desenvolvemos esforço para que o(s) atentado(s) não seja(m) possível(eis) e não se materialize(m). Nesse sentido, a prevenção é nuclear e inicia-se na prevenção da radicalização político-ideológica e confessional: trabalho, por definição, multidisciplinar e *multi-agency*⁶. Pretende-se prevenir infrações criminais terroristas de resultado⁷ por via da deteção e investigação dos chamados crimes instrumentais. Isto remete para o ciclo de *intelligence* – a exploração, recolha, tratamento, análise e difusão ou disseminação de dados – e frequentemente para a monitorização conjunta de casos concretos em condições de estreita e articulada ligação entre Estados e as respetivas forças ou serviços representativos.

Mais ainda e não menos interessante, estabelece-se, sem prejuízo de se atender e respeitar as exigências do ciclo de inteligência, um curioso esquema de circularidade e reciprocidade entre as vertentes da investigação propriamente dita, da análise e da ligação-cooperação internacional, do nosso ponto de vista eloquentemente ilustrada e documentada pelo esquema gráfico seguinte:



Hodiernamente, todas as unidades *law enforcement* CT têm capacidade *intel* e desenvolvem o já referido ciclo de *intelligence* (recolhendo, explorando, analisando e partilhando dados). Em geral, essas capacidades envolvem parcerias diretas com serviços de informações ao nível nacional e internacional. Mas a diversidade de padrões e modelos de ação CT afeta e condiciona a cooperação e o intercâmbio de dados e de informação em geral. Naturalmente não temos legitimidade para discutir o mérito, valor acrescentado ou diminuído de diferentes perfis de unidades CT que proliferam

em países europeus. Não apenas por uma questão de elementar diplomacia e cortesia, mas também porque tal depende de opções políticas. No entanto, e sem prejuízo desse *handicap*, trata-se de um exercício de estudo comparativo bastante interessante e que traduz um desafio. Para entender esse complexo *puzzle*, é indispensável ponderar e atentar nas orientações e tendências políticas internas; e na História, tradição, cultura, dimensão territorial e populacional de cada um desses países.

Nos dias de hoje, o terrorismo é encarado como fenómeno criminal que envolve a prática de crimes graves, mas é sobretudo uma questão de segurança dos Estados, um imperativo de segurança nacional. Por via de regra, a maioria dos países europeus segue o modelo dualista ou dicotómico, i. e., a divisão entre unidades de investigação num registo de aplicação da lei e serviços de segurança e *intelligence*. Em determinados casos, porém, descortina-se também algum nível de redundância, sobreposição, rivalidade e competição entre serviços de polícia – polícia militar e civil (Polizia di Stato e Carabinieri em Itália; Cuerpo Nacional de Policía-Comisaría General de Información e Guardia Civil em Espanha).

Em síntese e na medida em que o espaço, a reserva e o sigilo não nos permitem análise mais aprofundada, estamos perante um domínio de competências cruzadas e, por vezes, sobrepostas entre forças policiais e serviços de informações, persistindo incontornavelmente diferentes padrões e modelos funcionais e de competências nos países europeus. A decisão do Conselho de Ministros da Justiça e Assuntos Internos da União Europeia (EU), de 20 de setembro de 2001, (re) afirmou necessidade de reforço da cooperação CT entre aqueles dois mundos – leia-se polícias e serviços – e, sendo curial e de justiça reconhecer que muito já foi feito e percorrido longo percurso, manda a verdade que também se diga que resta ainda bastante caminho a percorrer. ■

Notas

¹ Primeiro a Brigada de Investigação de Atividades Concertadas de Violência (BIACV) que a partir de dezembro de 1976 já operava na dependência da Secção Central da PJ de Lisboa e pouco depois, em virtude da entrada em vigor do Decreto-Lei 364/77 (criação da Direção Central de Prevenção e Investigação), a Secção Central de Investigação de Atividades Concertadas de Violência (SCIACV) que viria a gerar a DCCB – atual UNCT – criada pelo Decreto-Lei 235/80 de 18 de julho (Cf. Ventura & Dias, 2015, pp. 19, 20 e 23).

² A PJ perdeu dois dos seus operacionais e investigadores em ações de combate ao terrorismo realizadas no Porto, em março de 1978, e em Lisboa, em agosto de 1987 (Cf. Ventura & Dias, 2015).

³ A organização terrorista Forças Populares 25 de Abril, certamente a mais perigosa e letal que pontificou em Portugal na História moderna. Em cerca de nove anos de atividade, entre 1980 e 1988, custou ao país 17 vítimas mortais e dezenas de feridos graves, executando um volume total de 203 ações violentas, com recurso a engenhos explosivos e granadas e efetuando disparos de armas de fogo (Cf. Ventura & Dias, 2015, p. 37 e também Vilela, 2005).

⁴ Que de resto e conforme é consabido, marca hoje o mais elevado nível de ameaça terrorista que pende sobre a Europa. Uma ameaça sem precedentes, depois da verdadeira e vertiginosa sucessão de atentados ocorridos em vários países, sobretudo entre 2015 e 2017 (Cf. Ventura, 2018a, p. 30).

⁵ Cf. Ventura (2018a, pp. 40 e 41).

⁶ Cf. Ventura (2018 b).

⁷ Que oportunamente designámos como *terrorist achievement crimes* (vide Ventura, 2004, pp. 199, 209 e 210).

Referências

- DIJKSTRA, Hans (2010). "A experiência holandesa no combate ao terrorismo", *Modus Operandi*, 3: 52-53.
- DUARTE, José Fernandez (2010). "A luta contra o terrorismo internacional – Relações bilaterais Portugal-Espanha", *Modus Operandi*, 3: 45-47.
- EUROPOL (2007-2017). "*Trends & Situation Report (TE-SAT) on Terrorism in the EU*". Haia: Europol Public Information.
- FERNANDES, José (2017). "A cooperação judiciária e policial internacional", in: *Cooperação judiciária e policial – Seminário Internacional* (pp. 21-26), Guiné-Bissau: Camões – Instituto da Cooperação e da Língua.
- PANIÁGUA, Manuel Navarrete (2010). "Cooperação entre a PJ e a Guardia Civil em matéria de terrorismo", *Modus Operandi*, 3: 48-51.
- REEB, Christian (2010). "A luta contra o terrorismo: a cooperação franco-portuguesa", *Modus Operandi*, 3: 56-58.
- VENTURA, João Paulo (2004). "Terrorismo: da caracterização do fenómeno à reatividade proativa", *Polícia & Justiça III* (3): 195-236.
- VENTURA, João Paulo (2010). "A PJ e o combate ao terrorismo – a propósito da reunião da Interpol, sobre terrorismo na Europa, realizada em Portugal", *Modus Operandi*, 3: 39-44.
- VENTURA, João Paulo (2018a). "Radicalização político-ideológica e comportamento criminal: caracterização, prevenção e resposta", *Investigação Criminal, Ciências Criminais e Forenses* – IC3F, 2: 10-44.
- VENTURA, João Paulo (2018b). "Análise de *intelligence*, prevenção, cooperação e investigação", comunicação ao V Congresso de Investigação Criminal, Braga: Espaço Vita.
- VENTURA, João Paulo & DIAS, Rui (2015). "*Base Mike – Subsídio para a História da DCCB-UNCT da Polícia Judiciária*", Lisboa. Associação Sindical dos Funcionários de Investigação Criminal da Polícia Judiciária.
- VILELA, António José (2005). *Viver e morrer em nome das FP-25*, Cruz Quebrada: Casa das Letras/Editorial Notícias.
- YEATS, Cathal (2010). "A Polícia Real de Gibraltar e o combate ao terrorismo", *Modus Operandi*, 3: 54-55.