

OPERAÇÕES ESPECIAIS NA PSP



LUÍS PEÇA FARINHA
Comandante da UEP

Em primeiro lugar gostaria de agradecer ao ISCPSI o convite para participar neste seminário, que considero, de relevo e pertinência acrescidos, no quadro atual no qual operam a PSP e a UEP.

O tema “operações especiais na PSP” não pode ser abordado sem que se considere, não apenas as designadas operações especiais de polícia, a sua essência, objectivos e meios mas, também, as unidades que as executam, a sua organização, efectivos e capacidades de resposta.

Não obstante, importe delimitar o conceito de operações especiais de Polícia, a verdade é que estas duas realidades (operações e unidades) são indissociáveis e interdependentes, devendo ser analisadas em conjunto e nas diversas dimensões que encerram.

Estas duas realidades são, por um lado, consequência das necessidades da sociedade e do Estado, por intermédio das Polícias, de prevenir e combater fenómenos criminais graves e assegurar adequados níveis de segurança e resposta e, por outro, dos meios e condições que o Estado, nos termos da Lei, disponibiliza às Polícias para a execução de

missões que exigem meios materiais e recursos humanos, para além dos normalmente empregues nas missões gerais de Polícia.

Neste contexto, teceremos algumas considerações sobre a necessidade das operações especiais na Polícia de Segurança Pública (PSP), num quadro de resposta aos requisitos do modelo de Polícia integral da PSP, não perdendo de vista, que as operações especiais policiais ou de polícia, são ações de natureza cirúrgica e limitada, no espaço e no tempo e que se pautam pelos princípios da legalidade, proporcionalidade e adequabilidade, que enformam a acção policial em Estados democráticos.

Assim, consideramos, genericamente, Operações Especiais de Polícia, as que, pelas características do incidente, dos actores envolvidos e dos recursos ao dispor destes ou por estes utilizados, exijam da Polícia, o emprego passivo ou activo, de meios humanos, tecnológicos e materiais, incluindo armamento, que apresentem riscos potenciais ou efectivos de danos, ultrapassem os meios de utilização comum, e careçam de uma validação suplementar da estrutura de decisão, para a sua execução. A este conceito, voltaremos mais adiante.

Como Unidade de Operações Especiais de Polícia, consideraremos a Unidade de Polícia que dispõe, dos meios materiais, técnicos, tecnológicos, armamento e equipamento e dos recursos humanos tecnicamente habilitados e com as competências necessárias à execução de missões de operações especiais, de natureza excepcional em razão de competências atribuídas por Lei.

Neste domínio, refira-se que as realidades diferem de país para país, quer em razão da caracterização da sociedade e dos fenómenos criminológicos, quer dos normativos legais reguladores da atividade policial, quer da própria organização dos sistemas de segurança interna.

No caso concreto, consideraremos a Unidade Especial de Polícia, enquanto unidade de operações especiais e, como operações especiais policiais, as operações executadas pelas suas cinco subunidades operacionais, com particular destaque para o Grupo de Operações Especiais, enquanto “Última Razão” da intervenção policial e por ser aquela, cuja génese de criação, corresponde à materialização do espírito e dos requisitos das operações especiais de polícia.

BREVES ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Unidades Especiais e Operações Especiais de Polícia

Unidades Especiais de Polícia e Operações Especiais de Polícia, não são, para a PSP, nem uma novidade recentemente consagrada pelo legislador, nem uma nova modalidade de atuação policial.

De certo modo, podemos considerar, atentas as referências históricas e legislativas existentes, que a génese das unidades especiais e das operações especiais de polícia, reside na PSP, que inicialmente desenvolveu a sua organização e princípios e definiu as doutrinas de actuação necessárias, respondendo aos desafios da segurança pública, da prevenção e do combate à criminalidade, acompanhando a sua dinâmica evolutiva, as novas solicitações da sociedade e os constantes desafios da segurança interna.

Considerando as competências das actuais subunidades operacionais da Unidade Especial de Polícia, em matéria de ordem pública, a experiência da UEP e da PSP, remonta, num passado próximo, ao tempo das antigas companhias móveis, na década de 60 do século passado, competência

legalmente formalizada em 1977, com a constituição do Corpo de Intervenção (CI), através do DL n.º 131/77 de 05ABR, como unidade de reserva do comando geral, com a atribuição de reforçar os comandos em situações de alteração da ordem pública.

Ao longo de mais de 3 décadas de experiência, o CI desenvolveu competências e ganhou maturidade e solidez de atuação, com uma adequada evolução da formação técnica, humana e profissional do seu efectivo, consentânea com os princípios legais e doutrinários, que devem pautar a actuações de unidades de polícia ordem pública em regimes democráticos.

Com as leis orgânicas de 1994 (DL n.º 321/94) e de 1999 (Lei n.º 5/99), o Corpo de Intervenção assumiu a qualidade de unidade especial da PSP, autónoma até à sua integração na UEP, em 2008, por força da Lei n.º 53/2007, que aprovou a atual organização da PSP.

À década de 60 do século XX, reporta-se, também, a constituição formal de unidades cinotécnicas, ao tempo integradas nas Companhias Móveis e posteriormente no Corpo de Intervenção, como grupo operacional e cuja evolução conduziu à constituição do atual Grupo Operacional Cinotécnico (GOC) subunidade operacional da UEP e a uma diversidade de domínios de utilização dos binómios cinotécnicos, na atividade de polícia e na segurança interna.

No período após 25ABR74, a génese embrionária das unidades especiais de polícia evoluiu e consolidou-se, não apenas em consequência da atribuição formal à PSP, do exercício de competências, como foi o caso da “Ordem Pública” e do “Combate ao Terrorismo” com a criação do CI e do Grupo de Operações Especiais (GOE) mas, também, com o exercício de atribuições não especificamente previstas, mas que eram desenvolvidas pela PSP, como a segurança dos membros do governo e das entidades

estrangeiras de visita ao nosso país e dos Embaixadores acreditados em Portugal, as quais eram exercidas pela Direção Geral de Segurança (DGS), até à sua extinção em 1974.

Assim, a atividade de segurança pessoal, iniciou-se ainda em 1974, com a criação de um grupo especial de protecção de entidades governamentais e estrangeiras, no Comando da PSP de Lisboa, o qual desenvolveu a sua actividade até 1979, ano em que foi criada a Divisão de Segurança da PSP de Lisboa, com três secções de segurança: Segurança de Instalações Oficiais, Segurança de Instalações Diplomáticas e Segurança Pessoal.

Face ao desenvolvimento da actividade de segurança pessoal em todo o Território Nacional e também no estrangeiro e à necessidade verificada, de conferir competência nacional e exclusiva à PSP nesta matéria, o legislador cria, através do DL n.º 321/94, o Corpo de Segurança Pessoal (CSP), na PSP, integrado no Comando das Forças Especiais e, em 1999, através da Lei n.º 5/99, consagra-o como unidade especial autónoma, na direta dependência do Diretor Nacional da PSP.

O final da década de 70 do século passado, marcada por atentados e ações terroristas na Europa, com destaque para o ataque à delegação israelita nos Jogos Olímpicos de Munique em 1972, revelou, à época, a impreparação das Polícias para fazer face ao fenómeno terrorista o que, associado a idênticas preocupações de natureza interna ditou, em 1979, a criação do Grupo de Operações Especiais (GOE) na PSP, pela Lei n.º 506/79, como uma força de polícia especialmente preparada para o combate anti-terrorista e com a competência específica de intervenção em situações de sequestro ou tomada de reféns e terrorismo em todo o território nacional.

Refira-se que o GOE foi a única unidade especial de polícia, criada por Lei no nosso país, para a luta anti-terrorista e para fazer face a situações de

violência concertada e criminalidade altamente violenta, materializando a capacidade de intervenção da PSP em matéria de operações especiais, correspondendo, atualmente, à intervenção no último nível de atuação policial, como “Última Razão”.

Ao GOE, agora subunidade da UEP, desde 2008, voltaremos mais adiante.

As Brigadas de Minas e Armadilhas, embrião do atual Centro de Inativação de Explosivos e segurança em Subsolo (CIEXSS), remontam a 1961, ano em que foi recebida, por elementos da PSP, a primeira formação em Portugal, para inativação de explosivos e cuja evolução levou à formação desta subunidade, capacitada nos domínios da inativação de engenhos explosivos, da segurança em subsolo e NBQR.

Esta breve referência histórica destina-se, apenas, a realçar que a UEP é o resultado da consolidação e integração coordenada, de um conjunto de competências e valências técnicas especiais, há muito existentes na PSP e identificadas como indispensáveis, no âmbito das missões atribuídas por Lei e que respondem às necessidades do seu modelo de polícia integral.

A Unidade Especial de Polícia (UEP)

A UEP foi criada em 2007 pela Lei n.º 53/2007, que aprovou a orgânica da PSP, em resultado da decisão de integração numa estrutura orgânica e de comando única, das competências operacionais de natureza especial e das unidades especiais, à data existentes, ou seja, CI, GOE, e CSP, por um lado, e CIEXSS por outro, ainda que sem a designação formal de unidade especial. A estas, agora subunidades, decidiu o legislador juntar o GOC, autonomizando-o do CI, face à evolução da utilização de canídeos na actividade policial, para além da ordem pública e a uma cada vez maior

diversidade de aplicações da cinotécnica, que justificavam a criação de uma unidade de natureza específica e com maior autonomia técnica e tática, formação mais especializada e doutrina de atuação alinhada com as melhores práticas das policiais europeias. Na verdade, da simples utilização na ordem pública, os binómios cinotécnicos passaram a ser empregues na detecção de explosivos, estupefacientes, busca e salvamento de pessoas, operações táticas policiais, deteção de substâncias várias e até, em projetos científicos, para a identificação de odores característicos de determinadas doenças.

Apesar de bem-sucedida, a UEP não foi, no entanto, a primeira tentativa de unificação das unidades especiais da PSP sob um único comando. O primeiro ensaio ocorreu em 1994, com o DL nº. 321/94, que estabeleceu o Comando das Forças Especiais, na dependência do Comandante Geral da PSP, integrando o CI, o GOE e o CSP, para efeitos de coordenação operacional, logística e administrativa, mantendo estas unidades, a sua autonomia técnica e tática de atuação. Por motivos vários, nunca foi implementado, embora a sua importância fosse reconhecida.

A necessidade de maior coordenação, integração e complementaridade de acção das valências especiais da PSP estava, pois, há muito identificada no interior da instituição, vetores que, entre outros, estiveram na génese da criação da atual UEP.

Missões da UEP

A Unidade Especial de Polícia (UEP), é uma unidade na directa dependência do Director Nacional, especialmente vocacionada para operações de manutenção e restabelecimento da ordem pública, resolução e gestão de incidentes críticos, intervenção tática em situações de

violência concertada e de elevada perigosidade, complexidade e risco, segurança de instalações sensíveis e de grandes eventos, segurança pessoal dos membros dos órgãos de soberania e de altas entidades, inactivação de explosivos e segurança em subsolo e aprontamento e projecção de forças para missões internacionais.

Subunidades Operacionais da UEP

Para a execução das missões atribuídas por Lei, a UEP integra como subunidades operacionais:

O Corpo de Intervenção (CI), força de reserva à ordem do diretor nacional, especialmente preparada e destinada a ser utilizada em acções de manutenção e reposição de ordem pública, no combate a situações de violência concertada, na colaboração com os comandos no patrulhamento, designadamente de visibilidade e na segurança de grandes eventos.

O Grupo de Operações Especiais (GOE), força de reserva da PSP, à ordem do diretor nacional, destinada, fundamentalmente, a combater situações de violência declarada, cuja resolução ultrapasse os meios normais de actuação.

O Corpo de Segurança Pessoal (CSP), força especialmente preparada e vocacionada para a segurança pessoal de altas entidades, membros de órgãos de soberania, protecção policial de testemunhas ou outros cidadãos sujeitos a ameaça, no âmbito das atribuições da PSP.

O Centro de Inactivação de Explosivos e Segurança em Subsolo (CIEXSS), núcleo de direcção e formação técnica da especialidade de detecção e inactivação de engenhos explosivos e de segurança no subsolo.

O Grupo Operacional Cinotécnico (GOC) subunidade especialmente preparada e vocacionada para a aplicação de canídeos no quadro de competências da PSP.

Para além destas subunidades, sedeadas em Lisboa, por despacho do Ministro da Administração Interna, sob proposta do diretor nacional, podem ser destacadas, ou colocadas com carácter permanente, forças da UEP na dependência operacional, logística e administrativa dos comandos territoriais de polícia, situação que existe atualmente nos seguintes comandos:

FD/UEP/CRAçores – Valências CSP, CIEXSS e GOC

FD/UEP/CRMadeira – Valências CSP, CIEXSS e GOC

FD/UEP/CMPorto – Valências CI, CSP, CIEXSS e GOC

FD/UEP/CDFaro – Valências CI, CSP, CIEXSS e GOC

FD/UEP/CDBeja – Valência CIEXSS

FD/UEP/CDViseu – Valência CIEXSS

FD/UEP/CDCastelo Branco – Valência CIEXSS

FD/UEP/CDBragança – Valência CIEXSS

O destacamento de meios da UEP visou responder a necessidades específicas de natureza geográfica e a critérios de eficiência e eficácia operacional do apoio ao dispositivo da PSP, segundo uma doutrina única e integrada, de actuação das valências técnicas.

Estrutura orgânica da UEP

Materializando o espírito e o objetivo de integração, mantendo a autonomia técnica e táticas das suas subunidades operacionais e do princípio de especialização, a UEP foi dotada de uma estrutura simples, quer no domínio do apoio operacional e logístico, quer no da arquitetura

interna das suas subunidades, segundo o princípio de que tudo o que não constitua especificidade, competência ou capacidade técnica própria de cada subunidade, é de natureza comum ou de utilização partilhada, o que permitiu uma racionalização e redução significativa de estruturas e recursos logísticos.

Para além das cinco subunidades operacionais, a UEP integra apenas duas áreas: Uma Área Operacional, destinada ao suporte operacional à actividade desenvolvida pelas subunidades e uma Área de Apoio, destinada ao suporte logístico, administrativo e financeiro a toda a Unidade, as quais se constituem como os serviços de natureza comum a todas as subunidades.

Se na Área de Apoio, os objectivos da sua constituição eram evidentes e relativamente simples, dos quais resultaram reduções expressivas de recursos humanos, materiais e financeiros utilizados, no que se refere à dispersão de recursos existentes nas unidades enquanto autónomas e independentes, já na Área Operacional, a integração pretendida foi mais complexa e profunda.

A gestão das operações e da actividade operacional passou a ser coordenada por um núcleo único, o Núcleo de Operações e Informações, que coordena também o processo relativo à informação a processar, receber e difundir às subunidades, do que resultou um aumento relevante da coordenação operacional e da acção conjunta e integrada.

Com esta fórmula, uniformizaram-se e integraram-se procedimentos operacionais, técnicos e táticos, de conjunto, com um reforço da eficiência e da eficácia das intervenções.

Outro domínio sempre delicado nesta tipologia de unidades é o da doutrina e formação. Para este efeito, identificada a necessidade reforçar a actuação integrada e a complementaridade das valências técnicas e das

sinergias de actuação, foi criado um Núcleo de Doutrina e Formação Conjunta, com atribuições na definição, coordenação e supervisão da doutrina geral de actuação da UEP e das doutrinas específicas de cada subunidade, no quadro próprio, determinado pela especificidade das missões atribuídas.

O resultado foi uma uniformização da filosofia e procedimentos de actuação conjunta e a consolidação dos protocolos de actuação entre as subunidades, materializados em normativos definidos e reforçados por uma prática regular de treino conjunto e integrado, que permite ter, para situações tipo, protocolos mínimos de actuação conjunta e de acionamento imediato e, para situações inopinadas ou não planeadas, um mais elevado grau de eficiência de acção integrada, redutora do risco e da incerteza em razão de uma articulação operativa bem oleada e conhecida dos efectivos de cada subunidade, factor que reputamos de indispensável para o sucesso e eficácia das operações especiais de polícia.

Saliente-se, que a doutrina e filosofia de actuação estabelecidas para a UEP, estão em linha e coordenadas com as definidas para o restante dispositivo da PSP, o que se constitui como um elemento facilitador e integrador da acção policial e potenciador de processos mais eficientes e de resultados mais eficazes.

Objetivos da criação da UEP

Os objectivos subjacentes à criação da UEP eram claros, estavam identificados e foram consolidados com base nas experiências de funcionamento das várias valências técnicas ao longo do tempo e no contexto do dispositivo operacional existente, tendo sido atingidos na sua quase plenitude.

Aumentar a articulação e a coordenação doutrinária e de actuação operacional, conjunta, das unidades especiais da PSP e das suas valências técnicas; aumentar a qualidade da formação e a mobilidade operacional; racionalizar a utilização e disponibilização de recursos humanos e técnicos, de material, equipamento e infraestruturas; e, reduzir custos, foram os vectores determinantes da sua criação e desenvolvimento, a par da integração sob um comando único, vicissitudes já há muito identificadas pela PSP e que, mais do que aconselhar, determinavam que esta fosse a solução a adoptar.

No capítulo dos recursos humanos conseguiu-se uma redução significativa do pessoal de apoio, em razão da reformulação de estruturas e da criação de serviços comuns de apoio operacional e logístico, fazendo uso dos recursos existentes.

A utilização da massa crítica disponível foi rentabilizada e operou-se uma maior mobilidade interna. O estabelecimento de princípios de doutrina e formação comuns aumentaram a qualidade da formação, a complementaridade das valências e a capacitação técnica do efetivo, o que criou condições para uma maior capacidade de projecção integrada de forças, a par de uma redução dos custos de funcionamento.

Do efectivo actual, superior a 1000 elementos, excluído o das Forças Destacadas, o pessoal de apoio logístico é cerca de 10% e o pessoal de apoio operacional é próximo dos 3%.

A densificação dos critérios de utilização de valências técnicas e competências especializadas permitiu, com os mesmos efetivos, aumentar a capacidade de resposta simultânea a solicitações e os níveis de eficiência de atuação, bem como, constatar que os efetivos previstos para as diferentes subunidades, são suficientes e adequados, para o quadro geral de missões da UEP.

A par de uma mais estreita articulação e atuação integrada das subunidades, criadora de sinergias de eficiência e eficácia, a existência de um comando único, resultou numa mais eficaz ação coordenadora, relativamente a decisões transversais e à gestão de meios de utilização comum ou partilhada.

Sem prejuízo da manutenção, necessária, do princípio de especialização, cada subunidade manteve a sua autonomia técnica e tática, e de desenvolvimento das suas competências específicas, mas os meios técnicos e materiais e as infra-estruturas de treino e formação, passaram a ter uma utilização multidimensional, plural e partilhada, segundo princípios de necessidade, o que obviou a redundâncias desnecessárias de meios e à efetiva redução de custos com material e equipamento, situação mais evidente ao nível dos meios auto e dos equipamentos tecnológicos.

O novo regime de serviço

Para além da integração de estruturas, a UEP alterou o paradigma da prestação de serviço em unidades especiais de polícia, o qual passou a ser feito em regime de comissão de serviço, a primeira, por um período de dois anos, com posteriores renovações anuais.

Ao regime de comissão de serviço, que permite uma gestão mais criteriosa e eficiente da massa crítica operacional, associou-se um regime de certificação das competências técnica e da aptidão física para todos os efectivos operacionais.

Este regime garante um patamar mais elevado de competência profissional e técnica dos efectivos e assegura um maior grau de capacidade e prontidão das várias valências, para além de uma

harmonização dos níveis de desempenho, indispensáveis a uma adequada qualificação e gestão dos recursos humanos.

UEP – Unidade policial integral

A missão da UEP resultou da integração das missões atribuídas às unidades especiais, competindo-lhe, a intervenção nos últimos níveis da pirâmide de actuação policial, quando os meios normais de contenção, intervenção e reacção se mostram insuficientes, atento o modelo de polícia integral da PSP.

A sua relevância deriva, essencialmente, da integralidade do modelo da sua estrutura, da complementaridade das suas valências técnicas e capacidades operacionais, do seu elevado grau de prontidão e níveis de resposta e, principalmente, das missões diversificadas, que executa diariamente, a nível nacional e internacional, ao serviço da segurança pública e dos cidadãos.

A UEP é herdeira dos símbolos e do património histórico das unidades especiais da PSP, herança que também engloba, a memória histórica e doutrinária das unidades especiais de polícia em Portugal.

Neste contexto, a UEP tem desenvolvido doutrina própria e protocolos de actuação integrada, de acordo com os modelos de actuação da PSP, coordenados com o restante dispositivo operacional e que resultam da experiência das suas valências e das boas práticas, técnicas e táticas desenvolvidas para as ambiências sociológicas e criminológicas em que a opera.

A PSP atua nos grandes centros urbanos onde se situam os órgãos de soberania e os centros de poder e decisão e nas grandes áreas populacionais do país, algumas delas zonas urbanas sensíveis, nas quais, a

criminalidade e a conflitualidade social assumem, por vezes, características que exigem actuações integradas e coordenadas, com recurso a capacidades e meios técnicos e humanos, para além dos habitualmente disponíveis e normalmente utilizados.

Estes vectores, justificam só por si, a existência de uma Unidade Especial de Polícia, integral, que permita a uma Polícia, também integral, com as atribuições da PSP, dispor de capacidade de actuação própria, para responder em qualquer momento, às necessidades dos níveis mais elevados de intervenção e resposta policial.

No domínio das competências especiais de polícia, a integração doutrinária e de protocolos de actuação específicos de cada valência, assumem uma particular relevância para o sucesso da acção e da intervenção conjunta, pelo que desagregação do conjunto integrado destas valências, por mais que uma entidade policial, é um fator de perturbação do resultado operacional e uma não boa prática de gestão de recursos humanos, técnicos e financeiros.

A pirâmide de níveis de intervenção, um dos pilares de actuação da PSP, estabelece níveis de actuação/intervenção identificados e delimitados, com protocolos de transição definidos e com procedimentos de articulação e coordenação conhecidos de todos, o que garante decisões tempestivas e adequadas ao acontecimento, à ameaça e ao risco.

Neste contexto, mesmo em sede de activação do último nível, correspondente à intervenção operacional do GOE, a sua acção não é isolada, resultando apenas da progressão ascendente da situação a partir dos níveis de intervenção inferiores e da insuficiência dos meios normais para a sua resolução.

Numa situação de gestão de um ITP, por exemplo, atento o carácter integral da UEP e os diferentes níveis de intervenção, o GOE será a última

subunidade a intervir mas, por norma, todos os procedimentos relativos à qualificação do incidente e às acções a desenvolver estarão executados, por estarem protocolados e serem do conhecimento de todos. Não há, desta forma, elementos estranhos a um processo de decisão e condução dum ITP, o que não prejudica a sua gestão.

A articulação dos vários níveis da pirâmide implica conhecimento mútuo, confiança, interdependência e regras de atuação e articulação, claras e objetivas, o que dificilmente existirá se um dos níveis de intervenção, ainda que o mais elevado, o da intervenção tática, for executado por uma entidade externa.

Ou seja, externalizar a execução de um nível de intervenção, particularmente, o último, a uma entidade não integrada na estrutura policial, implica uma interrupção na continuidade da linha procedimental e de decisão relativa à situação em resolução e a geração de um elevado potencial de disfuncionalidade operativa, em razão da aplicação de diferentes matrizes de avaliação do risco e até, no limite, dos designados *“no go criteria”* ou *“no go options”* em divergência com o modelo de atuação definido e os critérios da linha de decisão.

Não deverá, neste âmbito, confundir-se modelos duais de polícia, no âmbito da segurança interna, com modelos integrais de organização e actuação. Os primeiros são relativos à dualidade de entidades que desempenham as mesmas funções de polícia em áreas territoriais distintas e, os segundos, à capacidade de resposta integral, em todos os níveis ou em todas as valências, por uma única força ou unidade policial a um acontecimento, de acordo com uma doutrina única de atuação, que articula e coordena os diferentes níveis de intervenção.

Neste contexto, o modelo de Unidade de Operações Especiais de Polícia definido para a UEP é, à semelhança da PSP, o de uma unidade

integral, de competências especiais de polícia, dinâmica e conhecedora dos domínios e áreas em que atua, que responde, com elevada capacidade operacional, competência técnica, grau de prontidão e eficácia, baseados em informação e conhecimento, às necessidades dos níveis mais elevados de intervenção da PSP.

A este modelo, correspondem duas linhas estratégicas de materialização.

A primeira, de desenvolvimento da capacidade operacional, dos níveis de prontidão e do reforço da capacitação tecnológica, para potenciar intervenções mais informadas e com menores riscos.

A segunda, de consolidação e evolução da doutrina de actuação integrada das várias valências, nas quais a capacitação técnica do efectivo, constitua mais-valia para a consolidação de protocolos de actuação, que assegurem, elevada eficiência de actuação e elevada eficácia de resultados, em matéria de operações especiais de polícia.

A UEP como unidade de reserva – breve referência estatística

A previsão legal que criou a UEP classificou as subunidades CI e GOE, como forças de reserva à ordem do Diretor Nacional, conceito ao qual, por vezes, é associada a ideia de uma mera unidade de reacção, utilizada como último recurso.

Neste sentido, a UEP não é uma verdadeira unidade de reserva.

CSP, CIEXSS e GOC desempenham diariamente missões de segurança e prevenção criminal, programadas no quadro das suas atribuições legais. O CI está diariamente em acções de reforço de policiamento nas unidades territoriais e o GOE, eventualmente mais do que seria desejável na nossa sociedade, a intervir em apoio dos comandos da PSP e de outras entidades,

na área da investigação criminal e na execução de outras missões que exigem meios especiais de utilização, não comuns.

Refira-se, neste contexto, que a utilização das capacidades e competências técnicas e táticas do GOE, tem registado uma diversidade cada vez maior e um aumento exponencial do número de solicitações, a que adiante nos referiremos.

Ou seja, as operações especiais de polícia, são cada vez mais uma realidade diária, ditada por necessidades operacionais, resultantes da obrigação de garantir que nas situações em que os recursos normalmente disponíveis se revelam insuficientes, mas nas quais importa garantir certeza de actuação redução de riscos e danos potenciais e uma utilização proporcional e adequada de meios de intervenção, para proteção das potenciais vítimas, dos agentes e dos próprios marginais.

Dados estatísticos

A justificar não ser uma unidade de reserva, atente-se nos resultados da actividade desenvolvida em 2012.

O total de missões operacionais ascendeu a 3905, o que equivale a mais de 10 operações diárias e a 325 por mês, não contabilizando a actividade das Forças Destacadas, excepção feita para a desenvolvida no âmbito da inativação de explosivos e segurança em subsolo.

Desta actividade, destacamos 847 ações desenvolvidas pelo CI, das quais 129 de ordem pública; 889 executadas pelo CSP, 1221 pelo CIEXSS, 809 pelo GOC e 139 pelo GOE, das quais, 56 em apoio à investigação criminal, várias com objectivos múltiplos e intervenção simultânea com outras valências da UEP.

No âmbito da actuação integrada, foram realizadas 444 operações conjuntas, das quais 421 envolveram duas ou mais subunidades da UEP e 23 em apoio a entidades externas à PSP.

Operações especiais de polícia – uma caracterização

Efectuado que foi o balanço relativo à organização e à actividade de operações especiais da PSP, à sua evolução e modelo importa, agora, revisitar a caracterização das operações especiais de polícia.

Operações especiais de polícia são acções operacionais executadas por unidades de polícia com capacidades e valências técnicas diferenciadas, que exigem habilitações profissionais especializadas e destinadas a satisfazer necessidades de intervenção policial, relativamente às quais a actividade policial regular não tem capacidade de resposta adequada e imediata.

Estas operações caracterizam-se, do ponto de vista dos meios humanos, por empregarem recursos com formação e treino especializado e, do ponto de vista material, por poderem fazer uso de equipamentos, armamento e meios tecnológicos especiais, de uso não comum e destinados a resultados específicos, em razão dos objetivos definidos para as intervenções.

Assim, as operações especiais, não são mais do que operações policiais que, nos limites das previsões da Lei, no âmbito da segurança interna ou por motivos criminais, permitem à policia actuar com recurso a meios de excepção, se e quando necessário, para fazer cessar práticas criminais que justifiquem o seu recurso, face aos valores a preservar.

Neste contexto, as operações especiais de polícia, privilegiam, acima de tudo, o respeito pela Lei e pelos Direitos, Liberdades e Garantias dos

cidadãos, mesmo em detrimento de princípios de eficácia, porquanto as mesmas são desenvolvidas em contexto de normalidade institucional e democrática, em território nacional e sujeitas à ampla vigilância e apertado escrutínio dos órgãos e mecanismos de controlo tradicional, formais e informais, situação diversa de outras operações especiais, designadamente as executadas em contexto de conflito armado, estas normalmente desenvolvidas em ambiente expedicionário e fora do território nacional, com privilégio da eficácia em detrimento de potenciais danos colaterais em razão da utilização de meios mais pesados sobre o objectivo.

Ao contrário, as operações especiais policiais são, na generalidade, limitadas no espaço e no tempo, assumindo natureza cirúrgica, direccionadas a um objetivo concreto e com um resultado pretendido e com utilização de meios letais, apenas como opção limite.

Na realidade, para além da Lei, as forças de operações especiais na PSP estão balizadas também pelas regras relativas ao uso da força e ao emprego de meios coercivos, associados aos princípios da adequação, da proporcionalidade e da legalidade, controlo que é feito de forma efectiva, no que divergem da actuação de outras forças de operações especiais, nas quais a aceitação de danos colaterais em razão da eficácia da missão, fora ou em TN, em situação de conflito, surgem normalmente mitigados em função de objetivos a atingir, comumente aceites e tidos como superiores.

Nas operações especiais policiais, diferentemente de outras, a responsabilização é individual podendo, no limite, levar à responsabilização criminal, num sistema de liderança, que é baseado na mobilização voluntária e consciente e não na exibição do poder sancionatório.

Assim, mesmo em contexto de elevada perturbação do ambiente de atuação operacional, os executantes de operações especiais policiais,

podem recusar-se ao cumprimento de determinado tipo de ordens, nomeadamente quando conduzam à prática de um crime.

Diferentemente de operações especiais conduzidas em ambiente externo, instável e genericamente hostil, com débil funcionamento das instituições e com um inimigo que ocupa um determinado espaço, as operações especiais policiais, são executadas em situação de normalidade institucional e democrática, no seio da sociedade em que a polícia se insere e opera, em cenários de elevada complexidade social e, por vezes, criminal, com os mecanismos internacionalmente aceites de protecção dos Direitos, Liberdades e Garantias em funcionamento e com uma população genericamente cooperante e sintonizada com os objectivos da missão.

No plano de atuação das operações especiais de polícia, os actores, particularmente os adversários das polícias, assumem configurações assimétricas, dissimulando-se na sociedade, não disputando território ou espaço, mas antes actuando em violação da Lei e na prática de actos que atentam contra os interesses da sociedade e dos seus cidadãos, o que confere a estas operações uma maior sensibilidade social e política.

As operações especiais de polícia são, pois, sujeitas a um elevado escrutínio social e legal, na sequência dos quais há, normalmente lugar ao competente processo judicial/criminal, excepto se a operação já for desencadeada neste âmbito, o qual, no entanto, não ilude qualquer tipo de responsabilidade a que haja lugar.

As operações especiais policiais exigem habilitações técnicas e capacitações táticas de natureza excepcional para que em sede de uma atuação temporal e espacialmente limitada, se reduza a incerteza dos resultados e se minimize os dados potenciais, designadamente os colaterais não determinados, em razão de uma adequação às circunstâncias do cenário e dos actores presentes.

Não obstante poderem ser opinadas ou planeadas, as operações especiais de polícia exigem, sempre, um planeamento, frequentemente feito no tempo disponível e extremamente curto, no caso das inopinadas ou não planeadas, mas que implica sempre uma avaliação do risco e das consequências previsíveis ou potenciais, segundo uma matriz própria, que enforma a decisão a tomar pelo comandante gestor do incidente e a avaliação da opção que, face aos objectivos e aos bens a proteger, se revele, dos pontos de vista legal, operacional e tático, como a mais adequada.

Atento o desenvolvimento destas operações, na sociedade em que a polícia está integrada e opera, as mesmas podem sofrer influências de vectores externos não controláveis, que podem tender a precipitar opções táticas, pelo que as decisões relativas à sua execução, deverão esgotar, previamente, todas as opções de intervenção dos níveis inferiores da ação policial, incluindo o da negociação e privilegiar a utilização de meios de letalidade reduzida que, não obstante aumentarem os riscos para os operacionais, garantirão a observância dos princípios da proporcionalidade e da adequação.

Nesta linha, estas operações são executadas pelo GOE, segundo protocolos muito específicos de actuação e apertada supervisão, pois ainda que em intervenções do último grau, a opção de neutralização do adversário deverá prevalecer, sempre, sobre a opção de eliminação, não esquecendo que a responsabilização será sempre de natureza individual.

Neste contexto, as operações especiais de polícia terão menores graus de incerteza e de risco, para os agentes e para os adversários, em função do apoio técnico e tecnológico de que as unidades de operações especiais possam dispor. Saliente-se, que entendemos não existir, forçosamente, uma relação de proporcionalidade directa entre os meios técnicos

disponíveis e o sucesso da acção, pois há um limite de incerteza e de risco não determinável e acima do qual, a tecnologia não produz valor acrescentado. É o limite ditado pelo desconhecimento da intenção dos atores e da imprevisibilidade do comportamento humano.

Assim, em situações de sequestro, tomada de reféns, de terrorismo ou criminalidade organizada e violenta, a experiência das unidades, real ou treinada com base na simulação de realidades possíveis em cenários diversificados e imprevisíveis, assume uma particular relevância, aumentando o nível de conhecimento e saber de experiência feito, mitigando a surpresa e o efeito do desconhecido, indispensáveis para a eficiência e eficácia das operações.

As operações especiais de polícia devem revestir, natureza reservada, o mesmo se aplicando às suas unidades. No entanto, reserva, não deverá ser confundida com falta de transparência ou opacidade, relativamente a actuações ou procedimentos, tanto mais, que em sede de processo judicial quanto o mesmo ocorra, o escrutino da operação especial é idêntico ao de qualquer outra acção policial e sujeita aos mesmos mecanismos de controlo e supervisão legal, judicial e disciplinar.

Deverá, outro sim, ser sinónimo de reserva de conhecimento geral, que obvie a que os actores criminais possam ter acesso a dados sobre a organização, funcionamento, meios e capacidades das unidades especiais e das operações especiais, que dificultem a acção policial e que resultem em maior incerteza, riscos e danos, isto, para além da reserva de identidade que deve existir sobre os operacionais, de forma a atenuar riscos para a sua própria segurança.

Esta reserva contribui, normalmente, para um certo misticismo que envolve as operações especiais e as suas unidades e que leva a uma normal atracção pelo desconhecido, nem sempre benéfica para a especulação que

se gera em redor destas unidades e que, eventualmente, pode ser atenuada com uma melhoria da sua capacidade de comunicação com o exterior, sem que isso prejudique a preservação dos aspetos de natureza reservada que deva sempre existir.

A concluir esta caracterização das operações especiais de polícia, não podemos deixar de referir que estas operações podem revestir as mais diversas tipologias, desde a intervenção tática operacional para neutralização de adversários, à operação de segurança com meios especiais de natureza activa ou passiva, passando pelas operações de apoio à investigação criminal, nas quais o carácter instantâneo das entradas, por exemplo, é fundamental para a preservação da prova.

Ciente da necessidade da sua existência, o Estado, a sociedade e o cidadão, esperarão das operações especiais de polícia, o mesmo que esperam das forças policiais, em qualquer lugar e em qualquer momento. Ou seja, a capacidade para que, de forma eficiente e eficaz e nos limites da Lei, as situações sejam resolvidas de forma célere e de modo a proteger os interesses do cidadão, da sociedade e do Estado, evitando danos, particularmente de natureza humana.

A panóplia de meios, a capacitação operacional e as competências técnicas das unidades e das operações especiais, permitem diferentes intensidades e níveis de intervenção, pelo que mais do que a excepção, deverão ser um complemento mais regular da actividade policial normal, particularmente quando vetores de risco e incerteza estiverem presentes, rentabilizando os recursos humanos e materiais existentes.

O Grupo de Operações Especiais da UEP/PSP

Efectuada a caracterização das operações especiais de polícia, vejamos agora alguns aspectos sobre o GOE e sobre a sua actividade de operações especiais.

O GOE, última razão da intervenção policial, foi criado por Lei, na PSP, inicialmente, como resposta à insuficiência policial para o combate a determinados fenómenos criminais, designadamente os de natureza violenta e organizada e os de cariz terrorista, integrando na sua estrutura, para além de grupos de intervenção, uma Equipa Central de Negociação.

Esta inserção do GOE está, de resto, alinhada com a dinâmica evolutiva que se tem verificado nos últimos anos nos países da União Europeia, no que respeita à caracterização das unidades de operações especiais policiais, o que revela o cariz visionário do legislador, à data, facto que também é relevante no quadro da cooperação com as congéneres. Efectivamente, tem-se assistido a uma transformação de unidades de natureza militar ou paramilitar em unidades de operações especiais de natureza policial, como foi o caso do GSG9 na Alemanha, a criação do SO19 no Reino Unido em substituição da utilização dos SAS, enquanto unidade militar na segurança interna, ou na Holanda, a criação da DSI, em substituição da utilização dos fuzileiros navais, pelos mesmos motivos.

Ao longo dos mais trinta anos de existência, o GOE foi sendo dotado dos meios necessários e indispensáveis à sua operação, com parcimónia e equilíbrio de custos, refira-se, tendo ganho experiência nacional e internacional em diversos domínios das operações especiais policiais, bem como, o reconhecimento de entidades nacionais e estrangeiras e, mais importante, das suas congéneres de outros países, materializados em convites para múltiplas ações de cooperação, treino e formação.

Da tipologia das missões executadas destacam-se, no âmbito de Incidentes Tático Policiais, o atentado à Embaixada da Turquia em Lisboa, vários casos de libertação de reféns em diversos pontos do país, capturas de cadastrados perigosos e armados, diversos casos de sequestros e barricados, casos graves de violência doméstica e a intervenção, com sucesso em múltiplos casos de tentativa de suicídio.

No quadro das missões internacionais, o destaque vai para as missões de segurança das missões diplomáticas portuguesas no Congo, Angola, Croácia, Bósnia, Argélia, Iraque, São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau, Timor-Leste, incluindo a segurança dos chefes da missão e nalguns casos, a condução de processos de evacuação de cidadãos nacionais.

Em Macau, a segurança de juízes e procuradores e a formação de uma unidade homóloga e, no Chade a segurança do representante do Secretário-geral da ONU.

Ciente da evolução dos fenómenos criminais e da alteração da dinâmica e da matriz do fenómeno terrorista e atento ao desenvolvimento de determinadas práticas criminais, o GOE tem procurado adaptar-se, adequando procedimentos, técnicas, táticas e meios técnicos para responder a novas solicitações.

Neste âmbito, a utilização das suas capacidades e competências técnicas e tácitas, tem registado uma diversidade cada vez maior e um aumento exponencial do número de solicitações, o que se traduz numa evolução dinâmica da missão atribuída.

Buscas domiciliárias, apreensão de veículos e de suspeitos armados e violentos na via pública, em apoio à PSP e a outras entidades, tomada de reféns, indivíduos barricados, tentativas de suicídio e reacção táctica encoberta, têm sido intervenções frequentes do GOE, indispensáveis para

garantir resultados em cenários de elevada incerteza e risco, ocorridos nos ambientes urbanos em que a PSP opera.

Esta diversidade de novas solicitações, designadamente em matéria de apoio à investigação criminal, aumentou a articulação com o dispositivo operacional e tem permitido ao GOE desenvolver novas técnicas e formas de atuação, bem como alguns meios materiais específicos para determinadas aplicações.

A sua utilização é, assim, importante para reforçar a solidez da actuação da PSP e a redução de riscos e danos, em situações de conhecimento e informação escassos, nas quais, a acção policial está sujeita a maior escrutínio legal e social.

O apoio para entradas instantâneas em Infra-estruturas de acesso difícil, quando a preservação da prova é essencial, a utilização de Equipas de Reação Tática Encoberta, a neutralização de indivíduos fortemente armados e violentos na via pública, em ações de combate a tráficos vários, a realização de buscas em locais complexos com utilização de armas de fogo pelos suspeitos, a par da captura de indivíduos barricados após a prática de crimes, tem sido uma prática comum.

A esta realidade não é alheia a elevada prontidão que a subunidade mantém e que permite o seu accionamento imediato, o que tem mitigado de forma significativa a sua classificação legal de unidade de reserva, atento também os dados operacionais do último ano.

Em 2012, o número total de operações do GOE aumentou cerca de 58%, excluindo as acções de segurança a missões diplomáticas no estrangeiro.

Do total de operações, cerca de 46% corresponderam a acções de apoio à investigação criminal ao dispositivo da PSP e a outras entidades, o que traduz bem a necessidade das operações especiais no quadro geral de

actuação das polícias, permitindo, simultaneamente, rentabilizar meios e efectivos, reduzindo custos e obviando a redundâncias desnecessárias no dispositivo.

Não perdendo de vista, a génese da sua missão, o GOE tem integrado desde a sua criação várias estruturas de cooperação internacional na área das operações especiais policiais e mantém estreitas ligações com unidades congéneres, designadamente com o *Grupo Especial de Operaciones (GEO)* do *Cuerpo Nacional de Policia (CNP)* de Espanha, com o qual realiza regularmente treinos conjuntos.

Ainda neste domínio, tem tido uma participação activa em diversos fóruns no âmbito da União Europeia e de países terceiros, no contexto dos quais interage com outras unidades especiais e organizações de segurança internacional e colectiva, num quadro de actualização e conhecimento das boas práticas e da dinâmica dos fenómenos terroristas, da tecnologia e dos materiais, da aplicação de explosivos, da negociação policial e dos atiradores de precisão.

Integra o Grupo ATLAS, no âmbito das unidades antiterroristas das polícias dos Estados-Membros da União Europeia, em diferentes grupos de trabalho e fóruns de especialidade, para além de participar regularmente em intercâmbios de experiências e competições táticas, nas quais se tem destacado com prémios em diversas actividades, o que nos tem permitido concluir que está entre os melhores e que, quer as doutrinas de actuação quer a capacidade operacional que detém, são as adequadas para a realidade em que opera e para as respostas às solicitações colocadas.

No plano interno, tem colaborado com outras entidades nos domínios desportivo, dos testes de materiais, equipamentos e armamento, intercâmbio de experiências e formação, quer informalmente quer ao abrigo de protocolos entre a PSP e várias entidades.

Na área da formação, o reconhecimento da qualidade e capacidade desta subunidade tem-se sido traduzido em acções de formação em Portugal e no estrangeiro, com destaque para a constituição e formação inicial de unidades de operações especiais e de intervenção táctica policial, em Macau e em países da CPLP, no quadro de acordos bilaterais de Portugal com estes estados, na área da segurança interna e de projectos da União Europeia.

Também com o Brasil, a cooperação tem sido estreita, designadamente, com a frequência do Curso de Operações Especiais (COE) por parte de elementos da Policia Federal, para o corrente ano.

A experiência e cooperação internacional constituem um valor acrescentado, não só no domínio do conhecimento e da dinâmica das operações especiais de polícia realizadas por outras unidades, das suas limitações e vicissitudes mas, também, do reconhecimento da capacidade e da competência técnica do GOE, considerando que no domínio policial os desafios, as necessidades, as solicitações e os adversários são, de um modo geral, idênticos em qualquer parte do Mundo.

Os custos das Operações Especiais na PSP

Um aspecto sempre discutido quando se fala em unidades de operações especiais é o dos seus custos. Necessariamente que toda e qualquer actividade especializada tem custos de constituição e funcionamento, e de investimento em material e equipamento que, não podendo ser escamoteados, são normalmente especulados muito para além da sua realidade.

A segurança interna e a actividade das polícias têm custos, por todos suportados e, também pelos elementos das forças de segurança, mas esse

é o ónus de qualquer sociedade democrática que queira viver em tranquilidade e segurança.

Mais do que os custos, de resto e em nossa opinião de peso muito mais reduzido do que o que se possa imaginar, entendemos que a questão principal está no usufruto dos meios humanos, materiais e técnicos das unidades especiais e na sua utilização intensiva, para que os mesmos possam ser plenamente rentabilizados. No caso, da UEP e de outros departamentos da PSP, tem sido essa a preocupação, existindo meios de utilização partilhada que obviam a redundâncias desnecessárias.

Para clarificar esta questão e deixando de fora os custos com material e equipamento, porque esses são investimento necessário, como o são as viaturas, atente-se aos custos indicativos de funcionamento do GOE, relativamente ao 2011 e que poucas variações terão relativamente ao ano transacto.

Os custos de funcionamento do GOE enquanto subunidade operacional da UEP foram, em 2011, cerca de 90.000€/ano, incluindo os custos da formação e treino e respectivos materiais, excluídos os custos com o Suplemento Especial de Serviço.

Este valor representa um custo anual inferior a 4€/dia por elemento, incluindo munições para treino, o que representa um valor inferior a 250€/dia, para o funcionamento do GOE.

Se a estes valores associarmos os custos relativos a suplementos especiais de serviço, como custo de funcionamento, teremos um custo por elemento, inferior a 18€/dia e um custo anual de cerca de 430 000€.

No peso do orçamento da PSP, atento o produto do trabalho das operações especiais, consideramos que tais custos não têm expressão, representando apenas cerca de 0,55% do orçamento actual.

Os proveitos e vantagens, há muito demonstradas, da existência de uma Unidade Especial de Polícia integral e com a valência de operações especiais suplantam qualquer custo adicional que as mesmas possam representar e justificam os resultados operacionais que são alcançados.

Quer na UEP quer no caso do GOE, as estatísticas são elucidativas e o benefício em termos de segurança, tem certamente valoração superior aos custos.

Conclusões

Atentas todas as considerações anteriormente efectuadas, permitam-me o alinhamento de quatro breves conclusões:

As operações especiais de polícia são operações de natureza reservada, cirúrgica e limitada, realizadas no seio da sociedade em que a polícia opera, que pugnam pelo respeito dos DLG em detrimento do objectivo, que visam, no limite, a neutralização e não a eliminação do adversário, podendo fazer uso de meios de excepção, que ultrapassam os normalmente utilizados. Estão sujeitas a um elevado escrutínio social e legal e a uma apertada supervisão interna, podendo ser objeto de responsabilização individual.

No quadro de uma polícia integral, independentemente do modelo de sistema de segurança interna adotado, as operações especiais policiais, são de carácter indispensável e deverão ser desenvolvidas por unidades especiais de polícia, também elas de natureza integral no que respeita às capacitações e valências técnicas necessárias à sua execução, respondendo às necessidades de intervenção de último nível, decorrentes das atribuições

da polícia a que pertencem, segundo uma doutrina de actuação integrada e única.

Neste contexto, num modelo dual, cada Polícia deverá ter a sua unidade de operações especiais, que garanta a integralidade da sua doutrina de atuação, de forma coerente e articulada com a sua filosofia de comando e chefia.

No caso da PSP, os custos de funcionamento das unidades de operações especiais, quando integradas em estruturas de conjunto que racionalizem a utilização dos recursos humanos e materiais, não têm peso no orçamento da organização policial e os resultados obtidos, compensam em larga escala, o custo suportado pela sociedade e pelo Estado.

A experiência da PSP em matéria de operações especiais e a sua capacidade de resposta estão consolidadas e foram desenvolvidas ao longo de mais de três décadas de saber de experiência feito e de cooperação e interacção com unidades de outros Estados, pelo que consideramos a sua existência no formato actual, como indispensável para a sua acção no âmbito das suas atribuições de polícia no contexto da segurança interna.

Lisboa, 14 Março de 2013