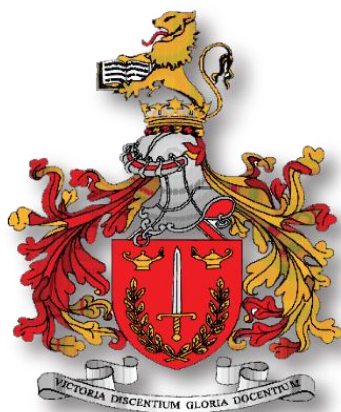


INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA



**REVISÃO SISTEMÁTICA SOBRE COOPERAÇÃO POLICIAL INTERNACIONAL COMO
DIMENSÃO A EXPLORAR NA PESQUISA DE INFORMAÇÕES**

**Trabalho Individual Final
5.º Curso de Comando e Direção Policial**

Autor: Simão Pedro Pereira Freire, Comissário, M151438

Lisboa, Fevereiro de 2023



Resumo

Os desafios colocados pela globalização e pela tecnologia vieram dar uma expressão transnacional das ameaças à Segurança Interna como terrorismo e o crime (tanto na dimensão cinética como na cibernética). Assim, um dos domínios da actividade policial em maior mutação no presente é a cooperação policial internacional (CPI). A literatura aponta como fatores de sucesso determinantes da CPI a partilha de informação e a rede de organizações policiais que se estende além do território do Estado. Perante a importância, volume, e alcance geográfico da informação que pode ser obtida por via da exploração dos canais de cooperação internacional, este trabalho assume como objetivo tentar perceber se a organização policial deve dispor de estruturas orgânicas especializadas em pesquisa de informações orientada para os mecanismos de CPI (como atividade paralela e complementar a outras formas de pesquisa de informações). Na senda deste objetivo foi desenvolvido uma revisão sistemática da literatura aplicando a técnica PRISMA-A (*Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analysis*) que nos apontou para uma efetiva necessidade de especialização.

Palavras-Chave: Cooperação Policial Internacional; Informações; Complexidade; Especialização

Abstract

The challenges posed by globalization and technology have given a transnational expression to threats to internal security such as terrorism and crime (in both the kinetic and cyber dimensions). Thus, one of the most changing areas of police activity is international police cooperation (IPC). The literature points to information sharing and the network of police organizations that extends beyond the territory of the state as the determining success factors of CPI. Given the importance, volume, and geographic reach of the information that can be obtained through the exploitation of international cooperation channels. This paper's objective is to try to understand whether police organizations should have organic structures specialized in information search oriented to CPI mechanisms (as an activity and parallel and complementary to other forms of information search). In pursuit of this goal, a systematic literature review was developed by applying the PRISMA-A technique (*Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analysis*) , which pointed to an effective need for specialization.

Keywords: International Police Cooperation; Intelligence; Complexity; Specialization

Introdução

A globalização, como fenómeno transversal à actividade humana exponenciou e alargou o alcance geográfico dos impactos das ameaças e riscos transnacionais.

A ideia de Innerarity (2004) que refere “a segurança é o novo aglutinante ideológico de um mundo cujo destino já não está nas mãos dos Estados nacionais” (Innerarity, 2004, p. 78), abre portas a compreender que a Cooperação Internacional seja hoje assumida como um pilar da segurança interna que pode ainda ser designado de “dimensão externa da segurança interna” (Elias, 2022, pp. 112-113).

Por seu turno os desenvolvimentos tecnológicos reforçaram capacidades ao nível da geração, obtenção, armazenamento, processamento, e comunicação de dados e informações. Este foi o motor que nos levou da era industrial à era da informação, na qual o foco do trabalho em informações (sentido lato) se dirige para uma abordagem virada para o “conhecimento (*knowledge*) e para o trabalho em rede (*network centric approach*)” (Waltz, 2003, p. 7). Também na investigação criminal se segue uma abordagem semelhante, com autores a explicarem que o “velho paradigma” (dedicado à investigação do crime concreto em apoio às Autoridades Judiciais) é um modelo “miope” e próprio dos sistemas policiais “reativos” que não tinham uma abordagem sistémica e antecipatória dos fenómenos criminais em todo o seu alcance (Farcy & Gayraud, 2011, p. 40). Isto abriu a porta para a *Criminal*.

Como resultado, temos que “o elemento-chave e primordial para a cooperação é uma troca de informação adequada e eficiente” (Fiodorova, 2018, p. 13).

Face à multiplicidade de canais, mecanismos (legais, tecnológicos e temáticos), e policiais (organizações) ativamente cooperantes, no plano europeu (da cooperação internacional multilateral e institucional) surgem os *Single Points of Contacts* (SPOCs) para facilitar a comunicação (e apenas a comunicação) entre as partes cooperantes (polícias com necessidades específicas/concretas de informação). Daí que os SPOCs não são em si mesmos “órgãos de pesquisa” (informações criminais/policiais). São apenas um provedor de serviços de comunicação que, além disso, não congregam em si a totalidade dos sistemas ou mecanismos onde é possível pedir ou ceder informação, policialmente relevante, para lidar com fenómenos transnacionais. No caso português, por exemplo, entre outros, ficam de fora importantes redes de informação como a rede de Gabinete de Recuperação de Ativos (GRA) ou a rede de Unidades de Informação Financeira (UIF). Dada sua natureza, os SPOCs não

estão igualmente preparados para prover a transmissão de conhecimento tácito que, segundo o modelo de SECI (Socialização-Externalização-Combinação-Interiorização) das dimensões do conhecimento (Nonaka & Takeuchi, 1995), só se transmite por processos de Socialização (que implicam observação, imitação e aprendizagem pela prática) que requerem proximidade e interação física (no tempo) entre indivíduos (Nonaka & Takeuchi, 1995).

Perante o exposto, por exclusão de partes, sobra para as organizações policiais a necessidade de estabelecer “um processo dinâmico e contínuo de exploração sistemática das origens de dados e informações (fontes de informação) pelos órgãos de pesquisa com objetivo de obter resposta aos EEI/OEI” (Fernandes, 2014, p. 110). Além deste conceito de pesquisa, Luis Fernandes refere ainda que

a relação entre os métodos de exploração, os tipos de fontes que podem ser explorados pelo método e os dados e as informações que podem ser pesquisadas, pode ser sintetizada" em diferentes disciplinas próprias da pesquisa: HUMINT, TECHINT, SIGINT, IMINT, MASINT, OSINT, etc. (Fernandes, 2014, p. 112).

Daí que, por norma, nas organizações com capacidades de pesquisa de informações, cada uma destas disciplinas leva à necessidade de ter pessoal e/ou equipas com uma elevada especialização orientada para a natureza das fontes a explorar. Essa especialização abrange “metodologias, técnicas e instrumentos para explorar as fontes de informação ” (Fernandes, 2014, p. 112).

Acompanhando estas explicações de Luis Fernandes, para o que nos interessa, consideraremos a *Cooperative intelligence* como

o “tipo de inteligência (*intelligence*) praticada por grupos de debate estratégico, de carácter informal, procedente de diversas empresas ou suas organizações que se reúnem periodicamente para trocar e partilhar entre si experiências, informação ou conhecimento que, tornando-se comum, redundam num benefício de todos os membros do grupo” (Navarro, et al., 2007, p. 85).

Com isto, reconhecendo a complexidade da CPI para prover informações provenientes de onde outros órgãos de pesquisa não podem ir (ou por falta de capacidade técnica e operacional ou por incapacidade de agir em tempo oportuno).

Impõe-se a pergunta orientadora do nosso trabalho: - **a complexidade da cooperação policial internacional justifica a necessidade de órgão de pesquisa dedicados?**

Para responder a esta pergunta faremos uma revisão sistemática da literatura seguindo o método *Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses* (PRISMA) no sentido de tentar perceber se, ao lado de unidades de pesquisa em fontes abertas e/ou de fontes humanas, há necessidade de criar (na organização policial) unidades de pesquisa dedicadas à obtenção de informações de cooperação internacional (*cooperation intelligence*).

Cooperação Policial Internacional (CPI)

Cooperação é uma das várias formas de relação estratégica distinta de outras como o conflito ou neutralidade. Pelo que, podemos afirmar que quando nos deparamos com uma relação deste tipo, está implícito a existência de um “jogo estratégico” que envolve vários actores que decidiram tomar uma Ação concertada (ao nível da partilha de recursos) contra um adversário (ameaça ou riscos) comuns ou apenas porque as partes cooperantes beneficiam iterativamente dessa relação. Em termos genéricos, “a cooperação pode ser definida como acto ou Acção de trabalho conjunto com um objetivo comum” (Ribeiro, 2017, p. 75).

A origem da CPI remontará ao final do sec. XIX, quando “a maioria das formas iniciais de cooperação policial eram instigadas unilateralmente, ou de envolvimento bilateral, maioritariamente recorrendo a formas *had hoc* e temporárias de cooperação” (Deflem, 2002, pp. 45-46). Com o surgimento da União de Polícia dos Estados Germânicos, o ano de 1851 pode ser apontado como um dos primeiros exemplos de cooperação policial internacional multilateral dos tempos modernos (Deflem, 2002).

Desde os primórdios (séc. XIX) teremos tido uma evolução da CPI que nos leva a ter de considerar que este não é um conceito imutável. Segundo Nádía G. no início (fase Pré 2ª Guerra Mundial) os esforços preliminares visaram manter os *status quo* político contra o anarquismo. Mas gradualmente esta passou a ser uma actividade dos Estados independentes contra actores inimigos não estatais que ignoravam as fronteiras e onde os actores revolucionários eram uma preocupação maior que o crime (fase Pós 2ª Guerra Mundial) (Gerspacher, 2008). No entanto, podemos estar a entrar numa nova fase (Pós-Guerra Fria) onde a CPI mostra maiores preocupações com a proteção do Estado como formulador de políticas e garante de segurança, oportunidade económica e estabilidade política. (Gerspacher, 2008)

Um evento incontornável é o ataque terrorista protagonizado pela Al Qaeda em solo dos EUA a 11 de Setembro de 2001. O impacto e magnitude deste evento foi tal, que deu

origem a uma expansão dos deveres policiais que passaram a incluir novas tarefas e novas divisões dedicadas exclusivamente para o combate ao terrorismo, “sendo esta uma tendência que marcou a cena política internacional” (Deflem, 2002, p. 229). Neste período e desta forma, em matéria de *internacional policing*, deu-se uma autonomização do funcionamento estrutura burocrática policial em relação aos centros de decisão políticos (Deflem, 2002).

Atualmente, os “atores de segurança pública encontram-se eles mesmos posicionados num complexo e dinâmico tabuleiro de xadrez, onde várias oportunidades e obstáculos lhes surgirão” (Boer, 2013, p. 61). Aqueles que desejarem “envolver-se na cooperação policial transfronteiriça (CPI) terão de apreciar primeiro os contornos e a complexidade da governança da sua arena antes de avançar, havendo necessidade de adaptação da sua governança e administração a lógicas contraditórias com a soberania, bem como (subsidiariamente) com a globalização e com o crescente *networking*” (Boer, 2013, p. 61).

Duma perspectiva sociológica da CPI, há quem considere que as Polícias alcançaram “um nível de independência dos seus respetivos centros de decisão política; e que a CPI deve adicionalmente assentar em sistemas de conhecimento que tenha a luta contra o crime como motivação” (Deflem, 2002, p. 215). Não obstante, apesar dos desenvolvimentos das estruturas internacionais (de CPI), “prevalecem ainda variáveis de características nacionais na cooperação entre nações” (Deflem, 2002, p. 215).

Da complexidade própria da CPI, Boer extrai quatro perspetivas teóricas de governação da CPI (Boer, 2013, pp. 50-51).

- Neo funcionalismo – a polícia age como expoente do Estado e assiste à construção de agências policiais supranacionais e à construção de formas de agências de cooperação transfronteiriça sob autorização do Estado;
- Intergovernamentalismo liberal - a polícia surge representada por um executivo (p. ex. na UE Comissão e Grupos de Trabalhos do Conselho da UE) surgem como actores que visam influenciar os políticos e os executivos através de processos de *lobby* profissional, tendo em vista a implementação de decisões a ser adotadas),
- Governança multinível – um sistema policial desconcentrado ou descentralizado onde as organizações policiais podem tomar iniciativas independentes e transfronteiriças e cultivar relações com o actores privados através de contractos e convenções.

- Redes de Trabalho Policial – formas de cooperação de curto e médio prazo através de representantes do sector das forças e serviços de segurança focando uma temática concreta (p. ex. TSB, terrorismo, gestão de crises, etc.).

Por fim, importa reconhecer a complexidade que caracteriza a CPI enquanto especto a ter em conta quando pensamos na necessidade de ter ou não unidades especializadas para colher informações neste âmbito. Como argumentou (Morin, 2005) “a complexidade é um tecido (*complexus*: o que é tecido junto) de constituintes heterogéneas inseparavelmente associadas” (Morin, 2005, p. 13). Da mesma forma e por esta razão, a CPI levanta questões que se colocarão ao decisor policial (e ao polícia que toma decisões na execução das tarefas que lhe são dadas) perante o que Morin (2005) definiu como sendo a “dificuldade do pensamento complexo”. Quer isto dizer que o decisor policial deve estar preparado para “enfrentar o emaranhado do jogo infinito das interações, a solidariedade dos fenómenos entre eles, a bruma, a incerteza, a contradição” (Morin, 2005, p. 14). A CPI (em linha com aquilo que são as relações entre Estados no sistema internacional) criou uma realidade relacional que se desenvolve através do conjunto das interações (legais, informacionais, tecnológicas, etc.) entre as polícias cooperantes de vários Estados (é este o “tecido”). Essas relações podem dar-se entre si (organizações policiais) ou, por via das organizações policiais de Direito Internacional (INTERPOL, Europol, Frontex, etc.). Do mesmo modo, são também complexas as interações entre as organizações que dão corpo aos fenómenos e às ameaças terroristas ou criminais transnacionais - as mesmas que estão na base e na razão de ser da própria CPI. Com isto, fica claro que o contexto actual onde o trabalho policial de cooperação internacional se desenvolve, deve ser visto como fazendo parte daquilo que Strathern e McGlade (2014) designaram de sistema complexo:

A ciência da complexidade visa um subconjunto de todos os sistemas; um subconjunto que é abundante e é a base de toda a novidade; um subconjunto que é evidenciado nos domínios da biologia, química, física, social, técnica e económica; um subconjunto que coevolui com o seu ambiente; um subconjunto do qual emerge a estrutura. Ou seja, a auto-organização ocorre através da dinâmica, interações e feedbacks de componentes heterogéneos [...]. Este subconjunto de todos os sistemas é conhecido como sistemas complexos”. (Strathern & McGlade, 2014, p. 12)

Relativamente a este ponto, Turner e Baker (2019) argumentaram que o tipo de questões/desafios que a complexidade traz (em oposição aos clássicos sistemas lineares) são a “necessidade de haver capacidade de adaptação, participação e métodos transdisciplinares para resolver os problemas” (p. 15); ou ainda “a relevância da *network analysis* para olharmos os nós relevantes numa rede (*network*) para identificar contactos, ligações e conexões” (Turner & Baker, 2019, p. 17) . Como estes mesmos autores concluem, esta questão importará “para melhor preparar os cientistas sociais a explicar observações de interações e relacionamentos no actual contexto complexo, providenciando-lhes as capacidades necessárias para competir no domínio dos negócios globais” (Turner & Baker, 2019, p. 18) .

O desenvolvimento “futuro da CPI dependerá da perceção das ameaças e da habilidade dos vários actores contornarem os obstáculos que restarem, tanto ao nível da partilha de informações, como da coordenação de operações de policiamento” (Gerspacher, 2008, p. 184).

Ora, pelo exposto nos últimos parágrafos, nem a organização policial (mesmo que queira) está imune a esta realidade do ser parte dum sistema complexo, nem a atividade de *intelligence policial e/ou intelligence criminal* (em particular) pode deixar de lado a necessidade de se preparar adequadamente para operar nesse mesmo sistema complexo que é a CPI.

Método

Esta revisão sistemática da literatura segue a proposta de 13 passos para a revisão sistemática da literatura segundo (Rew, 2011, p. 65):

- I. Identificar a questão de pesquisa para ser respondida.
- II. Estabelecer o propósito da revisão. Qual é o objetivo?
- III. Identificar critérios de inclusão e de exclusão.
- IV. Selecionar “termos” de busca/uso.
- V. Identificar bases de dados apropriadas para a pesquisa.
- VI. Proceder à pesquisa eletrónica.
- VII. Rever o resultado da pesquisa e correlacioná-lo com os critérios de inclusão e de exclusão.
- VIII. Extração de dados. Sistemáticamente retirar dados de cada artigo.
- IX. Determinar a qualidade dos estudos revistos.
- X. Sumarizar os resultados numa tabela.

- XI. Interpretação do significado da evidência recolhida
- XII. Consideração das limitações e vieses inerentes ao processo.
- XIII. Aprimoramento e aplicação prática do apurado.

A pergunta de partida que estabelecemos para a nossa revisão de literatura foi: a complexidade da cooperação policial internacional justifica a necessidade de órgão de pesquisa dedicados?

Estabelecido este ponto de partida este ponto de partida, importa-nos dar uma breve nota para recordar que, essencialmente desde os ataques terroristas em solo norte americano de 11 de setembro de 2001, ficou patente que vivemos num contexto definível por um mundo globalizado no qual ameaças transnacionais têm impactos locais variados. E que, desde então, a própria cooperação internacional crescer não apenas em quantidade, mas ainda em complexidade (legal e tecnológica).

Perante este quadro, sendo que a cooperação internacional policial não está imune a esta realidade, o objetivo central será tentar perceber se, o trabalho de CPI levado a cabo pela organização policial nacional merece a criação de unidades de pesquisa especializadas que, funcionado em coordenação com as formas de pesquisa clássicas, possam incorporar no processo de produção de informações ativos informacionais que, sem essa especialização (e apesar dos SPOCs) nunca, ou dificilmente, seriam alcançados.

Critérios da Revisão Sistemática

Para efeitos da presente revisão sistemática de literatura procuramos artigos que venham ao encontro dos seguintes critérios de inclusão:

- a. Artigos publicados em revistas científicas com revisão por pares cujo acesso seja permitido e não oneroso.
- b. após 2001 (dado a reação da comunidade internacional ao impacto que o ataque terrorista ocorrido a 11 de Setembro de 2001, que muito contribuiu para um considerável desenvolvimento da CPI nos moldes actuais) .

Por sua vez, e após verificados os critérios anteriores, iremos aplicar um critério de exclusão que se traduz no seguinte:

- a. a. Artigos cujo conteúdo não tenham qualquer relação com atividade policial.
- b. b. Artigos não publicados em língua inglesa,

Termos/Palavras de pesquisa

Face à complexidade e aos vários conceitos a ter em conta na nossa análise, teremos de aplicar os seguintes termos de pesquisa: a) *international cooperation*; b) *police ou law enforcement*; c) *intelligence collection*; d) *complexity*, e, e) *specialization*.

Importa-nos ainda ter em linha de conta que alguns destes termos são muitas vezes designados com outras expressões sinónimas. Por este motivo, para ter um resultado de pesquisa mais refinado e menos disperso ou desviado do nosso tema, optamos por realizar uma pesquisa booleana.

A pesquisa booleana respeita a seguinte forma lógica: (*international cooperation and police cooperation or law enforcement cooperation and intelligence collection and complexity and specialization*).

Bases de Dados Pesquisadas

Escolher a base de dados é um passo crítico num processo de revisão sistemático da literatura. Pelo que a nossa opção recaiu sobre as bases de dados EBSCO (por estar associada à plataforma CEPOL, o que por si só já está dedicada a formação policial) e JSTOR (como uma base de dados alternativa de reconhecida profundidade, amplitude, credibilidade e pela sua acessibilidade).

A pesquisa em si, nas bases de dados anteriormente indicadas, aconteceu em 08 de fevereiro de 2023.

Revisão dos Resultados e Cruzamento com os Critérios de Inclusão/Exclusão

Para efeitos de seleção dos artigos a pesquisa feita, dando uso aos termos indicados, pudemos isolar um total de 2280 artigos. Destes, 307 artigos eram da base de dados EBSCO, ao passo que os restantes 1973 foram encontrados em JSTOR.

Com a pesquisa booleana, sempre fazendo uso dos termos de pesquisa indicados, número total de artigos reduziu-se para 1475.

Com a aplicação dos critérios de inclusão foram excluídos 689 por não apresentar o artigo acessível para consulta, 562 por não se configurarem como artigos científicos, 210 por serem publicações anteriores a 2001.

Na sequência da aplicação dos critérios anteriores, foram ainda aplicados os critérios de exclusão, que levaram à exclusão de 4 artigos por não terem qualquer relação com a actividade policial.

Em síntese, com a aplicação dos critérios de inclusão e de exclusão, ficámos dez artigos que vieram a constituir o objecto de análise.

Esta seleção foi feita apenas por nós, individualmente tendo em consideração o título e o resumo (*Abstract*) dos documentos identificados na pesquisa. Sempre que necessário, o conteúdo desse documento foi verificado à luz dos critérios de inclusão e exclusão definidos.

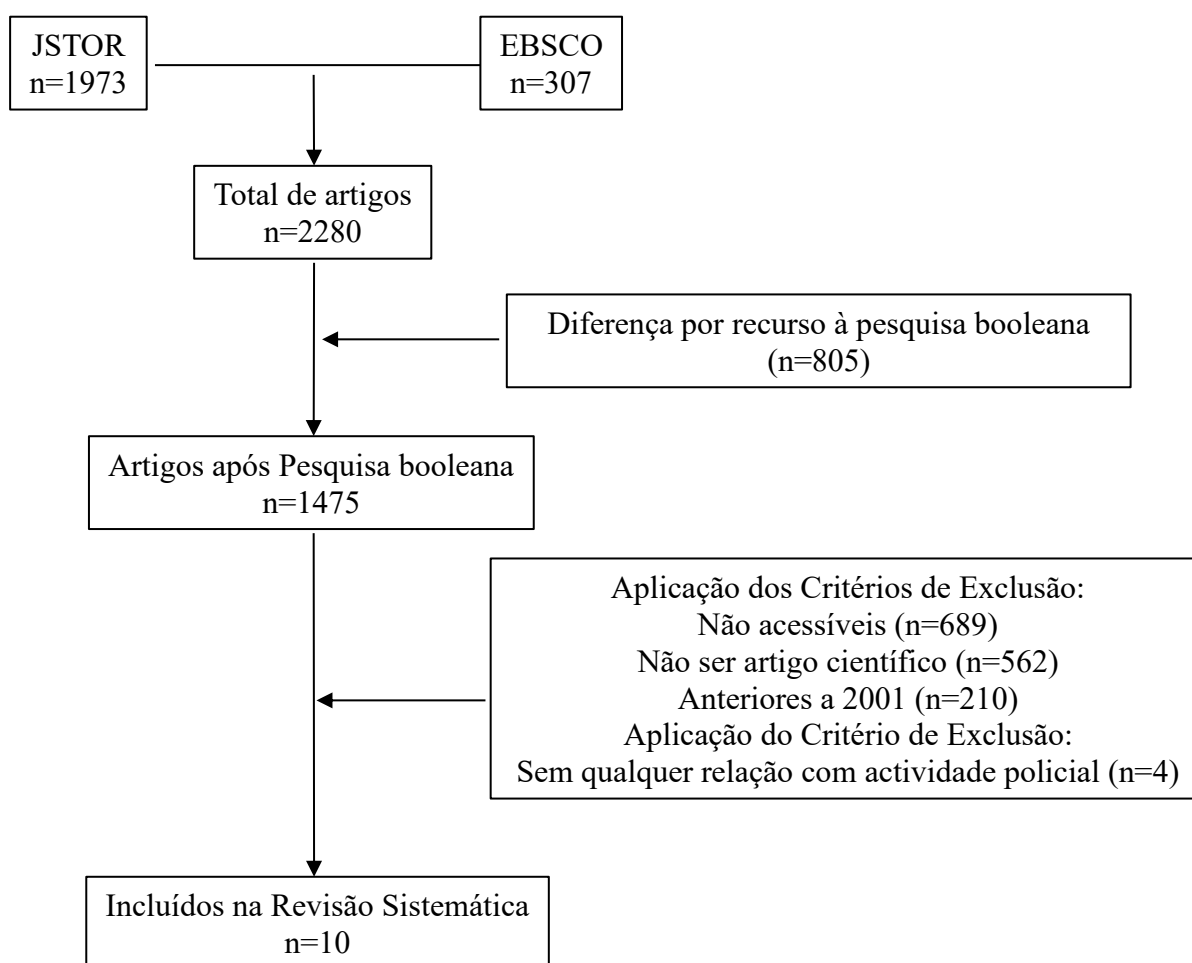
Os critérios de exclusão foram alvos dos ajustes necessários por forma a garantir um nível de qualidade mínimo nos documentos a identificar para a posterior análise.

Extração de Dados e Qualidade dos Estudos Revistos

Nesta revisão sistemática da literatura, após concluída a pesquisa e a uma vez aplicados os critérios de inclusão e de exclusão, foram então considerados nº 10 artigos para a revisão de literatura que pretendemos levar a cabo (Figura 1).

Figura 1

O Processo de Revisão Sistemático da Literatura



Ficam a faltar as etapas 10 a 13 desta revisão sistemática, as quais serão consumadas em momentos posteriores deste trabalho.

Resultados

Com a Tabela 1, pretendemos proporcionar uma abordagem comparativa aos artigos analisados e aos pontos a destacar desses artigos (em linha com os nossos objetivos).

No geral verificamos que, da amostra de artigos colhida e considerada, há uma tremenda preponderância para os estudos de natureza teórica, com apenas 1 dos 10 artigos a ter uma natureza empírica.

Nos seus fundamentos originários e histórico (séc. XIX), a revisão da literatura sugere que a CPI começa a surgir como tentativas de manter o status quo político e como forma de combater o anarquismo transnacional (Gerspacher, 2008, p. 172). Com o passar do tempo evoluiu-se e temos hoje um consenso generalizado, entre os vários autores, em reconhecer que a sua razão de ser se centrou no combate ao terrorismo e ao crime transnacional. Fenómenos estes que ameaçam o Estado enquanto *policy-maker* e ator que garante segurança, oportunidade económica e estabilidade política (Gerspacher, 2008, p. 184). Talvez por isso, mesmo no presente, o apoio político-diplomático é referido como sendo um facto de extrema importância para o sucesso de casos e investigações complexas desenvolvidas por via da cooperação internacional (de Vries, 2021, p. 1119).

Outro aspeto apontado pela literatura é a complexidade que caracteriza a CPI. Uns reconhecem as complexas interdependências que caracterizam o sistema internacional (Gerspacher, 2008, p. 178). Outros vão mais longe e referem-se à complexidade como sendo o “calcanhar de Aquiles” das sociedades tecnologicamente avançadas (Elhefnawy, 2004, p. 152) à qual a CPI não é alheia, sendo por isso complexa, desafiante e onerosa (de Vries, 2021, p. 1119).

Neste contexto, há quem justifique a importância da CPI com a necessidade de segurança global integral para evitar que os criminosos possam desenvolver a as suas actividades de um país para o outro (Abdulla, 2007, p. 89). Há ainda quem refira que num contexto global a cooperação internacional é a arma mais potente no combate contra as organizações criminais (Lino, 2004, p. 126).

Não obstante o reconhecimento da sua importância, a literatura identifica uma série de problemas que importa ter em conta. Uns referem o impacto negativo da carga burocrática e da excessiva centralização dos processos de decisão (Demchak, 2007, p. 67) que tende a

existir nas organizações policiais. Outros identificam problemas relacionados com diferenças existentes entre as próprias partes cooperantes de ordem política, cultural, linguística, legal, procedimental, financeira, etc. (de Vries, 2021, pp. 1121-1123). Por fim, a literatura refere ainda preocupações com os direitos individuais (Walker, 2006, pp. 1146-1147).

Ainda assim, a cooperação internacional deve sobrepor-se às ações unilaterais (Walker, 2006, p. 1149). Embora o multilateralismo traga os problemas decorrentes das diferenças entre as partes cooperantes, importa evitar o unilateralismo na ação contra ameaças transnacionais que, como demonstrou a invasão do Iraque em 2003, tem consequências imprevisíveis (Walker, 2006, p. 1150).

Assim, perante este quadro de complexidade e de problemas próprios da CPI, a literatura para a formação policial como pré-requisito para permitir que as polícias providenciem um ambiente mais seguro às comunidades e um requisito para a qualidade de vida em sociedade (Lino, 2004, p. 125). É referido a importância da participação das universidades na educação policial como sendo algo essencial, não apenas para enriquecimento curricular, mas ainda para promover a cooperação internacional pela disseminação de uma preparação de padrão global que abranja temas como direitos humanos e ciber investigações (Lino, 2004, p. 125). A literatura revista apresenta ainda algumas sugestões do que pode ser feito em concreto: por exemplo, o intercâmbio de alunos. No plano da formação orientada para unidades especializadas, são igualmente mencionados intercâmbios de formandos, sessões de treino conjunto e a necessidade de partilha permanente em matérias específicas do trabalho (Lino, 2004, p. 131).

Quanto á existência e funcionamento de unidades especializadas há quem argumente no sentido de ser necessário criar estruturas capazes (capacidade efetiva para cumprir os seus propósitos) e não “acrónimos vazios” (Walker, 2006, p. 1148). É, pois, essencial que estas unidades especializadas adotem procedimentos legais e burocráticos que facilitem os processos de comunicação (Lino, 2004, p. 135). Além dos procedimentos, as tecnologias de informação e comunicação (TICs) são apontadas como fundamentais dada a Importância da digitalização dos processos burocráticos para potenciar processamento e partilha de informação (Demchak, 2007, p. 76). Quanto às TIC há quem alerte que a mera posse de informação não oferece poder; que é a habilidade de a processar, gerando conhecimento, que importa (Solove, 2001, p. 1456). Face aos riscos associados ao processamento massivo de dados que hoje a tecnologia permite fazer, no sentido da preservação dos Direitos de privacidade a observar, é arguido que não podemos “desumanizar” o trabalho neste tipo de organizações (Solove, 2001, p. 1422) e que, nesta medida, o resultado do tratamento de dados

e informação deve ter sempre validação humana (Solove, 2001, p. 1422). Este é um primeiro argumento para a necessidade de dispormos de polícias especializados.

Outro argumento apresentado é o facto de que, mesmo havendo disponibilidade de TIC eficientes e capazes para garantir a comunicação e/ou partilha de informação, tem de haver confiança pessoal e/ou social estabelecida entre os operadores humanos dessas TIC. A confiança é o fator que conduz ao sucesso das operações e o que induz os parceiros internacionais a cooperar (Vecino, 2019, p. 140). Ou seja, com a partilha de informações a fazer parte do trabalho diário, as tecnologias avançadas não operam como integradores nem como ferramentas de efetivo desenvolvimento de conhecimento, a menos que um trabalho de base social (relação social) tenha sido estabelecido para gerar conhecimento por processos simples e fáceis de prosseguir (Demchak, 2007, p. 88).

Começamos assim a perceber da literatura revista, que há uma série de actividades a ser tidas em conta na definição da estrutura de uma unidade especializada de CPI inserida numa organização policial. Essas actividades são “análise técnica, disseminação de *intelligence*, parcerias publico privadas facilitadas e capacidade de coordenação operacional” (Vecino, 2019, p. 128).

Quanto à vertente operacional, a literatura identifica ainda a importância da cooperação quer no plano formal como no plano informal que normalmente tem lugar na CPI através dos oficiais de ligação (de Vries, 2021, p. 1125). Estes constituem um instrumento de reconhecida importância para manter e facilitar esforços de cooperação (de Vries, 2021, p. 1125). O trabalho de cooperação informal foi referido como sendo particularmente bem-sucedido para estabelecer relações interpessoais, confiança e reciprocidade, que são normalmente o primeiro passo para as investigações (de Vries, 2021, p. 1125).

Sendo que este constitui um instrumento de CPI financeiramente pesado, não possível a todos as polícias e/ou Estados, dispor de oficiais de ligação para cobrir o globo. É aqui que a cooperação multilateral e institucional proporcionada pelas agências policiais internacionais se assume como relevante. Importa recordar, no entanto, que é impossível monitorizar tudo e que a própria segurança é imperfeita e que, mesmo com grandes investimentos na infraestrutura ou na recolha de informações, talvez seja recomendável investir de forma concentrada em pontos chave de redes colaborativas/*networking* (Elhefnawy, 2004, p. 171).

Por fim, o futuro, o “desenvolvimento da CPI dependerá tanto das percepções que as organizações e os *policy makers* tiverem das ameaças, como da habilidade que os vários atores policiais demonstrarem ter para contornarem os obstáculos à partilha de informações e de coordenar operações policiais” (Gerspacher, 2008, p. 184).

Tabela 1.

Características dos 10 artigos considerados na revisão sistemática da literatura

#	Artigo	Ano	Tipo	Pontos Abordados
1	Privacy and Power: Computer Databases and Metaphors for Information Privacy (Solove, 2001)	2001	Teórico	1. Riscos da burocracia e automatização do tratamento de dados; 2. Necessidade de controlo humano sobre as TIC 3. Necessidade de equilíbrio entre segurança e liberdades/Privacidade
2	Societal Complexity and Diminishing Returns in Security (Elhefnawy, 2004)	2004	Teórico	4. Mais investimento em TIC pode não representar mais segurança. 5. A infraestrutura/sistemas de recolha de informações imperfeitos. a. Impossível controlar tudo/foco nos “nós-chave” da <i>network</i> .
3	Clamping Down on Terrorism in the United Kingdom (Walker, 2006)	2006	Teórico	6. Dos diferentes quadros legais criam dificuldades 7. Coop. Internacinoal como alternativa ao Unilateralismo 8. Necessidade de Estruturas com capacidade efetiva de agir.
4	Exploring the Knowledge Nexus: India's Path in Terrorism-Driven Institutional Growth (Demchak, 2007)	2007	Teórico	9. Impacto do Terrorismo na redefinição dos sistemas de segurança. 10. Importância da digitalização potência processamento e partilha de informação. 11. Burocracia e hierarquia: bloqueios à fluidez de informação. 12. Background social e confiança (não a tecnologia): cria o trabalho colaborativo.
5	A Conversation with Lieutenant General Dhahi Khalfan Tamim, Commander-in-Chief of the Dubai Police, United Arab Emirates. (Abdulla, 2007)	2007	Teórico	13. Assimetrias (socioeconómicas) do Estados: limitam a CPI 14. Segurança global integrada como forma de evitar a mobilidade criminal. 15. 11 de setembro de 2001 mostrou que os gaps da segurança só podem ser colmatados pela cooperação internacional (não unilateralmente)
6	The history of international police cooperation: a 150-year evolution in trends and approaches (Gerspacher, 2008)	2008	Teórico	16. Interdependência entre policias para enfrentar ameaças transnacionais. 17. Obstáculos ao nível operacional: falta de treino, mindset nacionalista e estruturas policiais demasiado centralizadas. 18. Futuro da CPI dependerá da perceção das ameaças e da habilidade dos actores policiais contornarem os obstáculos à partilha de informações e de coordenarem operações.
7	Police Education and Training in a Global Society: A Brazilian Overview (Lino, 2004)	2004	Teórico	19. A CPI como "utmost weapon" contra as organizações criminosas. 20. Barreiras da CPI: culturais, linguísticas legais e burocráticas. 21. Apoio do das Universidades, em coordenação com as academias de polícia, para promover programas de intercâmbio de alunos para promover a CPI.
8	Human trafficking and police governance (Dandurand, 2017)	2017	Teórico	22. Necessidade de especialização tecnica-policial. 23. A identificação de vítimas em TSH: difícil sem CPI 24. Falhas no uso da CPI: não por desconhecimento, mas pela falta de informações e conhecimento de como operam os grupos e redes criminais envolvidas. 25. Falta de Network Analysis é apontada como lacuna no combate a este ameaça.
9	United by Necessity: Conditions for Institutional Cooperation against Cybercrime (Vecino, 2019)	2019	Teórico	26. Cooperação quer-se iterativa 27. Cooperar para substituir e para ficar resiliente. 28. Falta de competição policial neste dominio. Difícil medir o sucesso da Europol. 29. A confiança pessoal é o maior fator de sucesso na cooperação.
10	An analysis of law enforcement cooperation in child sex tourism cases involving Thailand and Canada (de Vries, 2021)	2021	Empírico	30. Desafios devido a diferenças: culturais, tecnologias, financeiras, perceção do crime, preparação dos policias para lidar fenómenos transnacionais. 31. Apoio político-diplomático: fator de sucesso nos casos complexos de CPI

Discussão e Conclusão

O objetivo central deste trabalho, inicialmente assumido, foi tentar perceber se as organizações policiais precisam de unidades especializadas na pesquisa de informações em cooperação policial internacional. Para tal, optamos por desenvolver uma revisão sistemática da literatura, que acabou por ser feita a partir dos resultados da pesquisa que fizemos na base de dados EBSCO e JSTOR.

A cooperação policial internacional, não é uma actividade recente como o referem Deflem (2002) ou Gerspacher (2008). Podemos dizer que a literatura reconhece que esta actividade, desde a sua fase mais precoce no séc. XIX, tem evoluído ao longo da história como uma forma de luta do Estado contra as ameaças transnacionais. Hoje, num mundo globalizado e cada vez mais tecnológico, a generalidade da literatura aponta o terrorismo transnacional e o crime organizado transnacional (podendo ainda ser tida em conta, pelas suas particularidades, a dimensão cibernética de ambos) como sendo as duas razões de ser do desenvolvimento actual da CPI.

Assim, recordado o objetivo do estudo, é de dizer que a literatura aponta no sentido da importância e necessidade da especialização dos polícias em CPI.

Não obstante, a mesma literatura também nos obriga a reconhecer que seria demasiadamente redutor, que a criação de uma unidade especializada em CPI, se cingisse ao trabalho de pesquisa de *intelligence*. As razões para tal afirmação prendem-se com a complexidade, a multidisciplinariedade, a dimensão legal e tecnológica em permanente transformação e a importância de os polícias disporem de determinados tipos de *social skills* para estarem preparados para cumprir missões e objetivos num quadro marcado por diferenças (culturais, linguísticas, legais, técnicas, financeiras, etc.) entre as partes cooperantes – sem referir a complexidade própria das ameaças transnacionais, seja o terrorismo, o crime organizado ou a vertente cibernética destes.

Perante isto, não é de estranhar que na literatura revista pudéssemos encontrar autores que focaram os aspectos ligados à formação dos polícias. O elemento humano (o Polícia) em matéria de CPI é apontado, por um lado como o único recurso capaz de tirar partido da tecnologia, por outro lado como o elemento essencial para verificar e garantir o delicado equilíbrio entre a necessidade de partilha de informações e necessidade de proteção da privacidade. Por esta razão a formação em cooperação policial internacional deve, não apenas

abranger matérias técnicas e específicas para especializar polícias que desempenham funções neste domínio, mas ainda ser incluída na formação de base (acesso à carreira policial).

Quanto ao funcionamento de unidades especializadas em CPI (na organização policial como parte cooperante), a literatura refere a importância de evitar ao máximo a existência de procedimentos excessivamente burocráticos e de processos de decisão demasiadamente centralizados. Estes aspectos são apresentados como sendo limitações da capacidade de partilha de informações e de coordenação de missões operacionais no contexto da cooperação internacional.

Que missões são essas? Da literatura analisada podemos retirar pelo menos quatro tipo de missões específicas que, merecendo coordenação centralizada entre si, justificariam a criação duma unidade especializada em CPI:

1. Gestão e apoio à rede oficiais de ligação,
2. Trabalho de pesquisa e análise em complementaridade ao sistema de informações,
3. Apoio à participação em equipas de investigação conjuntas,
4. Apoio técnico-legal (à organização policial e seu efetivo) relativamente ao quadro normativo dos sistemas de CPI onde a organização policial decida envolver-se.

Para lograr desenvolver e coordenar cada uma destas missões, importaria que a cadeia de comando e que os decisores policiais numa unidade destas (idealmente) dispusessem de:

- Capacidade instalada de análise,
- Capacidade e conhecimento para disseminar informação,
- Capacidade de coordenação operacional própria.

Por seu turno o trabalho a desenvolver implicaria ainda dispor de instrumentos e tecnologias de informação e comunicação que reduzissem (pela digitalização) a carga burocrática através de processos colaborativos (transparentes e validados por intervenção humana) para gerar conhecimento (de interesse e utilidade partilhada) proveniente do funcionamento integrado da rede de organizações policiais colaborantes.

Por fim, importa reconhecer que a investigação sobre a cooperação policial internacional, enquanto “*pilar da segurança interna*”, permanece escassa e superficial. Reconhecemos igualmente que, ao nível deste trabalho, podemos ter deixado de fora dos critérios de pesquisa outros autores que certamente já apresentaram contributos relevantes. Não obstante, a diversidade de expressões usadas para designar “cooperação”, “policial” ou “internacional”, originaria um resultado de pesquisa demasiadamente alargado.

De qualquer das formas, face à literatura revista, assumimos que o trabalho de CPI já justifica, tanto formação especializada, como da afetação de recursos organizados e geridos por serviços próprios e autónomos (no seio da organização policial). Isto é, que se disponha de unidades especializadas e capacitadas para o cumprimento efetivo das missões atrás elencadas. Mais cedo ou mais tarde, as pressões para tal, poderão surgir de pressão externa (ex: política), de vontade interna (da organização policial) ou ainda da combinação de ambas.

Se a cooperação internacional é já aceite como sendo um pilar da segurança interna, o Estado precisa que as polícias se reorganizem na exploração dos seus recursos para responder eficazmente às exigências e desafios colocados pelas ameaças e riscos transnacionais. Ao ter unidades especializadas dedicadas à CPI, a organização policial (com as missões que a lei nacional apenas a si lhe atribui) pode assegurar-se de que é capaz de coproduzir segurança e de recolher e analisar mais eficazmente informação que, vinda de fontes internacionais, vai alargar consideravelmente a sua capacidade de informações (*intelligence* e *criminal intelligence*) e de, com isto, melhorar a sua capacidade de prevenir e investigar e reagir contra o terrorismo ou contra o crime transnacional.

Referências

- Abdulla, M. (2007). A Conversation with Lieutenant General Dhahi Khalfan Tamim, Commander-in-Chief of the Dubai Police, United Arab Emirates. *Police Practice and Research*, 8(1), 79-91.
- Boer, M. d. (2013). Towards a governance model of police cooperation in Europe: the twist between networks and bureaucracies. In F. Lemieux, *Internacional Police Cooperation: Emerging issues, theory and practice* (pp. 42-61). New York: Routledge.
- Dandurand, Y. (2017). Human trafficking and police governance. *Police Practice and Research*, 18(3), 322-336.
- de Vries, S. (2021, Jan). An analysis of law enforcement cooperation in child sex tourism cases involving Thailand and Canada. *Police Practice and Research*, 22(2), 1117-1129.
- Deflem, M. (2002). *Policing World Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Demchak, C. (2007). Exploring the Knowledge Nexus: India's Path in Terrorism-Driven Institutional Growth. *Strategic Studies Quarterly*, 1(2), 58-97.
- Elhefnawy, N. (2004). Societal Complexity and Diminishing Returns in Security. *International Security*, 29 (1), 152-174.
- Elias, L. (2022). *Ciências Policiais e Segurança Interna, Desafios e Prospectiva* (2ª ed.). Lisboa: ISCPSI.
- Farcy, F., & Gayraud, J.-F. (2011). *Le Renseignement Criminal*. Paris, France: CNRS Éditions.
- Fernandes, L. F. (2014). *Intelligence e Segurança Interna*. Lisboa : ISCPSI.
- Fiodorova, A. (2018). *Information Exchange and EU Law Enforcement*. London y New York: Routledge.

- Gerspacher, N. (2008). The history of international police cooperation: a 150-year evolution in trends and approaches. *Global Crime*, 9(1), 169-184.
- Gerspacher, N., & Pujas, V. (2013). International police organizations: the missing link to effective cooperation. In F. Lemieux, *International Police Cooperation: Emerging Issues, Theory and Practice* (3rd ed., pp. 241 - 259). New York: Routledge.
- Innerarity, D. (2004). *A Sociedade Invisível*. Lisboa: Teorema.
- L'Heuillet, H. (2004). *Alta Polícia Baixa Política*. Presença .
- Lino, P. R. (2004). Police Education and Training in a Global Society: A Brazilian Overview. *Police Practice and Research*, 5(2), 125-136.
- Morin, E. (2005). *Introdução ao Pensamento Complexo*. Porto Alegre: Editora Sulina.
- Navarro, M. E., Fernández, F. V., Santos, D. T., Gragera, P. J., Bonilla, D. N., Enamorado, J. J., . . . Abad García, M. F. (2007). *Gosario de Inteligencia*. (M. d. Defensa, Ed.) Madrid, Espanha: Ministerio de Defensa. Retrieved from 978-84-9781-370-9
- Nonaka, I., & Takeuchi, H. (1995). *The knowledge-creating company: how Japanese companies create the dynamics of innovation*. New York: Oxford University Press.
- Rew, L. (2011). The systematic review of literature: Synthesizing evidence for practice. 64-69.
- Ribeiro, A. S. (2017). *Teoria Geral da Estratégia*. Coimbra: Almedina.
- Solove, D. (2001). Privacy and Power: Computer Databases and Metaphors for Information Privacy. *Stanford Law Review*, 53(6), 1393-1462.
- Strathern, M., & McGlade, J. (2014). *The Social Face of Complexity Science: A Festschrift for Professor Peter M. Allen*. Litchfield: Emergent Publications.
- Taylor, S. A. (2010). Legal and ethical issues involving intelligence. In A. Collins, *Contemporary Security Studies* (2nd ed., p. 310). Oxford: Oxford University Press.
- Turner, J., & Baker, R. (2019). Complexity Theory: An Overview with Potential Applications for the Social Sciences. *Systems*, 7(1), 4. doi:10.3390/systems7010004
- Vecino, J. (2019). United by Necessity: Conditions for Institutional Cooperation against Cybercrime. *The Cyber Defense Review*, 123-144.
- Walker, C. (2006). Clamping Down on Terrorism in the United Kingdom. *Journal of International Criminal Justice*, 4(5) 1137-1151.
- Waltz, E. (2003). *Knowledge Management in the Intelligence Enterprise*. London: Artech House.