

# **PREVENIR O CRIME ORGANIZADO: INTELIGÊNCIA POLICIAL, DEMOCRACIA E DIFUSÃO DO CONHECIMENTO**

**Rodrigo Carneiro**

## **INTRODUÇÃO**

A criminalidade organizada no Brasil tem avançado de forma significativa, e o foco da segurança pública é, principalmente, o combate a organizações criminosas dentro de unidades prisionais, sendo conhecida a propalada origem e idealização dessas facções no Instituto Penal Cândido Mendes, na Ilha Grande, Rio de Janeiro, em torno do ano de 1979.

Nos últimos cinco anos, com inúmeras rebeliões de presos coordenadas simultaneamente e assassinatos de policiais, o crime organizado mostrou de onde surgem os comandos criminosos: dos presídios. É alarmante a quantidade de informações e ordens trocadas dentro de unidades prisionais, enviadas e recebidas do perímetro externo. Por meio de salves, comandam, matam, traficam, roubam, corrompem (policiais e militares ou recrutam ex-policiais para treinamentos), fazem leasing de armamento pesado, escambam drogas por armas, criam sites criptografados, portam minas, granadas e metralhadoras antiaéreas, constroem muralhas, fossos, casamatas, bunkers e levantam barricadas, tanto com o objetivo de obter vantagem econômica ou material indevido como para demonstrar controle e domínio pela difusão do medo, com fechamento de comércio local, eliminação de agentes públicos e seus familiares e facções rivais.

A gestão de conhecimento pelos criminosos é tolerada pelo Estado. A omissão e a ineficácia estatais, muitas vezes compradas, quando combinadas com a leniente legislação prisional, carente de regulamentação, permitem a perigosos criminosos o uso irrestrito de meios de comunicação, acesso à telefonia móvel celular, computadores, e-mail, livros, jornais, televisões, através dos quais a network da organização criminosa estabelece seus vínculos e se fortalece.

Nesse contexto, vislumbra-se a imperiosidade do aperfeiçoamento de diplomas legislativos, da melhoria da gestão de conhecimento, da rede de comunicação e difusão de bancos de dados entre as instituições encarregadas da aplicação da lei, para que o Estado disponha de instrumentos apropriados para a reversão do grave quadro de segurança pública delineado.

Urge a adoção de medidas compatíveis com o Estado democrático de Direito que preservem a vida do cidadão, garantam sua liberdade e segurança, o que é factível com a recepção de um modelo de gestão do conhecimento e de inteligência policial que faça frente à network do crime.

**O CRIME ORGANIZADO E A INTEGRAÇÃO DE SERVIÇOS DE INTELIGÊNCIA NA ITÁLIA**

A Lei n. 9.034/95, que trata do crime organizado, traz os principais meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas.

Há vários instrumentos elencados, como a ação controlada ou entrega vigiada (controlled delivery), o acesso a dados fiscais, bancários, financeiros e eleitorais, a captação e a interceptação ambiental e a infiltração por agentes de polícia ou de inteligência em tarefas de investigação.

Na Itália, de onde adaptamos o regime disciplinar diferenciado, há a Polícia Penitenciária (Corpo dei Polizia Penitenziaria), antes vinculada ao Ministério do Interior, hoje ligada ao Ministério da Justiça italiano, pelo Departamento de Administração Penitenciária e criada pela Lei n. 395, de 15.12.90. Posteriormente, em 1997, foi criado um grupo especializado, na estrutura citada, o “Gruppo Operativo Mobile” (GOM) da “Polizia Penitenziaria”, com atribuições definidas quanto à prospecção de ações de detentos integrantes de organizações criminosas.

As questões que envolvem crime organizado são resolvidas por um pool de magistrados italianos, especializados no tema, criado na década de 80. Outro exemplo italiano de integração e uso de inteligência como técnica especial de mineração de dados, operacional e investigativa, ocorre desde o mês de dezembro de 1991. É a experiência de integração entre as diversas polícias que compõem uma central de serviços de inteligência, cuja direção é revezada entre integrantes indicados de cada uma das corporações que integram a Direção de Investigação Antimáfia (DIA), sob a supervisão do Ministério do Interior italiano.

Da experiência italiana, cujos precedentes de crime organizado muito se assemelham a escândalos recentes no Brasil, como a máfia do apito, superfaturamento de licitações, exigência de vantagem indevida, corrupção, extorsão e financiamento de campanhas eleitorais, tiramos a conclusão da necessidade não apenas de especialização de estrutura no Poder Judiciário, Ministério Público e Polícia, no combate ao crime organizado, como, também, de utilização de meios eficazes à sua repressão, como a “ação controlada”, delação premiada, sistemas de inteligência interligados entre os diversos órgãos estatais competentes, entre outros.

O professor de ciência política da Universidade do Novo México, EUA, Peter Lupsha (apud DANTAS, 2002) leciona que, para controlar o crime organizado, é importante o uso proativo da inteligência policial e uma legislação produzida com a finalidade de promover o controle das suas atividades, destacando-se: (a) a utilização de operações veladas de inteligência realizadas em longo prazo por profissionais de elite, (b) o uso ativo da “observação eletrônica”, especialmente regulada em legislação própria para o controle do crime organizado, (c) a implantação de programas de proteção a testemunhas e (d) a utilização de instrumentos jurídicos de expropriação de bens em casos envolvendo o crime organizado.

Temos de partir do princípio de que o crime organizado veio para ficar, que não vai desaparecer após uma ou duas operações policiais (MINGARDI, 2006, p. 51). Para controlar e reprimir as organizações criminosas é imprescindível o acesso e a disponibilização de informações confiáveis e utilizáveis.

Os investimentos, integração, treinamento, suporte legislativo, apoio institucional e especialização no combate ao crime organizado são ferramentas indispensáveis para o serviço de inteligência; embora esgotáveis e limitados, não podem ser escusados, para o bom andamento dos trabalhos nas diversas unidades estatais.

## **A IMPORTÂNCIA DA INTELIGÊNCIA**

A inteligência que não é acionável ou não proporciona o potencial para ações futuras, segundo a doutrina da Marinha americana, é inútil. Fernandes (2006, p. 12), em tradução livre da publicação da doutrina de inteligência do Department of the Navy, Headquarters United States Marine Corps, Marine Corps Doctrinal Publication (1997, p. 7-8), traz à colação o norte orientador da boa doutrina: A boa inteligência não repete simplesmente informações reveladas por fontes. Ao contrário, ela desenvolve uma gama de material que nos diz o que aquela informação significa e identifica suas implicações para os tomadores de decisão. Afonso (2006, p. 49) defende que o serviço de inteligência executado de forma séria e comprometida tem o condão de produzir informação explicativa e preditiva (isto é, o dado selecionado recebe tratamento, é trabalhado). A função de a inteligência atender a solicitações das autoridades não constitui simples disseminação de dados coletados ou segredos roubados. Para o doutrinador, o principal mérito da atividade de inteligência, aquilo que a torna imprescindível para qualquer governo, é a competência de pôr em prática um conjunto de métodos materializado ao longo do ciclo de inteligência, além de fazê-lo com oportunidade, amplitude otimizada, o máximo de imparcialidade, clareza e concisão.

As palavras de outro especialista em inteligência estratégica, Robson Gonçalves (2007, p. 5), ganham, nesse contexto, relevo ao pontuar que o Estado não pode prescindir dos serviços de inteligência, pois estes produzem o conhecimento necessário à tomada de decisões e trabalham na proteção destas informações, impedindo que elementos de inteligência adversos comprometam os interesses nacionais.

A inteligência aplicada aos serviços de polícia judiciária e de segurança pública, em geral, proveem informações de irrefutável interesse no enfrentamento e investigação de ações de organizações criminosas: identificação de grupos criminosos, do modus operandi e da divisão de tarefas; individualização de seus integrantes e comandos hierárquicos; plotar a localidade ou região de atuação; traçar tendências criminosas; monitoramento e documentação da atuação criminosa e do eventual informante (interceptação telefônica combinada com ação controlada, com recurso à vigilância eletrônica, móvel ou fixa); identificar o indivíduo criminoso mais propenso para cooperar com a investigação policial ou para ser oferecida a delação premiada; prevenção de crimes; proteção de testemunhas.

## **O MECANISMO DE INTELIGÊNCIA BRASILEIRO**

Para alcançar um padrão de excelência na utilização dos meios operacionais da Lei n. 9.034/95, é necessário que haja um tratamento adequado da informação, posteriormente transformada em conhecimento, inteligência e ação, com acesso às mais diversas ferramentas tecnológicas. Sempre é necessária a transformação de informação (dados não tratados), para o alcance do conhecimento estratégico, conhecimento esse buscado, inclusive, por empresas para conquista de mercados, pelo que se chama “inteligência competitiva” e “gestão de informação”.

## **INFORMAÇÃO, DADOS E INTELIGÊNCIA**

Informação, dados e inteligência são termos comuns da língua portuguesa, mas que adquirem uma dimensão diferenciada quando ditos por analistas e especialistas em inteligência de Estado (*lato sensu*), ou, por integrantes do que se convencionou chamar de “comunidade de inteligência”.

Dados são a forma primária de informação. São fatos, tabelas, gráficos e imagens etc. que não foram processados, correlacionados, integrados, avaliados ou interpretados e sem qualquer sentido inerentes em si mesmos (SIANES, 2005, p. 259, apud FERNANDES, 2006, p. 11).

Fernandes (*idem*) oferece uma distinção técnica entre informação e inteligência. Para o autor, informação é a matéria-prima para a produção de inteligência, utilizada em apoio ao processo de tomada de decisão (decisões pontuais ou de nível tático-operacional), relaciona-se com fatos presentes ou passados e deve expressar o estado de certeza. A inteligência é um conhecimento que prescinde da oportunidade, deve pressagiar e cogitar probabilidades sobre aspectos de um evento, em juízo antecipatório, anteriormente, pois, à sua realização. A menção à inteligência pode abranger a própria atividade, o produto dessa atividade e a unidade responsável pela atividade (órgão, departamento, núcleo, seção).

DeLadurantey (1995, p. 383, apud DANTAS; SOUZA, 2004, p. 1) define a expressão “inteligência” da seguinte maneira: É o conhecimento das condições passadas, presentes e projetadas para o futuro de uma comunidade, em relação aos seus problemas potenciais e atividades criminais. Assim como a Inteligência pode não ser nada mais que uma informação confiável que alerta para um perigo potencial, também pode ser o produto de um processo complexo envolvendo um julgamento bem informado, um estado de coisas, ou um fato singular. O ‘processo de Inteligência’ descreve o tratamento dado a uma informação para que ela passe a ser útil para a atividade policial.

## **ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA: CONCEPÇÃO, HISTÓRIA E AGÊNCIAS**

Na concepção histórica de atividade de inteligência estatal, sua função era limitada e exclusiva para suporte de estratégia militar. Hodiernamente, a atividade de inteligência estatal é concebida como atividade pública de Estado (não é de governo, de

partido ou de interesse privado), figurando a Agência Brasileira de Inteligência (Abin) como órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin).

Houve um hiato na atividade de inteligência do Estado com a extinção do Serviço Nacional de Informações (SNI), no período Collor, e a criação do Sisbin, e posterior edição do seu decreto regulamentador, o Dec. 4.376/02. Com a extinção do SNI, foi criada a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), com atribuições repartidas entre o Departamento de Inteligência, o Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos (Cefarh) e Agências Regionais.

Kelsem Rios (2008, p. 1) desvenda a confusão generalizada de atividade de inteligência com o preconceito associado à repressão da ditadura militar, que acarretou a extinção do SNI e quase uma década sem concurso público para cargos do Departamento de Polícia Federal: Serviço de inteligência, quando se trata de governo, entre nós ainda possui ares de repressão, de regime de exceção, quando, na verdade, as mudanças estruturais e sistemáticas só podem ser alcançadas com maciço investimento em inteligência de Estado, elemento de negação e de produção de conhecimento renovado.

No ordenamento jurídico brasileiro, a oficialização de um sistema de inteligência de âmbito nacional para tratamento de informação de cunho estratégico foi tardia e não acompanhou diversos modelos europeus, como o italiano, por exemplo. Pela Lei n. 9.883/99, foi instituído o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) e criada a Agência Brasileira de Inteligência (Abin). No âmbito do Departamento de Polícia Federal (DPF), é a Diretoria de Inteligência Policial (DIP) que integra o Conselho Consultivo do Sisbin, cujo órgão central é a Abin.

## **O SISTEMA BRASILEIRO DE INTELIGÊNCIA (SISBIN)**

Com o advento da Lei n. 9.883/99, o legislador pretendeu integrar as ações de planejamento e execução das atividades de inteligência e declarou sua finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional. Quanto ao Sisbin, concebeu-o como órgão colegiado responsável pelo processo de obtenção, análise e disseminação da informação necessária ao processo decisório do Poder Executivo, bem como pela salvaguarda da informação contra o acesso de pessoas ou órgãos não autorizados.

Buscou-se uma definição legal para serviços de inteligência de Estado, entendida como a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado (art. 1º, § 2º, da Lei n. 9.883/99).

O Dec. 4.376/02, regulamentador da lei que cria a Abin e o Sisbin, ao dispor sobre os integrantes do Sisbin (art. 4º) e do seu Conselho Consultivo (art. 8º) agrupou dez Ministérios, além do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), Casa Civil/PR, Controladoria-Geral da União (CGU) e Abin e os mais importantes Departamentos e Secretarias dos respectivos órgãos.

Esse respeitável conglomerado é formado pelas autoridades públicas e agentes políticos, que detêm o maior nível de conhecimento dentro da Administração Pública Federal e sobre os temas de maior destaque nacional, entre eles a defesa nacional e a segurança pública.

É de bom alvitre que os temas ali discutidos não se restrinjam a consultas para embasar o processo decisório da Presidência da República, mas que alce objetivos mais concretos e menos abstratos como a entabulação de debates a respeito do grave problema da criminalidade organizada, por exemplo. Embora possa parecer, num primeiro momento, que a preocupação com a segurança pública e o fenômeno da criminalidade organizada e violência possam extrapolar as atribuições do Sisbin, a própria configuração desse órgão não deixa dúvidas de que é possível aperfeiçoar o seu mecanismo de atuação em prol de toda a sociedade brasileira. Provavelmente, diante da falta de explicitude da lei que instituiu o Sisbin, no final do ano de 2000, foi criado um subsistema do Sisbin (Sisp), com esse propósito, voltado à inteligência de segurança pública.

Reforça a tese de que os temas relacionados com a segurança pública podem ser trazidos à pauta de discussão do Sisbin a descrição dos seus objetivos pelo art. 6º, V, do Dec. 4.376/02, entre os quais se destaca o estabelecimento dos respectivos mecanismos e procedimentos particulares necessários às comunicações e ao intercâmbio de informações e conhecimentos no âmbito do Sistema.

## **INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA (ISP) – SISBIN E PARCERIAS:**

### **O EXEMPLO DA COOPERAÇÃO ENTRE ABIN e DPF**

Em 21.12.2000 foi editado o Dec. 3.695/2000, que criou o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (Sisp), no âmbito do Sisbin, com a finalidade de coordenar e integrar as atividades de inteligência de segurança pública em todo o País, bem como suprir os governos federal e estaduais de informações que subsidiem a tomada de decisões neste campo.

Lima Ferro (2006, p. 85) aponta que a Senasp (Secretaria Nacional de Segurança Pública) define a inteligência de segurança pública, com esteio no Dec. 3.695/2000, como atividade sistemática de produção de conhecimentos de interesse policial, apoiando as atividades de prevenção e repressão dos fenômenos criminais.

É de fundamental importância a integração dos órgãos públicos, dos setores de inteligência de Estado e de Segurança Pública, especialmente os de polícia judiciária. Cabe salientar que aos integrantes do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (Sisp) incumbe identificar, acompanhar e avaliar ameaças reais ou potenciais de segurança pública (nível estratégico) e produzir conhecimentos e informações que subsidiem ações para neutralizar, coibir e reprimir atos criminosos de qualquer natureza (nível tático-operacional).

Nessa esteira, parece ser também a visão antecipada pelo ex-dirigente da Abin, o Delegado de Polícia Federal Paulo Fernando da Costa Lacerda que, em entrevista ao jornal Valor Econômico, de 22.11.07, anunciou a idealização do Departamento de

**Integração do Sisbin e que cada serviço de inteligência de órgão público ocupe uma sala na Abin, com cinco funcionários em regime integral, à semelhança de gabinetes de crise. Para o Diretor-Geral da Abin, a cultura dos órgãos da administração pública é a de não trocar informações e o que queremos é facilitar a disseminação de informações dentro do sistema e desburocratizar.**

**O Tribunal Regional Federal da 3ª Região se manifestou a respeito da integração dos órgãos de inteligência e de segurança pública em importante leading case, na apreciação da possibilidade do trabalho conjunto de servidores públicos da Abin com policiais federais, admitindo a parceria em votação unânime, na destacada operação Satiagraha e com amparo na Lei n. 9.883/99, que criou o Sisbin. A ementa do acórdão foi lavrada nos seguintes termos:**

**HABEAS CORPUS – PENAL E PROCESSO PENAL – PARTICIPAÇÃO DE SERVIDORES DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE INFORMAÇÃO (ABIN) EM INQUÉRITO CONDUZIDO PELA POLÍCIA FEDERAL – AUSÊNCIA DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA – LEI 9.883/99 QUE PERMITE COMPARTILHAMENTO DE DADOS ENTRE ÓRGÃOS INTEGRANTES DO SISTEMA BRASILEIRO DE INTELIGÊNCIA – NULIDADES VERIFICADAS NA FASE PRÉ-PROCESSUAL NÃO CONTAMINAM FUTURA AÇÃO PENAL – ORDEM DENEGADA.**

**[...]**

**4. Não há prova acerca de um prejuízo concreto experimentado pelo paciente, pelo fato de servidores da Agência Brasileira de Informação, hipoteticamente, terem conhecido do conteúdo de conversas telefônicas interceptadas. É certo que esse fato pode até vir a gerar a responsabilização funcional daquela autoridade que eventualmente violou o seu dever de sigilo, contudo, tal violação, não possui o condão de macular a prova como um todo.**

**5. A Lei 9.883/99 – que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência – indica a possibilidade de órgãos componentes do aludido sistema, compartilharem informações e dados relativos a situações nas quais haja interesse do estado brasileiro. Tanto a Polícia Federal como a ABIN, integram o Sistema Brasileiro de Inteligência, como se infere dos incisos III e IV do artigo 4º do Decreto n. 4.376/02, que regulamenta a Lei 9.883/99.**

**6. O compartilhamento de dados e informações sigilosos entre os órgãos encarregados da persecução penal e outros órgãos integrantes do Estado, não é novidade. Basta lembrar que, ordinariamente, IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), Receita Federal, INSS (Instituto Nacional do Seguro Social), BACEN (Banco Central do Brasil) e CVM (Comissão de Valores Mobiliários), os quais cita-se apenas a título de exemplo, compartilham dados com a Polícia Federal e o Ministério Público Federal, visando ao aprofundamento das apurações criminais, e isso nunca causou perplexidade ou surpresa. (HC 34848, 5ª T. do TRF-3ª, publ. no DJF3 de 26/03/2009, p. 2199, Rel. Juiz Convocado Hélio Nogueira).**

**Veja-se que integração e parcerias entre órgãos públicos, empresas, particulares e terceiros ocorre normalmente no curso natural de fluxo de informações e fortalecimento dos interesses públicos em busca do bem-estar social e do proveito comum, sempre com fins lícitos. Tratando-se de fluxo de informações de natureza**

operacional, sigilosa ou de informativos de inteligência, com o escopo de instruir ou viabilizar inquérito policial, ou seja, atos de natureza de polícia judiciária, o compartilhamento de informações é restrito a órgãos públicos competentes e sempre sob a presidência e supervisão da autoridade de polícia judiciária que é o Delegado de Polícia.

Estando presente a figura do Delegado de Polícia, na posição de garante, coordenador e supervisor das operações, é legal, lícito e ético a coleta, análise e tratamento de informações por órgãos parceiros, pois impera o interesse público na persecução criminal, resguardadas as garantias e direitos individuais e coletivos.

O que não é permitido e nem admitido legalmente é a ação isolada, sem a prática de atos de polícia judiciária, de acesso e quebra de sigilo fiscal, bancário, telefônico e telemático sem a devida autorização judicial em procedimento investigatório que necessariamente deve estar sob o comando, supervisão e tutela de um Delegado de Polícia, autoridade competente constitucionalmente para a prática de atos de polícia judiciária.

## **SECRETISMO E DEMOCRACIA**

O viés de inteligência de Estado (estratégica, de defesa nacional, de segurança pública e de polícia judiciária), principalmente quando operacionalizada por policiais, militares e analistas, sofreu alguns tropeços ocasionados pela frágil perspectiva ética, em tempos não tão remotos, para retornar ao seu papel de obter informações em nível estratégico decisório, voltado para o combate ao crime organizado.

Não há como discordar da relevância da atividade de inteligência na defesa do Estado e da sociedade, como anota Joanisval Gonçalves (2005, p. 15-16); entretanto, evidencia-se o grande dilema sobre o papel da inteligência em regimes democráticos: [...] como conciliar a tensão entre a necessidade premente do segredo na atividade de inteligência e a transparência das atividades estatais, essencial em uma democracia? Associada a essa questão, outra preocupação surge, sobretudo nas sociedades democráticas, que viveram, em passado recente, períodos autoritários: como garantir que os órgãos de Inteligência desenvolvam suas atividades de maneira consentânea com os princípios democráticos, evitando abusos e arbitrariedades contra essa ordem democrática e contra os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos? (BRUNEAU, 2000, p. 15-16).

Prossegue o culto consultor legislativo do Senado Federal e chama a atenção para a maneira como determinada sociedade lida com o dilema transparência versus secretismo, em termos de procedimentos e atribuições dos serviços de Inteligência, que seria, na sua percepção, um indicador do grau de desenvolvimento da democracia nessa sociedade. (GILL, 1994).

De fato, o Estado é, em sua essência, cercado pelo secreto, como anota Robson Gonçalves (2007, p. 5), e não haveria de ser de outra forma, pois o sigilo e a discricção fazem parte das ações de governo, da manutenção da soberania e da obtenção de vantagens estratégicas, sendo imprescindível para o país esse manto



de proteção às informações ditas de 'segurança nacional' e a busca por informações que possam revelar ameaças ou oportunidades ao País.

Em despreziosa síntese, nas palavras de Menezes e Gomes (2006, p. 40): Deve-se desfazer da antiga mística do secretismo que envolvia as ações de inteligência tradicionais. Não que esse fenômeno deva ser de todo ignorado, mas é preciso reconfigurar o papel da inteligência policial quanto ao seu papel em um contexto democrático, suas possibilidades e limites, bem como as formas de sistematização e armazenamento dos dados respectivos.

A escola tradicional de inteligência alterou seus paradigmas, no campo policial, a partir das novas necessidades de obtenção e tratamento de dados voltados não mais para a formação pura e simples de dossiês contra supostos inimigos do Estado ou relacionados às atividades de interesse dos governantes.

A moderna escola de inteligência busca a satisfação intransigente das necessidades do povo brasileiro, no campo estratégico, decisório de políticas públicas do Estado e de segurança pública. Com muita propriedade, Bessa (2004, p. 71) insiste que ao profissional de inteligência das organizações estatais não é permitido ter uma agenda própria, ele é um servidor do povo e da Constituição, que deve ter por linha-mestra o interesse da sociedade e do Estado.

Ao descortinar a dicotomia secreto versus transparência, o Estado, ao mesmo tempo em que deve manter sua atividade de inteligência com discrição e denodo, tem que buscar o delicado ponto de equilíbrio com o enaltecimento do direito à informação, o direito de petição e o acesso a dados públicos, sem deixar que o exacerbado secretismo prejudique as ações voltadas ao combate ao crime organizado, pois, como registram Menezes e Gomes (2006, p. 39), ainda existe compartimentação excessiva, que é desnecessária e improdutiva: ao invés de garantir uma hipotética segurança, inviabiliza-se a utilização das informações em trabalhos de repressão ao crime organizado.

Destaca Lorenz de Azevedo (2002, p. 5), da Diretoria de Inteligência Policial do Departamento de Polícia Federal, que: As democracias não podem liquidar com o crime organizado, a partir da invasão indiscriminada na privacidade de seus nacionais, no curso de investigações policiais. A inteligência policial, cumpridora dos preceitos legais vigentes nas democracias, atuando na prevenção, obstrução, identificação e neutralização das ações do crime organizado, sempre em proveito dos interesses da justiça e em defesa da sociedade, através de extensa coleta de dados e com ampla capacidade de busca dos conhecimentos necessários, desponta como a opção juridicamente viável e socialmente aceita no combate à violência e ao crime organizado.

Nesse cenário, a Polícia Federal tem, na prática da atividade de inteligência, o carro-chefe de seu trabalho, já alicerçado em pilares democráticos e exercido nos limites legais, como o do art. 6º da Lei n. 9.296/96, que dispõe sobre a comunicação e acompanhamento pelo Ministério Público, nos casos de interceptação telefônica, precedida de autorização judicial fundamentada (art. 5º).

## **CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA**

O art. 6º da Lei n. 9.883/99 dispôs que o controle e fiscalização externos da atividade de inteligência, bem como dos atos decorrentes da execução da Política Nacional de Inteligência, serão exercidos pelo Poder Legislativo, e que o respectivo órgão será integrado pelos líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, assim como os Presidentes das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Em 21.11.2000, com tal propósito, foi instalada a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), que substituiu o antigo Órgão de Controle e Fiscalização Externos da Política Nacional de Inteligência.

Cepik (2005, p. 86-87) menciona que a CCAI enfrentou, pelo menos até o ano de 2004, dificuldades para exercer suas funções de controle, as quais decorrem de três fatores principais: 1) Do próprio desenho institucional do órgão, presidido a cada ano em caráter rotativo pelo presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado e da Câmara dos Deputados; 2) da falta de recursos técnicos e de pessoal, como exemplifica o fato de que a única funcionária do Senado que se especializou no tema e contribuiu decisivamente para implementar a CCAI tem que apoiar os trabalhos de várias comissões e da mesa diretora do Senado; 3) da falta de assertividade do Congresso Nacional como um todo no trato com os componentes militares e policiais do Sisbin, uma vez que a Abin e os demais Ministérios não parecem ter colocado maiores obstáculos ao trabalho da comissão ao longo destes primeiros anos.

A execução da Política Nacional de Inteligência, fixada pelo Presidente da República, é atribuição da Abin, sob a supervisão da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo (art. 5º, da Lei n. 9.883/99).

E, por tal razão, é à Abin, por força do art. 10, IX, do Dec. 4.376/2002, que cabe representar o Sistema Brasileiro de Inteligência perante o órgão de controle externo da atividade de inteligência.

## **COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DE SERVIÇOS DE INTELIGÊNCIA**

Herman (1996, p. 217) propala que a cooperação do processo de inteligência é um fator chave de sucesso regional nos aspectos de defesa e de integração econômica (apud RIBEIRO, 2006, p. 124) e define a inteligência como uma atividade multinacional, sendo que o poder da inteligência nacional não é uma função apenas de capacidades nacionais, mas também de cooperação e produção externa obtida, in verbis: [...] modern intelligence is a multinational activity. National intelligence power is a function not only of national capabilities but also of the foreign cooperation and product they obtain.

O fruto da cooperação internacional entre os serviços de inteligência é a maximização do potencial informativo obtido por meio da convergência de dados e ações de inteligência e de gestão de conhecimento, em contraponto a ações difusas, dispersas e individuais.

Afirma Herman (1996, p. 213, apud RIBEIRO, 2006, p. 124) que uma razão básica para o incentivo à cooperação é que sempre existe mais informação potencialmente disponível que qualquer agência estatal possa coletá-la, por si só: [...] one basic reason for cooperation is that there is always more information potentially available than any agency can collect by itself.

A integração trará inúmeros benefícios, que são arrolados por Fábio Ribeiro (2006, p. 125-126):

- fortalecimento do ciclo de inteligência regional contra as ameaças latentes e a integração das informações estratégicas comuns aos Presidentes das Repúblicas;
- intercâmbio de analistas e profissionais de inteligência para o conhecimento das culturas e práticas para a condução de um processo de inteligência regional;
- estabelecimento de uma escola integrada de inteligência, que visa atender as necessidades do complexo exterior e da política internacional de cada estado;
- integração dos sistemas de inteligência nacional de cada estado, em combate às ameaças junto à segurança internacional;
- estabelecimento de um controle integrado da atividade, juntamente ligada ao processo de defesa da região, de forma institucionalizada;
- criação de um banco de informações, que congrega todas as fontes e potencialidades de inteligência para a estruturação de políticas de segurança e defesa regional;
- fortalecimento da inteligência militar e geração de conhecimento para o complexo de defesa da América do Sul, além do fortalecimento da integração e cooperação das Forças Armadas da região;
- dotação de uma força conjunta de inteligência integrada ao sistema internacional de polícia, que possa estabelecer um banco de informações completo e em tempo real do crime organizado internacional;
- gerar uma estrutura de informações estratégicas que possa estabelecer parâmetros para o desenvolvimento de estratégias nacionais e conjuntas, onde cada governo possa aproveitar suas potencialidades através de um sistema de fortalecimento do Mercosul, através de Inteligência Econômica, Inteligência Financeira e Inteligência Estratégica.

## **INTELIGÊNCIA POLICIAL: EM BUSCA DA INTEGRAÇÃO E SISTEMATIZAÇÃO**

A inteligência policial, ou melhor, os serviços de inteligência de polícia judiciária e mesmo a inteligência de segurança pública (ISP) voltam-se, especificamente, para a realização da justiça criminal, de propósito instrutório e probatório criminal (repressão, que acontece reativamente, depois da eclosão do crime, e se concretiza por atos de investigação), bem como para a prevenção e controle de criminalidade

(softwares de georreferenciamento, quadros de padrões criminais, estatísticas, mapeamento de “manchas de criminalidade”).

A inteligência policial é, nas precisas palavras de Celso Ferro Júnior (2005, p. 9), a atividade que objetiva a obtenção, análise e produção de conhecimentos de interesse da segurança pública no território nacional, sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência da criminalidade e também assessorar as ações de polícia judiciária e ostensiva por intermédio da análise, compartilhamento e difusão de informações.

Note-se que há uma diferença entre a atividade de inteligência de Estado e a atividade de inteligência policial. Enquanto a primeira prima pelo assessoramento das autoridades de governo, no processo decisório, a segunda busca a produção de provas da materialidade e da autoria de crimes. A inteligência policial é, em suma, voltada para a produção de conhecimentos a serem utilizados em ações e estratégias de polícia judiciária, com o escopo de identificar a estrutura e áreas de interesse da criminalidade organizada, por exemplo.

Pacheco (2005, p. 5) leciona que a inteligência dita de Estado (ou seja, relativa à segurança nacional, isto é, do Estado e da sociedade como um todo) deve ser complementada pela inteligência de segurança pública (ISP), cujo conceito está em construção. Para o promotor de Justiça de Minas Gerais, a inteligência de segurança pública (ou inteligência criminal) divide-se em inteligência policial (desenvolvida no âmbito das Polícias), e inteligência prisional (ou, mais restritivamente, inteligência penitenciária, desenvolvida no âmbito dos estabelecimentos prisionais).

Lorenz de Azevedo, Diretor de Inteligência Policial do DPF (2002, p. 5), destaca que, na seleção do pessoal adequado às operações de inteligência policial, serão consideradas as aptidões inatas e o prévio treinamento em missões de combate ao crime organizado e que a continuidade dos procedimentos de coleta e busca executados pelos policiais conhecedores da investigação é essencial para o sucesso operacional. Também, anota o experiente dirigente e delegado de Polícia Federal que: A experiência demonstra que o tempo de permanência dos policiais nos trabalhos de monitoramento das comunicações telefônicas influirá na sua capacidade de interpretar corretamente as mensagens implícitas existentes nas conversações interceptadas, distinguindo com precisão as manifestações subjetivas dos investigados reveladoras de suas reais intenções.

A inteligência policial, na área de segurança pública, deve estar voltada, especialmente, para a produção de prova criminal, a ser utilizada em ação penal cujo caráter é público contra organizações criminosas. É preciso, para que não se distancie desse norte, reconfigurar o papel da inteligência policial quanto ao seu desempenho, sua ação, em um contexto democrático, suas possibilidades e limites, bem como as formas de sistematização e armazenamento dos dados respectivos.

## **GESTÃO DE CONHECIMENTO E COMPARTILHAMENTO**

Para aprimoramento dos sistemas de inteligência e de combate ao crime organizado, o Estado tem que promover o compartilhamento de dados com estabelecimento de canais formais. Há bancos de dados institucionais da Polícia Civil, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Militar, Exército, Marinha, Aeronáutica, Abin, Detran, bancos de dados policiais das delegacias especializadas em lavagem de dinheiro, imigração ilegal, assalto a banco e, ainda, os não policiais como os da Receita Federal, Dataprev/INSS, CNIS, mas os setores responsáveis pelo gerenciamento dos dados respectivos não interagem, o que gera uma enorme quantidade de dados perdidos e pouco trabalhados.

Mingardi (2006, p. 46-47) faz uma abordagem direta da questão: no caso brasileiro não existe um sistema definido, cada Estado da federação tem ou não tem um sistema de inteligência policial e, na maioria das vezes, existe uma multiplicidade de órgãos que disputam migalhas de informações. O ex-Secretário de Segurança de Guarulhos, a fim de reafirmar o seu posicionamento, invoca o exemplo paulista: A Polícia Militar tem seu grupamento de inteligência, com status de batalhão, que é a P2, e cada batalhão tem sua própria unidade de P2. Na Polícia Civil existe o Dipol (Departamento de Inteligência Policial). No Departamento de Narcóticos (Denarc) também existe uma divisão de inteligência, da mesma forma que no Deic, departamento que deveria enfrentar o crime organizado, mas cuida basicamente de crimes contra o patrimônio. Com frequência, os departamentos de polícia do interior também têm seus setores de inteligência. Mesmo assim, cada vez que ocorre uma rebelião nos presídios ou um ataque contra a polícia, os órgãos policiais são pegos desprevenidos. Ou seja, existem muitos órgãos e pouca inteligência. A dispersão de esforços começa na coleta de dados, seja através de agentes de campo ou da coleta de informações públicas. As diversas agências com frequência correm atrás do mesmo objetivo, através das mesmas fontes, por falta de comunicação ou delimitação de tarefas ou até por pura rivalidade. O mesmo ocorre na hora do armazenamento dos dados. Na maioria dos estados, os dados coletados pelos órgãos de segurança pública normalmente são armazenados em bancos de dados diferentes, muitas vezes ficando apenas no papel.

É incontestável que a vivência profissional de Guaracy Mingardi o habilita, com a autoridade de quem foi Secretário de Segurança, a discorrer essas audaciosas linhas numa seara tão pouco explorada. O referido exemplo é didático e demonstra, na prática, a situação que o autor se propôs a expor: falta de comunicação entre as instituições, ausência de interface entre os sistemas informatizados, visão restrita do conhecimento e secretismo em razão de poucas informações que só têm sentido se reunidas, jamais quando pulverizadas.

Marco Aurélio Cepik (2003-c, p. 110) expõe sua concepção a respeito da eficácia e eficiência de múltiplos sistemas de inteligência, com contornos análogos ao pensamento de Guaracy Mingardi: Diferentes sistemas nacionais de inteligência são mais ou menos institucionalizados, mais ou menos adaptáveis, complexos, autônomos e coerentes. Em síntese, mais ou menos ágeis. Como seus desempenhos diferenciados têm conseqüências para a segurança nacional, seria preciso discutir ainda a questão dos possíveis efeitos de uma precária supervisão congressional sobre o desempenho dos serviços de inteligência e, de modo geral, sobre o segundo desafio associado à institucionalização: o da compatibilização desses sistemas nacionais de inteligência com o princípio da transparência [...].

As consequências de manutenção do status quo dos serviços de inteligência como órgãos públicos burocráticos, sem aproximação, e focados apenas em competência das agências para problemas locais e específicos são de todos conhecidas: os ataques do PCC em São Paulo e os atentados terroristas em Nova Iorque (11/09) não foram evitados, por mais sofisticados que sejam os serviços de inteligência paulista e norte-americano.

As declarações do Diretor-Geral da Abin e ex-Diretor-Geral do DPF ressoam e marcam o leitor pela radiografia perfeita: a cultura dos órgãos da administração pública é a de não trocar informações (PAULO LACERDA, 2007, apud ROMERO, 2007). É preciso disseminar as informações e desburocratizar.

Outro fator preocupante é a perda do conhecimento, quando o operador e desenvolvedor do banco de dados não providencia uma interface amigável de comunicação com outros cadastros.

Aliás, observa-se, diuturnamente, que, muitas vezes, na ausência de iniciativa governamental, é o próprio policial ou profissional de segurança pública, dedicado e interessado, que monta sua própria base de dados. Infelizmente, em que pese a dedicação exclusiva e amor ao serviço público e à sociedade desses profissionais, nem sempre o Estado se preocupa com a continuidade desse trabalho hercúleo e sua valorização.

Com razão, asseveram Ferro Júnior et al (2005, p. 73) que a sobrevivência das organizações contemporâneas, a exemplo das instituições policiais, a Abin, a Receita Federal do Brasil, depende cada vez mais da capacidade de se construir um modelo de gestão do conhecimento, com estratégia, estrutura, decisão e identidade, apto a responder a um contexto cada vez mais complexo e instável da sociedade.

Nessa construção de um modelo de gestão – do conhecimento (específico) ou das instituições públicas (geral, amplo), sendo que ambas as gestões são estratégicas – o papel das academias e escolas de formação profissional são fundamentais, muito embora nossa tradição de “escolas de governo” e academias de administração pública seja pequena e relegue o conhecimento e a formulação teórica ao modelo empírico, como observa Kelsem Rios (2008, p. 1).

Mas é possível vislumbrar iniciativas muito oportunas que tentam mudar o rumo sombrio que se delineia.

## **INICIATIVAS PÚBLICAS PARA COMPARTILHAMENTO DE DADOS**

### **E PRESERVAÇÃO DO CONHECIMENTO**

O novo passaporte brasileiro, implantado no ano de 2007, atende às normas internacionais estabelecidas pela Organização de Aviação Civil Internacional (Icao) e possibilita a formação de um banco de dados com as informações principais e dados biométricos dos usuários de transporte aéreo internacional, em trânsito no país. Com nova roupagem, permite o registro imediato, em sistema informatizado,

da entrada e saída de brasileiros e estrangeiros do território nacional, além de registrar, por código de barras bidimensional, a fotografia do passaporte.

Na reunião da ENCCLA 2008 (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro e de Recuperação de Ativos) foram traçadas metas a serem cumpridas justamente no tocante à criação e consulta de base de dados intergovernamentais, in verbis:

- expandir a rede Infoseg para integrar os cadastros de identidades civis dos estados, passaportes, Sinpi, CNIS, aeronaves e embarcações;
- desenvolver sistema de informação processual criminal integrado entre Polícia Federal e Civil, Ministérios Públicos Federal e Estadual e Justças Federal e Estadual;
- elaborar manual contendo descrição das bases de dados disponíveis em cada órgão da ENCCLA, estruturados em suporte eletrônico ou não, incluindo as espécies de informações e a forma de obtê-las;
- propor medidas para aperfeiçoar a segurança documental das certidões de registros civis.

A partir de 2009, a metodologia de trabalho da ENCCLA foi modificada para criação não mais de metas, mas de ações. Estas ações decorrentes de grupos de trabalho no âmbito da ENCCLA foram tripartidas em focos: a) operacional e estratégico; b) jurídico, e c) tecnologia de informação. Com o foco de tecnologia da informação, a ação integrada destacou a importância de ações quanto a sistemas de informação (criação, acesso, integração, interoperação e aprimoramento de sistemas de informação em geral); indicadores e estatística (análise estatística e numérica dos assuntos relevantes para tomada de decisão dos grupos da ENCCLA); e pesquisa e análise (apoio a projetos de aprofundamento de temas, com vistas ao uso de tecnologia para solução de problemas, ressaltando o viés do aumento da capacidade de análise).

Na Conferência Diplomática sobre Proteção Marítima, realizada em Londres, no mês de dezembro de 2002, foi adotado, pela Organização Marítima Internacional, o Código Internacional de Segurança e Proteção de Embarcações e Instalações Portuárias (ISPS Code), com 104 páginas, que estabelece medidas relativas à proteção de navios e instalações portuárias, papéis e responsabilidades dos Estados partícipes das Nações Unidas, de modo a detectar e dissuadir atos que ameacem a segurança no setor de transporte marítimo.

O Projeto Fronteiras, implantado pela Senasp em conjunto com a Federação Nacional de Empresas de Seguros e Resseguros do Brasil (Fenaseg), possibilita a análise e monitoramento das principais rodovias do Brasil e facilita a produção de conhecimento estratégico e tático acerca da movimentação de veículos com irregularidades administrativas ou registro de ocorrência de roubo ou furto. A ferramenta desenvolvida no âmbito do Projeto Fronteiras possibilita a análise da conjuntura e viabiliza a gestão de conhecimento para a realização do policiamento preventivo e do policiamento repressivo/investigativo (MAGALHÃES, 2006).

Quando o projeto for concluído integralmente, o resultado que se espera alcançar é o aumento da eficácia e da capacidade de resposta do poder público ao combate do roubo de cargas.

As iniciativas governamentais para proteção do solo, espaço aéreo e marítimo e de seus nacionais se multiplicaram após o evento fatídico do 11 de Setembro. Aperfeiçoamento de sistemas informatizados, construção de bases de dados, passaportes com leitura ótica e dezenas de detalhes contra fraudes são apenas parte de um pacote de segurança pública e defesa nacional adotados mundialmente, que impescinde da compartimentação de dados sem secretismo exacerbado, competição ou canais burocráticos.

## **CONCLUSÃO**

É incontestável e premente a maior interação entre os órgãos internos do Departamento de Polícia Federal e outros órgãos policiais e de segurança do Estado, com a mitigação da exacerbada compartimentação, mediante comunicação em tempo real de possíveis ameaças ao Estado a fim de neutralizar as ações criminosas.

É recente, nas nossas memórias, o atentado terrorista do World Trade Center, em Nova Iorque, referido no meio policial especializado como nine-eleven, debitado à falta de comunicação do Escritório Federal de Investigação (FBI) com o Serviço de Imigração e a Agência Central de Inteligência (CIA), quanto à presença de terroristas em solo norte-americano e seus treinamentos em escolas de aviação, arquitetados sob o codinome de Projeto Bojinka. Obviamente, além da falha de difusão, é possível que o poder ofensivo das células terroristas tenha sido subestimado.

É possível e almejável reverter a restrição de acesso às informações de inestimável valor para a atividade investigatória e de inteligência da Polícia Federal, desde que sejam revistos os métodos de gestão do conhecimento, capazes de organizar e sistematizar um fluxo pelos quais as informações possam não apenas chegar a todos que tenham interesse por elas, mas estar disponíveis para consulta e uso, quando for o caso.

Reconheça-se, por justiça, que esse é um problema que, no Brasil, perpassa por todo o sistema de segurança pública, cujas polícias encontram-se, no geral, e de imediato, mais preocupadas em resolver o crônico problema de sucateamento e baixa remuneração de que são vítimas, e que não têm tempo para produzir, de modo aceitável, conhecimento passível de armazenagem e utilização.

É pela efetiva cooperação entre as agências intergovernamentais, em sentido amplo, mitigação do secretismo oficial, investimento maciço em recursos tecnológicos e na área de inteligência, que podem ser desencorajadas ações recentes do Primeiro Comando da Capital (PCC), que ocorrem desde 1997 (no ano de 2002: uma onda de mais de 40 rebeliões no Estado de São Paulo; no mês de maio/2006: 299 ataques, 82 rebeliões carcerárias, em nível nacional e simultâneas, 42 agentes públicos assassinados; no mês de julho/2006: 106 ataques, 6 agentes



**penitenciários assassinados), como as das bases do crime organizado e as das organizações terroristas que poderiam e podem ser suplantadas e extirpadas, minimizando-se, assim, perdas e maximizando-se as ações dos órgãos de segurança pública.**