

# RISP

Revista de Inteligência de Segurança Pública  
ISSN 2675-7168 (Impressa); 2675-7249 (CD-Rom)

**v. 2 n. 2 2020**

---

Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Polícia Civil  
Subsecretaria de Inteligência  
Escola de Inteligência de Segurança Pública do  
Estado do Rio de Janeiro





# **RISP – Revista de Inteligência de Segurança Pública**

v. 2, n. 2, 2020

ISSN 2675-7168 (Impressa); 2675-7249 (CD-Rom)



Esta obra está licenciada com uma Licença  
Creative Commons Atribuição – Não Comercial 4.0 Internacional



# EXPEDIENTE



Secretaria de Estado de Polícia Civil  
Subsecretaria de Inteligência  
Escola de Inteligência de Segurança Pública do  
Estado do Rio de Janeiro

**Secretário de Polícia SEPOL**  
Allan Turnowski

**Subsecretário de Inteligência**  
Fernando Antônio Paes de Andrade Albuquerque

**Diretora ESISPERJ**  
Zoraia Saint'Clair Branco

**Editora Chefe da RISP**  
Zoraia Saint'Clair Branco

**Editora Executiva da RISP**  
Célia Cristina Pereira da Silva Veiga

**Comitê Editorial**  
Mara Margareth Torres Feitosa  
Maria Di Luca Martino de Aguiar  
Miguel Archanjo da Silva Guimarães Junior  
Leandro Martins de Paiva Passos  
Robson da Costa Ferreira da Silva  
Marcos Castro Nunes Maia

## **Conselho Editorial**

- Adriana Mendes Pereira, SEPOL
- Bruno Gilaberte Freitas, SEPOL
- Carlos Eduardo Rangel, SEPOL
- Carolina Salomão Albuquerque, SEPOL
- Flávio Marcos Amaral de Brito, SEPOL
- Carlos Augusto Neto Leba, SEPOL
- Luiz Lima Ramos Filho, SEPOL
- Paulo Passos Silva Filho, SEPOL
- Renata Teixeira, SEPOL
- Tarcísio Jansen, SEPOL

## **Conselheiro honorífico**

- Romeu Antônio Ferreira, Cel EB REF

### Dados internacionais de catalogação na publicação (CIP)

Revista de Inteligência de Segurança Pública [Impressa] [Cd-Rom]/  
Escola de Inteligência de Segurança Pública do Estado do Rio  
de Janeiro, Subsecretaria de Inteligência, Secretaria de  
Estado de Polícia Civil. V. 2, n. 2 (2020). Rio de Janeiro:  
ESISPERJ, 2020.  
V.

Anual

ISSN 2675-7168 (Impressa); 2675-7249 (CD-Rom)

1. Inteligência - periódicos. 2. Segurança Pública -  
periódicos. 3. Segurança e Defesa - periódicos. 4. Educação  
profissional e inteligência - periódicos. Secretaria de Estado de  
Polícia Civil, Subsecretaria de Inteligência, Escola de  
Inteligência de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro.

CDD 300

As manifestações expressas pelos autores em geral, bem como por integrantes dos quadros da ESISPERJ/SSINTE/SEPOL, nas quais constem a sua identificação como tais, em artigos e entrevistas publicados nos meios de comunicação em geral, representam exclusivamente as opiniões dos seus autores e não, necessariamente, a posição institucional da ESISPERJ/SSINTE/SEPOL.

# Sumário

Editorial .....	8
METODOLOGIA MULTICRITÉRIO DE APOIO À DECISÃO: a gestão da informação no processo decisório .....	10
Felipe Scarpelli de Andrade.....	10
INTELIGÊNCIA POLICIAL E INVESTIGAÇÃO POLICIAL: diferenças básicas entre a atividade de inteligência e a investigação policial .....	32
José Maria Frazão Neto.....	32
FOTOINTERPRETAÇÃO: um longo caminho até a segurança pública.....	48
Alexandre Vasconcelos .....	48
André da Costa Gonçalves .....	48
A AÇÃO CONTROLADA COMO MECANISMO DE INVESTIGAÇÃO NOS CRIMES PRATICADOS POR ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS .....	71
Clóvis da Silva Ferreira .....	71
OPERAÇÕES DE INTELIGÊNCIA EM NÍVEL OPERACIONAL EM APOIO AO POLICIAMENTO OSTENSIVO .....	81
Messias Nazareno Silveira Maia.....	81
SEGURANÇA PÚBLICA E COMPLEXIDADE.....	105
Zeca Borges .....	105

## Editorial

O ano de 2020 marcou a humanidade com o advento de uma pandemia inesperada que impactou o mundo e impôs mudanças em todos os segmentos sociais. A área da segurança pública também precisou passar por ajustes no desenvolvimento das mais diversas atividades, dentre elas, a atividade de Inteligência de Segurança Pública (ISP). O uso das Tecnologias da Comunicação e Informação (TIC) teve papel significativo nesse processo de adequação, evidenciando que o avanço da atividade de ISP depende do desenvolvimento tecnológico e da qualificação dos agentes de inteligência para o uso dos mais sofisticados instrumentos.

Nesta edição da Revista de Inteligência de Segurança Pública apresentamos um conjunto de cinco artigos cujo eixo central é a produção de conhecimento a partir de diversos instrumentos e uma entrevista com Zeca Borges. Abrindo o número, o artigo de autoria de Felipe Scarpelli de Andrade, pesquisador e autor de vários estudos em análise e gestão de risco, estimula o leitor a compreender o assunto sob o título “Metodologia multicritério de apoio à decisão: a gestão da informação no processo decisório”, ao propor um sistema de análise de alternativas com foco nos valores organizacionais, com vistas a possibilitar a sua sedimentação entre os entes envolvidos nesse processo.

O segundo artigo, “Inteligência policial e Investigação policial: diferenças básicas entre a Atividade de Inteligência Policial e a Investigação Policial”, de José Maria Frazão Neto. Neste artigo, o autor compara dois assuntos de interesse para a segurança pública, mas que têm pontos de toque tão intensos que muitas vezes são confundidos no momento da operacionalização de um e de outro.

O terceiro artigo, intitulado “Fotointerpretação: um longo caminho até a segurança pública”, de Alexandre Vasconcelos e André da Costa Gonçalves, aborda o emprego de fotointerpretação em Operações de Inteligência traçando um histórico e suas possibilidades de uso, apontando o autor para o fato de haver uma necessidade imperiosa em tratar melhor e mais especificamente a fotointerpretação na segurança pública.



O quarto artigo, de Clóvis da Silva Ferreira, sob o título “A ação controlada como mecanismo de investigação nos crimes praticados por organizações criminosas” propõe a ação controlada como metodologia investigativa de enfrentamento às ações orquestradas por organizações criminosas. O autor defende a aplicação diferenciada de acordo com o tipo de ação delituosa e discute a aplicação da Lei de Crime Organizado.

O quinto artigo, de Messias Nazareno Silveira Maia, estudioso e profissional de inteligência, aborda os aspectos legais da atividade de inteligência realizada pela Polícia Militar do Estado de Rondônia, com tema de extrema importância e que precisa ser bem estudado e demonstrado em termos acadêmicos e práticos, o de Operações de Inteligência em Nível Operacional em Apoio ao Policiamento Ostensivo na Polícia Militar, tendo foco na Polícia Militar do Estado de Rondônia, englobando os fundamentos legais da atividade de inteligência da Polícia Militar.

Finalizando a edição, Zeca Borges, Diretor do MovRio e Coordenador do Disque Denúncia, em entrevista concedida à ESISPERJ/SSINTE/SEPOL, aborda alguns aspectos acerca do tema segurança pública. O entrevistado aponta alguns caminhos para organização de sistemas complexos voltados à redução da violência e do crime por meio da parceria entre sociedade e instituições de segurança pública. Desejamos aos leitores ampla reflexão sobre os temas aqui tratados e que estejam motivados a participar de estudos e produção de conhecimentos na área de ISP.

Excelente leitura!

**Zoraia Saint'Clair Branco**  
Editora Chefe da RISP

## METODOLOGIA MULTICRITÉRIO DE APOIO À DECISÃO: a gestão da informação no processo decisório

### MULTICRITERIY METHODOLOGY FOR DECISION SUPPORT: information management in decision making

*Felipe Scarpelli de Andrade<sup>1</sup>*

**RESUMO:** O estudo teve por objetivo geral destacar a importância de se estabelecer procedimentos e ferramentas estruturadas que auxiliem os gestores de instituições públicas na tomada de decisão, voltados para a transformação das estruturas organizacionais, econômicas e sociais. A padronização de um processo para assessorar a tomada de decisão é elemento adequado para aumentar a capacidade do decisor em distinguir distintas opções em um contexto mais amplo. Dessa forma, a iniciativa deste trabalho vem no sentido de propor um sistema de análise de alternativas com foco nos valores organizacionais, com vistas a possibilitar a sua sedimentação entre os entes envolvidos nesse processo: trata-se do apoio à decisão multicritério.

**Palavras-chave:** Apoio à decisão multicritério. Value-Focused Thinking. Tomada de decisão.

**ABSTRACT:** The general objective of the study was to highlight the importance of establishing structured procedures and tools that assist managers of public institutions in decision making, aimed at transforming organizational, economic and social structures. The standardization of a process to assist decision making is an adequate element to increase the capacity of the decision maker to distinguish different options in a broader context. Thus, the initiative of this work comes in the sense of proposing a system of analysis of alternatives with a focus on organizational values, with a view to enabling its sedimentation among the entities involved in this process: it is the support for multicriteria decision.

**Keywords:** Multiple Criteria Decision Making. Value-Focused Thinking. Decision making.

### INTRODUÇÃO

A falta de um processo para auxiliar a tomada de decisão nas instituições públicas, voltado para a transformação organizacional, política, econômica e social e, ao mesmo tempo, convergente com as demandas da sociedade, expõe tanto a dificuldade com que o governo tem em lidar com esta temática,

---

<sup>1</sup> Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Pernambuco. Policial Federal. E-mail: scarpellifelipe@gmail.com

quanto a necessidade de se sistematizar estruturas de gestão do conhecimento que apoiam o processo decisório.

É impossível pensar em uma instituição sem considerar a tomada de decisão, entendida como um processo cognitivo que resulta na seleção de uma opção entre distintas alternativas. Toda organização é composta por um sistema de decisão que permeia os níveis estratégicos, táticos e operacionais: escolhas são feitas diariamente, seja pelos administradores, seja por servidores ou funcionários.

Entretanto, os problemas de decisão nas instituições públicas não são submetidos a análises detalhadas e baseiam-se na subjetividade e na experiência individual de um decisor. Soma-se a esse fato a incerteza resultante da quantidade de informações disponíveis para amparar decisões nos diversos níveis organizacionais. Como reflexo, o empirismo e o grande volume de dados têm levado à redução da capacidade de o tomador de decisão distinguir distintas opções em um contexto mais amplo.

Não obstante, é importante destacar que ao tomarem decisões, as pessoas são influenciadas por diversos fatores, como o meio em que vivem, suas percepções, experiências e crenças. Dessa forma, as escolhas dependem diretamente da pessoa que as selecionam, pelo que torna o processo em si extremamente delicado.

Contudo, os resultados entregues pelas instituições públicas, advindos da tomada de decisão, devem promover mudanças significativas em termos da eficácia e da efetividade, orientando-se além da questão estritamente gerencial. Isto é, não se deve estabelecer a primazia da gestão organizacional frente aos objetivos estatais. O tomador de decisão deve compreender a importância de seu papel e evitar o foco limitado à instituição ou ao setor ao qual pertença (ANDRADE, 2019).

Dessa forma, antes que uma escolha entre alternativas possa ser feita, convém que a tomada de decisão envolva a sistematização, análise e interpretação de informações (SELART; JOHANSEN, 2011). Ainda, é preciso considerar que a maioria dos problemas de decisão não possui apenas uma solução ótima, mas soluções ideais. Trata-se do problema de decisão multicritério.

Em síntese, um problema de decisão multicritério consiste em uma situação em que há pelo menos duas alternativas de ação para se escolher; e essa escolha é conduzida pelo desejo de se atender a múltiplos objetivos, por vezes conflitantes entre si. A esses objetivos são associadas variáveis que os

representam e permitem a avaliação de cada alternativa, com base em cada objetivo. Para essas variáveis dá-se o nome de critérios, que deverão ser analisados de forma integrada.

Por exemplo, imagine o contexto de decisão onde é preciso definir um local para se morar. Há diversas alternativas em distintos bairros. Quando se delinea os critérios para a escolha, ou seja, define-se o que realmente importa para a seleção do local, chega-se às seguintes características: (I) espaço físico do imóvel; (II) segurança do local; (III) mobilidade; (IV) tranquilidade; e (V) localização. Em uma análise multicritério é possível compensar um dado critério em função dos demais, ou seja, pode-se “negociar” um menor espaço físico do imóvel (I), por maior segurança do local (II). Mas o quanto irei negociar? E quais critérios deve-se considerar? Esse é um problema de decisão multicritério, que pode ser pensado e organizado metodologicamente.

Sem embargo, a abordagem de apoio à decisão multicritério (do inglês *Multiple Criteria Decision Making* – MCDM) é traduzida por meio de um procedimento sistemático onde algo deve ser transacionado a fim de se identificar a alternativa desejável, isto é, a que melhor satisfaça os objetivos que se deseja alcançar (OSBURN; MUMFORD, 2006).

Entre as abordagens multicritério, será destacado o método compensatório, que trata da compensação que pode existir entre os critérios em um modelo de agregação. Isso implica dizer que é preciso sintetizar comparativamente a análise para se balancear um menor desempenho de uma alternativa em um dado critério por meio de um maior desempenho em outro. Portanto, a avaliação de uma alternativa considera os *trade-offs* entre os critérios, isto é, as suas compensações.

Esse quadro, em que diversas ações e informações se correlacionam de forma direta ou indireta, com consequências muitas vezes imprevisíveis quando tratadas de forma isolada, pode afetar negativamente o julgamento do tomador de decisão quanto a escolha da melhor opção a ser tomada. Por essa razão é preciso expandir as análises além do campo das alternativas ao processá-las em termos de critérios. Nesse sentido, é preciso modelar um método para agregar todas essas informações de forma sintetizada.

Destarte, este estudo se propõe a apresentar uma estrutura básica de apoio à decisão multicritério que pode ir além do escopo gerencial da organização, proporcionando aos tomadores de decisão

conhecimento e aprendizagem com foco não somente no contexto legal de suas atribuições, mas no objetivo finalístico da razão da existência da própria instituição.

### 1. ESTRUTURAÇÃO DO PROCESSO DECISÓRIO

O processo de tomada de decisão é uma atividade passível de erros, já que é afetada por diversas variáveis, como as características pessoais, a percepção do tomador de decisões e a quantidade de informações disponíveis. A fim de minimizar esses erros e alcançar um melhor resultado, convém estruturar um processo para o assessoramento adequado do decisor. Porém, é importante ressaltar que um processo estruturado não é garantia de sucesso, embora permita uma decisão lógica, coerente e passível de menos erros.

#### 1.1. *Value-Focused Thinking* (VFT)

As decisões dos gestores públicos são tomadas, na maioria das vezes, com foco nas alternativas gerenciais, entretanto, elas são relevantes somente quando atingem valores (KEENEY, 1996). O método habitual de gerar critérios para analisar decisões é desenvolvido por meio do estudo de alternativas disponíveis. Essa abordagem, de acordo com Keeney (1988; 1992), falha em atingir a máxima eficácia porque restringe o foco. Segundo o autor, reduzir a estrutura da decisão às alternativas existentes impede a inclusão de critérios que possam expressar valores importantes no contexto da organização (ANDRADE, 2019).

Entretanto, simplesmente elencar os objetivos de forma empírica não é suficiente. Para Keeney (1996) há necessidade de maior profundidade, de uma estrutura clara e uma sólida base conceitual no desenvolvimento de objetivos para contextos de decisão. O autor sugere uma aproximação da análise com base nos valores fundamentais, projetado para identificar oportunidades de decisão e criar alternativas.

Ainda segundo Keeney (1992), o processo com base nas opções é conhecido como *Alternative-Focused Thinking* (AFT), isto é, as decisões são pautadas tão somente nas alternativas que se apresentam acessíveis naquele momento. O autor sugere outra forma de abordagem ao propor um método focado no valor. Trata-se do *Value-Focused Thinking* (VFT), um processo pelo qual se busca a definição do que realmente importa como norteador geral para o seu processo de seleção, pelo que indica modelos de valor

(KEENEY; VON WINTERFELDT, 2011) e cria melhores alternativas do que as previamente identificadas.

A diferença entre essas duas abordagens – VFT e AFT – é que, naquela, os objetivos são especificados antes que as alternativas sejam identificadas, enquanto nesta, o método tradicional, as alternativas são definidas primeiro para, em seguida, especificar os objetivos (LEÓN, 1999).

A fim de ilustrar essa importante diferença de abordagem, vamos considerar um contexto decisório onde é preciso definir qual tipo de veículo será adquirido para a uma determinada organização. Há várias opções de marcas e modelos. O foco da escolha não deve se ater apenas nas alternativas que se apresentam, mas no que elas podem entregar em termos de resultado, isto é, de valor. Tampouco a definição deve pautar-se apenas no elemento custo do bem, caso contrário, bastaria ordenar as opções em função do seu preço, isto é, não há multicritérios.

Nesse sentido, a definição dos critérios (valores) é que deveria nortear a tomada de decisão. Neste caso, por exemplo, poder-se-ia considerar como valores importantes para a tomada de decisão: (I) o consumo do veículo, (II) a sua manutenção em um dado espaço temporal, (III) o conforto, (IV) a potência e (V) o custo. Há outros elementos que poderiam ser apreciados nesta equação, a depender do que o decisor entende como valor. Em outras palavras, o eixo da tomada de decisão deve lastrear-se nos valores pelos quais se espera ao optar por um dado veículo, traduzido pelo que Keeney chama de “pensamento focado no valor”.

### QUADRO 1: COMPARATIVO AFT E VFT

Pensamento com foco na alternativa	Pensamento com foco nos valores
Veículo A	Consumo
Veículo B	Manutenção
Veículo C	Conforto
Veículo D	Potência
	Valor

Fonte: Elaborado pelo autor

O desafio deste tipo de procedimento é, além de identificar o que se espera obter em termos de resultado, modelar uma estrutura capaz de se comparar - e compensar – com base nesses critérios: como relacionar o “Valor” com o “Consumo”, o “Conforto” com a “Manutenção”?

Nesse sentido, ao descrever e ilustrar conceitos e processos para criar melhores alternativas do que os problemas de decisão tradicionais, Keeney (1992) apresenta um procedimento que destaca as opções mais atraentes, isto é, com foco no valor. Com efeito, o tomador de decisão não apenas compara alternativas prontas, mas também entende opções que não eram claras no início do processo e que, naquele momento, parecem desejáveis e viáveis dentro da sistemática de identificação do que realmente se espera obter.

Na utilização do *Value-Focused Thinking*, Keeney (1996) diferencia os objetivos em: objetivos fundamentais e objetivos meios. O primeiro diz respeito aos fins que os decisores valorizam. Por exemplo, em uma organização seria a razão última para que ela tenha sido criada em um contexto de decisão específico. O segundo trata dos métodos para se alcançar os objetivos fundamentais.

Keeney (1996) elenca uma série de procedimentos para auxiliar a definição de objetivos que estão focados no valor. De forma sucinta, o processo é elaborado da seguinte maneira: (1) técnicas auxiliam a compilar uma lista inicial de objetivos; (2) os objetivos são categorizados como objetivos fundamentais e objetivos meios e estruturados de forma lógica; (3) por meio de alguns procedimentos, usam-se os objetivos para a criação de alternativas; (4) os objetivos são examinados para identificar oportunidades de decisão que valham a pena.

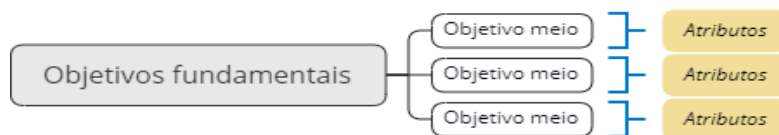
Portanto, o autor defende que para o adequado assessoramento ao processo decisório é preciso identificar de forma clara quais são os objetivos fundamentais e os objetivos meios. Para tanto, deve-se proceder à especificação dos valores, isto é, o que se pretende alcançar nesta situação. Em seguida, elabora-se uma lista de desejos considerando situações ideais, sem ponderar qualquer tipo de restrição. A adoção de valores auxilia o processo decisório ao direcioná-lo com base nas preferências do decisor.

A clareza sobre o significado e a relevância específica de cada valor é fundamental e pode ser alcançado em duas etapas: (1) converter cada valor em um objetivo; e (2) organizar os objetivos em meios e objetivos fundamentais, além de especificar seus relacionamentos. Em suma, o objetivo fundamental

refere-se a algo que é importante para você, como por exemplo, a vida e a saúde. Já o objetivo meio é importante apenas se o ajudar a alcançar um dos seus objetivos fundamentais.

Dessa forma, ao se estabelecer uma hierarquização de objetivos, torna-se possível elencar os principais atributos necessários para o seu alcance. Em outras palavras, este processo auxilia o analista de decisão a coletar somente as informações realmente úteis para o estudo específico em análise, pelo que delimita o trabalho para a finalidade a qual se destina (ANDRADE, 2019).

**FIGURA 1: COMPARATIVO AFT E VFT**



Fonte: Adaptado de Keeney (1996)

Os atributos relevantes formam a base para a condução de todos os aspectos de um processo decisório de qualidade, sendo fundamental para a tomada de decisão informada. A gestão da informação em uma organização postula o seu alinhamento gerencial com a estratégia organizacional e, em última instância, ao propósito de existência da própria instituição pública.

## 2. METODOLOGIA MULTICRITÉRIO DE APOIO À DECISÃO

Normalmente, os problemas de decisão nas instituições são tratados com pouca análise e se sustentam na subjetividade e experiência individual de um decisor. Contudo, é exequível, por meio de uma Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão (MCDA), apoiar de forma estruturada e metodológica esse processo.

A MCDA é traduzida por um conjunto de técnicas e métodos cujo objetivo é auxiliar as decisões referentes a um problema, quando se tem que levar em conta os múltiplos e diversos pontos de vista. Sua aplicação permite reduzir ou priorizar os vários fatores que devem ser considerados na análise, inclusive os valores do tomador de decisão. Outra característica em métodos multicritério, relevante para a escolha de métodos, está relacionada à compensação que pode existir entre os critérios no modelo de agregação (DE ALMEIDA, 2013).



A aplicação desse modelo de agregação é fundamentada em função de um teorema básico: “dada uma família de critérios, existe uma função de agregação aditiva se, e somente se, estes critérios são mutuamente independentes em preferência” (DE ALMEIDA, 2013). Assim, o modelo aditivo considera os critérios como independentes e sem interação entre eles.

Essa independência preferencial vale para todos os critérios devido à sua autonomia, e por isso pode, por si, estabelecer uma ordenação. Com efeito, os critérios devem ser apresentados em medida de valor, a fim de se proceder à sua agregação em um único critério de síntese. Essa dinâmica permite a transparência e a sistematização do processo referente aos problemas de tomada de decisões (GOMES *et al.*, 2011).

Em que pese haver uma vasta quantidade de abordagens de apoio multicritério à decisão propostas na literatura, tais como: o método *Analytic Hierarchy Process* (AHP) (SAATY, 1980); métodos da família ELECTRE (ROY; BOUYSSOU, 1993); métodos da família PROMETHEE (BRANS; VINCKE; MARESCHAL, 1986); método MACBETH (BANA E COSTA; VANSNICK, 1994); método FITRADEOFF (DE ALMEIDA, 2016), propõe-se, aqui, o método adaptado SMART - *Simple Multi-Attribute Rating Technique* (EDWARD; BARRON, 1994), pela simplicidade de seu entendimento e aplicação com resultados de fácil interpretação.

Trata-se de um processo relacionado à compensação que pode existir entre os critérios em um modelo de agregação, ou seja, a possibilidade de compensar um menor desempenho de uma alternativa em um dado critério por meio de um melhor desempenho em outro critério.

### 2.1 Simple Multi-Attribute Rating Technique

O *Simple Multi-Attribute Rating Technique* (SMART) tem como característica a simplificação do processo de análise, pois explora a noção intuitiva dos pesos, que devem refletir em uma faixa de valores. Foi inicialmente apresentado por Edwards, em 1977, e deu origem aos métodos SMARTS, que se vale de outra técnica acessória, ao utilizar o Swing; e o SMARTER, que utiliza a ferramenta *Exploiting Ranks* (EDWARDS; BARRON, 1994).

A técnica SMART é baseada em um modelo aditivo linear. Isso significa que um valor geral de uma determinada alternativa é calculado como a soma total da pontuação de desempenho (valor) de cada critério (atributo) multiplicado pelo peso desse critério. As principais etapas da análise, adaptadas de Olson (1996), são:

**Etapa 1:** identifique o (s) tomador (es) de decisão;

**Etapa 2:** identifique o foco do problema de decisão, considerando o contexto e os objetivos fundamentais e meios;

**Etapa 3:** identifique as alternativas e os resultados de possíveis ações, por meio de um processo de coleta de dados;

**Etapa 4:** identifique os critérios e limite as dimensões do seu valor. Isso pode ser conseguido ao reajustar e combinar critérios, ou omitir os menos importantes: se o peso de um critério em particular for bastante baixo, ele não precisará ser incluído. Não existe um intervalo preciso do número de critérios apropriados para as decisões;

**Etapa 5:** atribua valores para cada critério. Para decisões tomadas por uma pessoa, esta etapa é bastante direta, na medida em que a classificação é uma tarefa de decisão mais fácil do que o desenvolvimento de pesos, por exemplo;

**Etapa 6:** determine o peso de cada um dos critérios. A dimensão mais importante receberá uma importância de 100. A dimensão seguinte mais importante recebe um número que reflete a razão de importância relativa para a dimensão mais importante. Esse processo é continuado verificando as proporções implícitas à medida que cada novo julgamento é feito. Como isso requer um número crescente de comparações, há uma necessidade muito prática de limitar o número de dimensões (objetivos);

**Etapa 7:** calcule uma média ponderada dos valores atribuídos a cada alternativa. Esta etapa permite a normalização da importância relativa em pesos somados a 1;

**Etapa 8:** tomar uma decisão provisória; e,

**Etapa 9:** realizar análise de sensibilidade.

No SMART, as classificações de alternativas são atribuídas diretamente nas escalas naturais dos critérios. Para manter a ponderação dos critérios e a classificação das alternativas o mais separadas possível, as diferentes escalas de critérios precisam ser convertidas em uma escala interna comum. Nesse método, o procedimento é feito matematicamente pelo tomador de decisão por meio de uma função de valor. A forma mais simples e mais usada de um método de função de valor é o modelo aditivo, que nos casos mais simples pode ser aplicado usando uma escala linear, como por exemplo de 0 a 100.

### 3. APLICAÇÃO ILUSTRATIVA

O objetivo desta aplicação é avaliar, por meio de um processo multicritério de apoio à tomada de decisão, o melhor local para a instalação de um posto de atendimento de emissão de passaporte da Polícia Federal, com duas possíveis alternativas.

Portanto, apresentar-se-á um conjunto de procedimentos relativos a um problema decisório, na medida em que é preciso levar em consideração pontos de vista múltiplos e diferentes. Para tanto, alguns critérios serão considerados na análise para que sejam reduzidos e agregados.

Conforme visto, a primeira etapa de um processo decisório é a identificação clara dos objetivos. Nesse contexto, será apresentada, em caráter hipotético, a aplicação adaptada do método SMART com o auxílio do VFT.

#### 3.1 Identificação dos objetivos

O *Value-Focused Thinking* baseia-se no princípio de que os objetivos são melhor alcançados se forem declarados e compreendidos antes de pensar em alternativas (KEENEY, 1993). Nos contextos de tomada de decisão, reconhecer objetivos em função dos valores é um passo fundamental para qualquer abordagem.

Nesse sentido, há múltiplos objetivos a serem alcançados pelo decisor para a escolha do melhor local para a instalação do Posto de Atendimento, haja vista a diversidade de variáveis que devem ser levadas em conta de forma integrada. Entre eles, destacam-se:

- i) Atender o maior número de pessoas com interesse em emitir passaporte.
- ii) Garantir a segurança dos procedimentos a serem executado por servidores no que diz respeito à emissão de passaportes.
- iii) Garantir a confiabilidade de procedimentos executados pela polícia de imigração.
- iv) Garantir a segurança dos servidores e dos usuários.
- v) Preservar a imagem institucional.

### 3.2 Estabelecimento dos critérios

Processos de tomada de decisão não estão baseados em apenas uma alternativa, devendo haver um estudo para que sejam definidos os critérios e os respectivos pesos relativos na estruturação e solução do problema (PRIORI-FILHO, 2009).

Ao considerar as características específicas do segmento de emissão de passaporte da PF e os subjacentes objetivos a serem alcançados, o processo de tomada de decisão para o modelo apresentado considerará os seguintes critérios:

**QUADRO 2: ESTABELECIMENTO DE CRITÉRIOS**

CÓDIGO	CRITÉRIO	DESCRIÇÃO
C1	Análise de Risco	Classificação do Risco em Segurança Orgânica.
C2	Facilidade de Acesso	Relacionada com a capacidade da instalação em receber e atender os usuários.
C3	Tempo de Resposta	Relacionado ao tempo em que uma equipe leva no deslocamento da SR para o Posto de Atendimento.
C4	Espaço Físico	Área disponibilizada para o Posto de Atendimento

Fonte: elaborado pelo autor

Mas como comparar, em um mesmo modelo, o grau de classificação do risco em segurança orgânica (C1) com o espaço físico (C4), por exemplo?

Conforme visto, um dos modelos indicados para assessorar a tomada de decisão é o aditivo, pois leva em vista a finalidade de se analisar as possibilidades de integração de suas preferências sustentado em multicritérios.

Contudo, antes de comparar e “negociar” os critérios acima elencados, faz-se necessária a definição das possíveis alternativas que serão avaliadas.

### 3.3 Estabelecimento do espaço de ações e problemática.

A título de exemplificação, o espaço de ações (alternativas) para o problema em tela possui duas opções:

**QUADRO 3: ESTABELECIMENTO DE ALTERNATIVAS**

CÓDIGO	ALTERNATIVA
ALT01	LOCAL A
ALT02	LOCAL B

Fonte: Elaborado pelo autor

Em um problema multicritério, para cada alternativa o decisor deve considerar o impacto na consecução de seu objetivo, que possui várias dimensões. Portanto, é preciso representar o efeito de cada um dos critérios em uma a matriz de consequências.

Em se tratando do critério **C1 – Análise de Riscos**, valorou-se, por meio de metodologia específica (Análise dos Riscos em Segurança Orgânica – ARSO<sup>2</sup>), o grau de risco de cada local, conforme tabela a seguir.

---

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/329566807>>

**TABELA 1: ANÁLISE DOS ELEMENTOS DE RISCOS**

LOCAL A					
NOTA MÉDIA AMEAÇA	FATOR VULNERABILIDADE	NOTA MÉDIA ATIVO	NOTA MÉDIA CONSEQUÊNCIAS	GRAU DE RISCO	CLASSIFICAÇÃO
1,51	1,37	2,68	2,38	3,6432	MÉDIO

LOCAL B					
NOTA MÉDIA AMEAÇA	FATOR VULNERABILIDADE	NOTA MÉDIA ATIVO	NOTA MÉDIA CONSEQUÊNCIAS	GRAU DE RISCO	CLASSIFICAÇÃO
1,47	1,15	2,68	2,38	3,3143	MÉDIO

Fonte: Elaborado pelo autor

O objetivo desse processo é identificar o grau de risco em segurança orgânica para cada um dos locais. Em seguida, os dados devem ser inseridos em uma matriz de decisão. Abaixo, segue a análise compilada por localização. Em que pese a aproximação de valores entre as duas alternativas - e que apresentam a mesma classificação -, a análise permite comparar pequenas diferenças, além de, posteriormente, relacioná-las aos demais critérios identificados.

**TABELA 2: ANÁLISE DE RISCOS DAS ALTERNATIVAS**

	Nível de Risco	Descrição
LOCAL A	3,31	Valor do Grau de Risco da localização A
LOCAL B	3,64	Valor do Grau de Risco da localização B

Fonte: Elaborado pelo autor

Para o critério C2 – Facilidade de Acesso, considerou-se variáveis que podem impactar o acesso aos usuários dos serviços de emissão de passaporte em cada local, classificadas em função do potencial que cada região pode oferecer em termos de facilidades. Em outras palavras, foram definidas categorias para a sua valoração:

**TABELA 3: AVALIAÇÃO DE ACESSO**

<b>AVALIAÇÃO DA FACILIDADE DE ACESSO</b>	<b>Local A</b>	<b>Local B</b>
O local é atendido por transporte público (Faixa de 1 a 5)	4	3
O local é geograficamente protegido de isolamentos causados por intempéries climáticas (alagamentos, maré alta etc.) (Faixa de 1 a 5)	4	2
O local possui vagas de estacionamento em quantidade suficiente (Faixa de 1 a 5)	5	3
O espaço é amplo e pode receber eventos com grande concentração de pessoas (Faixa de 1 a 5)	4	3
O local atende as necessidades de pessoas com mobilidade reduzida (Faixa de 1 a 5)	5	5
<b>TOTAL</b>	<b>22</b>	<b>16</b>

Fonte: Elaborado pelo autor

Tendo como base a Tabela acima referenciada, a somatória dos pesos foi incluída na tabela a seguir:

**TABELA 4: DEFINIÇÃO DA AVALIAÇÃO DE ACESSO**

	<b>Facilidade de Acesso</b>
<b>Local A</b>	<b>22</b>
<b>Local B</b>	<b>16</b>

Fonte: Elaborado pelo autor

Em relação ao **C3 – Tempo de Resposta**, foi levado em conta o tempo médio de deslocamento, em minutos, de equipe operacional para o Posto de Atendimento:

**TABELA 5: AVALIAÇÃO DO TEMPO DE RESPOSTA**

	Tempo de Resposta/min
Local A	5
Local B	7

Fonte: Elaborado pelo autor

Em se tratando do **C4 – Espaço Físico**, considerou-se a área disponibilizada, em metros quadrados, pelos administradores do local para a instalação do Posto:

**TABELA 6: AVALIAÇÃO DO ESPAÇO FÍSICO**

	Espaço Físico/m2
Local A	118,35
Local B	112,65

Fonte: Elaborado pelo autor

A identificação dos critérios e a subsequente valoração serviu de base para a matriz de decisão, apresentada abaixo com os seus respectivos valores absolutos:

**TABELA 7: MATRIZ DE DECISÃO**

Alternativas Critérios	Análise de Risco	Facilidade de Acesso	Tempo de Resposta	Espaço Físico
Local A	3,31	22	5	118,35
Local B	3,64	16	7	112,65

Fonte: Elaborado pelo autor

Para comparar os critérios e proceder à compensação entre eles é preciso normatizá-los, ou seja, transformá-los em números compatíveis e comparáveis, trata-se da avaliação intracritério.



### 3.4 Avaliação Intracritério

A avaliação intracritério consiste na análise de cada alternativa em função de cada critério, o que leva à função valor  $v_j(a_i)$ . Este procedimento permite representar o problema por meio de uma matriz de consequências na forma dos valores obtidos para cada critério.

Com efeito, faz-se necessária à sua normalização, que consiste na transformação da escala na avaliação preferencial, envolvendo julgamento de valor para a tomada da decisão. Conforme visto, um dos procedimentos de normalização efetua uma transformação na escala de avaliação, ao utilizar um intervalo (0,1). Assim o elemento de menor preferência tem valor 0 e o de maior preferência apresenta valor 1.

**Na análise em tela, o procedimento de normalização adotado se encontra representado pela seguinte equação:**

$$v'_j(a_i) = v_j(a_i) / [\text{Max } v_j(a_i)]$$

Onde os valores de  $v_j(a_i)$  são obtidos no seguinte intervalo  $0 \leq v_j(a_i) \leq 1$ :

Aplicando-se o procedimento de normalização indicado aos valores representados na matriz, abaixo identificada, obtém-se os resultados normalizados, conforme apresentado:

**TABELA 8: MATRIZ DE DECISÃO NORMALIZADA**

Alternativas Critérios	Análise de Risco	Facilidade de Acesso	Tempo de Resposta	Espaço Físico
LOCAL A	0,5237	0,5789	0,5833	0,5123
LOCAL B	0,4762	0,421	0,4167	0,4876

Fonte: Elaborado pelo autor

Esse procedimento de normalização permite comparar, em uma mesma matriz, os critérios de Análise de Risco (C1) com o Espaço Físico (C4), por exemplo. O mesmo vale para os demais. Como o

método escolhido para solucionar o problema de decisão foi o multicritério de síntese, através de um modelo aditivo determinístico, é preciso agrega-los em um único critério.

Contudo, antes de proceder ao critério único de síntese, faz-se necessário, junto ao decisor, definir quais são os critérios que possuem maior significância sob o seu ponto de vista. Ou seja, o decisor possui preferências que devem ser consideradas no modelo.

### 3.5 Obtenção de pesos e Avaliação inter-critério.

Esta etapa consiste no processo de elicitación do (a) decisor (a) quanto à relevância dos critérios, isto é, dos critérios elencados, quais são os mais importantes sob o ponto de vista do decisor. O objetivo é definir uma constante de escala (peso) para cada um dos critérios a fim de agregá-las na matriz de decisão.

Uma vez definida, a ordenação dos critérios será traduzida por meio da ferramenta *Rank Order Centroid* (ROC), que consiste no estabelecimento de pesos relativos aos critérios elicitados.

Ordenação de critérios:

Por meio de um processo hipotético de elicitación junto ao decisor, definiu-se a seguinte ordem de importância em relação aos critérios:

$$C1 > C3 > C2 > C4$$

Obtenção da relação entre as constantes de escala:

Para essa relação, será utilizado o método *Rank Order Centroid* por ser uma maneira simples de dar peso a vários itens classificados de acordo com sua importância. Os tomadores de decisão geralmente podem classificar os itens com muito mais facilidade do que dar peso para eles. Esse método utiliza essas classificações como entradas e as convertem em pesos para cada um dos os itens. Portanto, os pesos foram estabelecidos de acordo com a ordenação dos critérios, acima referenciados.

$$C1 = 1$$

C2= 1/3

C3= 1/2

C4= 1/4

### 3.6 Aplicação da constante de escala na matriz de decisão e obtenção do Valor Global

A partir da definição dos pesos, aplica-se a constante de escala em função da importância dos critérios na matriz de decisão, conforme destacado em amarelo:

**TABELA 9: CONSTANTE DE ESCALA**

Alternativas/Critérios	Análise de Risco	Facilidade de Acesso	Tempo de Resposta	Espaço Físico	Valor Global
<b>Constante de Escala</b>	<b>1</b>	<b>0,33</b>	<b>0,5</b>	<b>0,25</b>	
<b>Local A</b>	<b>0,5237</b>	<b>0,5789</b>	<b>0,5833</b>	<b>0,5123</b>	<b>1,134462</b>
<b>Local B</b>	<b>0,4762</b>	<b>0,421</b>	<b>0,4167</b>	<b>0,4876</b>	<b>0,98596143</b>

Fonte: Elaborado pelo autor

Nesse sentido, a solução do problema, no contexto de escolha, consiste na seleção da alternativa que tenha o máximo valor global (critério único de síntese).

### 3.7 Identificação da Ordenação

A ordenação é definida em razão do maior Valor Global, ou seja, a alternativa a ser sugerida para o tomador de decisão, com base em seus valores, é representada da seguinte forma:

TABELA 10: IDENTIFICAÇÃO DA ORDENAÇÃO

Alternativas/Critérios	Análise de Risco	Facilidade de Acesso	Tempo de Resposta	Espaço Físico	Valor Global	Ordenação
Constante de Escala	1	0,33	0,5	0,25		
Local A	0,5237	0,5789	0,5833	0,5123	1,134462	1°
Local B	0,4762	0,421	0,4167	0,4876	0,98596143	2°

Fonte: Elaborado pelo autor

Os dados de saída da matriz de decisão, constantes na coluna “ordenação”, indicam que a alternativa “Local A” possui maior *score*, sendo, no modelo aditivo aqui adotado, e levando-se em conta o conjunto dos critérios abordados, a melhor opção.

O decisor, portanto, não irá focar nas alternativas Local A e Local B, mas nos valores que ele pretende entregar ao definir os critérios mais relevantes para o alcance de seus objetivos.

### 3.8 Análise de resultados e recomendação

Após a análise dos resultados e a subjacente obtenção de score e ordenação, recomenda-se o Local A para a instalação do Posto de Passaporte da Polícia Federal com base nos critérios e valores definidos pelo tomador de decisão.

Não obstante, o estudo não possui força executória ou mandatária, tampouco é exaustivo, sendo mais um instrumento de assessoramento ao processo decisório, sustentados pelas informações disponíveis em uma análise multicritério.

## 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Processos de tomada de decisão que envolvam alto grau de complexidade não devem se pautar apenas na experiência do decisor, pelo que deve haver um estudo para considerar, de forma comparativa, diversos fatores de diferentes importâncias na estruturação e solução do problema.

Ao proporcionar uma análise compensatória de modelagem das preferências do decisor com base nos valores institucionais, o uso de métodos multicritérios auxilia o processo de decisão a escolher a alternativa mais atrativa em diversas situações e níveis organizacionais.

Nesse sentido, a instrumentalização do VFT no modelo de decisão aqui apresentado, permitiu apresentar uma forma de se estabelecer processos teóricos capazes de viabilizar o adequado tratamento de informações. Isto é, procurou-se destacar práticas analíticas e sistemáticas que conduzam à melhor compreensão acerca das complexidades dos problemas de escolha, na medida em que se impulsiona o ajustamento das ações aos objetivos fundamentais de instituições públicas. Destarte, ter-se-ia o alinhamento das decisões além do escopo gerencial, na medida em que se proporciona um entendimento mais abrangente do contexto: a tomada de decisão multicritério.

O produto dessa instrumentalização visa fornecer subsídios informacionais aos decisores a fim de que possam escolher, por meio de um processo, alternativas que permitam aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos institucionais.

### REFERÊNCIAS:

AHN, B. S. Compatible weighting method with rank order centroid: Maximum entropy ordered weighted averaging approach. **European Journal of Operational Research**, 212(3), p. 552-559, 2011.

ALBUQUERQUE, C. E. P.; ALENCAR, M. H.; ANDRADE, F. S.; COSTA, A. P. C. S.; FERREIRA, R. J. P. Multicriteria Analysis for Strategic Risk Mitigation in the Federal Police of Brazil. **European Safety and Reliability Conference**, 2019.

ALBUQUERQUE, C. E. P.; ALENCAR, M. H.; ANDRADE, F. S.; FERREIRA, R. J. P. Análise multicritério como ferramenta de inteligência para mitigação de riscos estratégicos da polícia federal. **XXXVIII Encontro Nacional de Engenharia de Produção**, 2018.

ANDRADE, Felipe Scarpelli. **Análise de riscos estratégicos: Proposição de uma metodologia com foco nos valores organizacionais a partir do contexto da segurança pública**. 2019. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Engenharia de Produção, Universidade Federal de Pernambuco, Recife. 2019

BANA e COSTA, C.A.; VANSNICK, J.C. **MACBETH - an interactive path towards the construction of cardinal value functions**. *International Transactions in Operational Research*, 1, p. 489-500, 1994.

BARBA-ROMERO, S.; POMEROL, J. C. **Decisiones multicriterio: fundamentos teóricos y utilización práctica.** España: Universidad de Alcalá, 1997.

BELTON, V., STEWART, T.J. **Multiple criteria decision analysis: an integrated approach.** Kluwer Academic Publishers, Massachusetts, 2002.

BRANS, J. P.; VINCKE, P.; MARESCHAL, B. **How to select and how to rank projects: The PROMETHEE method.** European Journal of Operational Research, v. 24, p. 228-238, 1986.

DE ALMEIDA, A. T. **Processo de Decisão nas Organizações. Construindo modelos de multicritério** – São Paulo: Atlas, 2013.

DE ALMEIDA, A. T., et al. **A new method for elicitation of criteria weights in additive models: Flexible and interactive tradeoff.** European Journal of Operational Research 250 (1), 179-191, 2016.

EDWARDS, W; BARRON, F. H. **SMARTS and SMARTER: Improved Simple Methods for Multiattribute Utility Measurement.** Organizational Behavior and Human Decision Processes, v.60, p.306-325, 1994.

KEENEY, R. L. **Value Focused Thinking.** Ed. Harvard University Press, London. 1992.

KEENEY, R. L. **Value-focused thinking: Identifying decision opportunities and creating alternatives.** European Journal of Operational Research, v. 92, p. 537-549, 1996.

KEENEY, R. L.; VON WINTERFELDT, D. **A value model for evaluating homeland security decisions.** Risk Analysis, v. 31(9), p. 1470-1487, 2011. DOI:10.1111/j.1539-6924.2011.01597.x.

KEENEY, R.L.; RAIFFA, H. **Decision Making with Multiple Objectives Preferences and Value Tradeoffs.** Ed. Wiley, New York, 1976.

LEÓN, O. G. **Value-focused thinking versus alternative-focused thinking: effects on generation of objectives.** Organizational Behavior and Human Decision Processes, v. 80(3), p. 213-227, 1999. DOI:10.1006/obhd.1999.2860.

OLSON, D. L. **Decision Aids for Selection Problems.** Springer Series in Operations Research. 1996.

OSBURN, H. K.; MUMFORD, M. D. **Creativity and planning: Training interventions to develop creative problem-solving skills.** Creativity Research Journal, v. 18, p. 173-190, 2006.

PRIORI FILHO, A. **Modelo Multicritério para Priorização de Ações Estratégicas na Implantação de Unidade Industrial Utilizando Métodos SMART/SMARTER,** 2009.

ROY, B.; BOUYSSOU, D. **Aide multicritère à la décision: méthodes et cas.** Paris: Econômica, p. 695, 1993.

SAATY, T. L. **The Analytic Hierarchy Process: Planning, Priority Setting, Resource Allocation,** New York, 1980.

SECCHI, L. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, mar./abr. 2009.

SELART, M.; JOHANSEN, S. T. **Understanding the Role of Value-Focused Thinking in Idea Management**. Creativity and Innovation Management. v. 20(3). DOI:10.1111/j.1467-8691.2011.00602.x, 2011.

### DADOS DO AUTOR

**Felipe Scarpelli de Andrade** é mestre em Gestão de Riscos com ênfase na Segurança Pública pela Universidade Federal de Pernambuco. Analista de Inteligência Estratégica formado pela Escola Superior de Guerra (ESG). Especialista em Inteligência de Segurança Pública pela Universidade Sul de Santa Catarina. Agente de Polícia Federal. Autor da metodologia Análise de Riscos com Ênfase em Segurança Portuária (ARESP). Co-autor do método SABRE de análise de riscos da Polícia Federal. Co-autor da metodologia ARSO - Análise de Riscos em Segurança Orgânica.

**Link do currículo Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/6780113389939890>

## INTELIGÊNCIA POLICIAL E INVESTIGAÇÃO POLICIAL: diferenças básicas entre a atividade de inteligência e a investigação policial

**POLICE INTELLIGENCE AND POLICE INVESTIGATION: basic differences  
between intelligence activity and police investigation**

*José Maria Frazão Neto<sup>3</sup>*

**RESUMO:** O uso da expressão “inteligência policial” foi banalizado pelos noticiários que cobrem ações policiais, pois, na maioria das vezes, o termo é erroneamente empregado como sinônimo de “investigação”. O presente artigo, a partir de pesquisa bibliográfica, aborda as diferenças básicas e conceituais entre a investigação policial e a atividade de inteligência policial, balizada pela Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública. Verifica-se que essas são partes distintas, porém complementares, pois possuem características próprias, cuja discussão precisa ser levada aos centros acadêmicos, afetos à temática, para consolidar e expor objetivamente o conhecimento sobre o papel desempenhado em cada instituto dentro do sistema de segurança pública e justiça criminal. Assim sendo, evitará a criação e a veiculação de falsos conceitos e de usos inadequados, no que se refere à atividade de inteligência e à investigação policial. A precisa compreensão desses conceitos, das atribuições e dos objetivos viabilizará o alcance da eficiência e a otimização da prestação de serviço público no âmbito das instituições de segurança e também judiciais. Para construção desse raciocínio, buscou-se uma base teórica nos principais autores que escreveram sobre o assunto em tela, ressaltando diferenças e semelhanças entre inteligência e investigação, tais como: Marcial (2005), Freitas Lima (2004), Correali (2007), Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (2016) e artigos publicados na Revista Brasileira de Inteligência, dentre outros.

**Palavras-chave:** Segurança Pública. Inteligência Policial. Investigação.

**ABSTRACT:** The use of the expression “police intelligence” was banalized by the news that covers police actions, because, in most cases, the term is misused as a synonym for “investigation”. The present article, based on bibliographic research, addresses the basic and conceptual differences between police investigation and police intelligence activity, marked by the National Doctrine of Public Security Intelligence. It appears that these are distinct but complementary parts, as they have their own characteristics, whose discussion needs to be taken to academic centers, related to the theme, to consolidate and objectively expose the knowledge about the role played in each institute within the public security system and criminal justice. As such, it will avoid the creation and placement of false concepts and inappropriate uses, with regard to intelligence activity and police investigation. The precise understanding of these concepts, attributions and objectives will make it possible to achieve efficiency and optimize the provision of public services within the scope of security and judicial institutions. In order to construct this reasoning, a theoretical basis was sought in the main authors who wrote about the subject on screen, highlighting differences and similarities between intelligence and investigation, such as: Marcial (2005), Freitas Lima (2004), Correali (2007),

---

<sup>3</sup> Especialista em Inteligência em segurança pública. E-mail: frazaooo@hotmail.com



National Public Security Intelligence Doctrine (2016) and articles published in Brazilian Journal of Intelligence, among others.

**Keywords:** Public Security. Police Intelligence. Investigation.

### INTRODUÇÃO

A matéria sobre as semelhanças e as distinções entre inteligência e investigação policial é tema de discussões, tanto no meio dos profissionais que atuam na área de segurança pública, como em outros setores da sociedade. É comum na veiculação de notícias policiais na mídia, o uso do termo “Inteligência”, como se fosse sinônimo de “Investigação”. Nesse sentido, o uso inadequado de expressões e conceitos, no que tange à inteligência e à investigação despertou a necessidade de realizar a presente pesquisa. Para alcançar os objetivos propostos, utilizou-se, como método, a pesquisa bibliográfica, elaborada a partir da análise pormenorizada de materiais publicados na literatura e artigos científicos divulgados no meio eletrônico, além dos diplomas legais promulgados acerca do tema.

De acordo com a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (DNISP, 2016) e outros teóricos que escreverem sobre o tema, faz-se necessária a diferenciação entre a atividade de inteligência policial e a investigação policial. Partimos então, nesse sentido, da seguinte indagação: existem significativas diferenças entre os institutos da inteligência e da investigação Policial? Pode-se afirmar que são várias as diferenças e as semelhanças entre ambas. Uma compreensão clara desses conceitos e diferenças viabiliza o alcance da eficiência e a otimização da prestação de serviço público, no campo do sistema de segurança pública e da justiça criminal.

Inicialmente, sobre a diferenciação entre as atividades de inteligência e de investigação, tem-se que as duas valem-se de informações que servirão de arrimo para processos decisórios. Correali (2007), nesse entendimento, declara que o produto final de ambas as atividades serve para assessorar um decisor. Para melhor compreensão, a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública conceitua inteligência como:

A atividade de inteligência de segurança pública (ISP) é o exercício permanente e sistemático de ações especializadas para identificar, avaliar e acompanhar ameaças reais ou potenciais nas esfera de segurança pública, basicamente orientadas para produção e salvaguardas de conhecimento necessários para subsidiar os tomadores de decisão, para o planejamento e execução de uma política e das ações para prever, prevenir, neutralizar

e reprimir atos criminosos de qualquer natureza que atentem à ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio (DNISP 2016, p. 15).

Dessa forma, a inteligência policial se refere ao tratamento sistemático de informações e à produção de conhecimentos, a partir do estabelecimento de correlações entre fatos delituosos ou situações de imediata ou potencial influência sobre eles, estabelecendo padrões e tendências da criminalidade em determinado contexto histórico de uma localidade ou região. Inclusive, segundo Ferro (2006), pode ser vista como uma atividade complementar à investigação de delitos, fornecendo elementos que permitam a compreensão do *modus operandi* de agentes criminosos.

Ainda segundo a DNISP, investigação policial é:

Atividade de natureza sigilosa exercida por policial ou equipe de policiais, determinada por autoridade competente, que utilizando de metodologia e técnicas próprias, visa a obtenção de evidências, indícios e provas da materialidade e autoria do crime e que podem desdobrar-se em ações policiais de controle, prevenção ou repressão (DNISP, 2016, p. 17).

A investigação policial consiste em um trabalho que deve ser realizado de forma eficiente e eficaz para que determinados fatos da sociedade sejam reconhecidos enquanto crime e mereçam uma intervenção dos agentes encarregados das instituições dos sistemas de justiça criminal, para que haja consequências efetivas em termos da formalização do fato criminal.

Para tanto, a DNISP (2016) acrescenta que a diferenciação entre a atividade de inteligência e a atividade de investigação policial é, em regra, mais teórica do que prática, uma vez que ambas lidam, invariavelmente, com os mesmos objetos: crime e criminoso, criminalidade e questões conexas. Entretanto, havendo conflito entre as atividades, prevalecerá, por óbvio, a legislação vigente. Corroborando com esse entendimento, o professor Correali (2007) ensina que, durante uma investigação, os investigadores podem se valer dos produtos ofertados pela inteligência, do mesmo modo, analistas podem se socorrer de conhecimentos produzidos por investigadores em diligências investigativas.

Este trabalho propõe ser um instrumento de uso pelos profissionais de segurança pública, como fonte de informação no direcionamento de suas atividades, ampliando suas possibilidades de atuação profissional, de modo a detectar e compreender as semelhanças e distinções entre as atividades de inteligência e de investigação.

Diante de uma variedade de estudos sobre as diversas formas de diferenciação entre as atividades de inteligência e de investigação, este estudo se justifica pela necessidade de investigar as diferenças básicas, os pontos congruentes e o trabalho dos profissionais que atuam nessas atividades, bem como, fazer uma revisão da literatura sobre o tema.

Sendo assim, o objetivo geral deste estudo é analisar os aspectos teóricos que definem as principais semelhanças e distinções entre as atividades de inteligência e de investigação, no âmbito da segurança pública, bem como os aspectos teóricos que discutem as habilidades, as competências e o perfil dos profissionais que atuam nesses institutos. Como objetivos específicos:

1. Investigar quais as funções específicas de cada atividade;
2. Analisar a relação existente entre a teoria e a prática da atuação dessas atividades;
3. Descrever as formas de atuação de ambas as atividades, em relação às etapas do ciclo da produção do conhecimento, da identificação das necessidades de informação, da busca, da coleta, da análise e da disseminação da informação.

## 1. CONCEITOS

Por ter um conceito bastante amplo, o controle da atividade de inteligência não está esclarecido, não somente entre os profissionais da área, mas também para o senso comum. Essa similaridade de nomenclaturas acaba, por vezes, confundindo tanto os profissionais da área de inteligência quanto os que atuam em investigações.

A partir dos conceitos apresentados pela DNISP, foram criados vários outros, conforme descrevemos ao longo desse trabalho. A Inteligência e a Investigação policial possuem conceitos que, apesar de apresentar muitas semelhanças, não se confundem. Para melhor delimitar o campo de ação de cada uma dessas atividades, apresentamos a seguir alguns conceitos e definições, que distinguem tais institutos.

A atividade de inteligência de segurança pública (ISP) é o exercício permanente e sistemático de ações especializadas para identificar, avaliar e acompanhar ameaças reais

ou potenciais nas esfera de segurança pública, basicamente orientadas para produção e salvaguardas de conhecimento necessários para subsidiar os tomadores de decisão, para o planejamento e execução de uma política e das ações para prever, prevenir, neutralizar e reprimir atos criminosos de qualquer natureza que atentem à ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio (DNISP 2016, p. 15).

Para Marcial (2005, p. 243), inteligência é uma atividade especializada, permanentemente exercida, com o objetivo de produzir “informação acionável” – Inteligência – de interesse de determinada organização, além da salvaguarda de informação contra ações adversas de qualquer natureza. Apesar de possuírem conceitos correlatos e de fato complementares, é preciso distinguir a Investigação Policial da Inteligência Policial:

Atividade de natureza sigilosa exercida por policial ou equipe de policiais, determinada por autoridade competente, que utilizando de metodologia e técnicas próprias, visa a obtenção de evidências, indícios e provas da materialidade e autoria do crime e que podem desdobrar-se em ações policiais de controle, prevenção ou repressão. (DNISP, 2016).

A investigação policial tem como referência procedimentos técnicos que devem ser empreendidos para que, após o cometimento de um delito, possa haver apuração dos fatos e levantamentos de subsídios que sustentem a ação criminal. Trata-se, portanto, de uma atividade reativa, integrante da persecução penal, com a qual se procura levantar indícios e provas de uma infração penal e sua autoria, porém a inteligência é uma atividade proativa, caracterizada pela coleta ou busca constante de informações que uma vez organizadas e analisadas, através de um processo metodológico linear, tornam-se conhecimentos indispensáveis para auxiliar o tomador de decisão.

A investigação policial tem a função de fornecer subsídios para solucionar um delito já ocorrido, auxiliando também as ações preventivas e repressivas. Vale salientar que a atividade de investigação policial para a produção de provas não é, por essência, exclusiva, de atribuição das polícias judiciárias, seja Polícia Federal ou Polícia Civil, uma vez que a inteligência em situações especiais também produz provas, o que a torna um importante fator no controle da criminalidade.

Como afirma FERRO (2008, p. 27), “a criminalidade sofisticada, que usa recursos tecnológicos na ação delituosa, utiliza diversas formas de comunicação, mostra uma prevalência sobre o sistema”. Para o autor, “a inteligência tem fundamental relevância no processo, porque interage com a investigação

criminal e potencializa a ação pelo uso de técnicas e ações especializadas”. Com isso, compreende-se que a investigação criminal e a atividade de inteligência coexistem, mas não são o mesmo instituto.

A inteligência policial e a investigação policial apresentam diversos pontos harmônicos entre si, porém diferenciadores tais como: dados, objetivos, sigilo da atividade, tempo e destino do produto final. A matéria sobre as semelhanças e distinções entre inteligência e investigação policial ainda gera algumas discussões a respeito. Desse modo, entende-se que, para refletir sobre o tema, devemos considerar alguns pontos. No quadro abaixo, ilustra-se algumas diferenças básicas entre essas atividades.

### QUADRO 1: DIFERENÇAS BÁSICAS ENTRE AS ATIVIDADES

INVESTIGAÇÃO POLICIAL	INTELEGENCIA POLICIAL
De natureza execução/reactiva	De natureza consultiva /Acessória
Age depois do fato (passado/presente)	Prevenção de delitos (futuro)
Obtenção de prova criminal	Obtenção de dado negado
Identificação de autoria e materialidade	Produzir e salvaguardar conhecimento
Procedimento público	Procedimento reservado/sigiloso
Condenação criminal	Processo decisório

Fonte: adaptado de Curso de Inteligência Policial (SENASP/MJ, 2015)

Como se vê o quadro mostra distinções entre as atividades em diferentes aspectos, dentre os quais o tipo de procedimento e o objetivo. No entanto, na busca pelo fortalecimento do sistema de segurança pública, tanto as atividades de investigação quanto as de inteligência devem ser aprimoradas para uma maior efetividade, no controle das taxas de criminalidade, no âmbito da segurança pública. Como afirma Brandão (2010, p. 17):

(...) ainda não alcançamos no país um grau de especialização e proeminência capaz de gerar o que em outros países já se chama de policiamento liderado pela inteligência (*intelligence led-policing*). É crucial construir uma cultura capaz de perceber as respostas e os resultados operacionais imediatos que a atividade de inteligência pode fornecer e que depende fundamentalmente da sinergia produzida entre os ganhos tecnológicos viabilizados pela infraestrutura de tecnologia de informações e comunicações, pela riqueza dos bancos de dados e das informações entranhadas na própria atividade operacional (preventiva e investigativa) e pela capacidade analítica.

## 2. DIFERENCIAÇÃO PELOS OBJETIVOS

Tanto a Inteligência quanto a Investigação, apesar das semelhanças, possuem objetivos distintos. Nesse entendimento, podemos afirmar que um dos aspectos diferenciadores está relacionado ao objetivo,

uma vez que a investigação policial está orientada pelo modelo de persecução penal, previsto e regulamentado na norma processual penal própria, tendo como fim a produção de provas, para definir autoria e materialidade delitiva. De outro modo, a atividade de inteligência policial está orientada para a produção do conhecimento, através de metodologia própria, do ciclo da produção do conhecimento, para auxiliar o tomador de decisão, é, portanto, de natureza consultiva e excepcionalmente trabalha na produção de provas.

Desse modo, a investigação policial consiste em uma atividade reativa com a qual se busca levantar indícios e provas de uma infração penal e sua autoria. Essa deve ser realizada de forma eficiente e eficaz para que haja consequências efetivas, em termos de garantia de segurança pública cuja a distinção será o inquérito policial. O objetivo da atividade de investigação policial é também produzir conhecimento, para depois produzir provas para um processo jurídico, para materialização de um delito e para definição de uma autoria. Nesse sentido, tem por objetivo final municiar o ministério público e o poder judiciário de provas necessárias a uma correta persecução.

Em outra linha, a Inteligência se destaca pela capacidade de gerar uma cultura organizacional, ou seja, de valorizar a informação dentro de uma instituição. A sua doutrina promove a força coletiva de explorar o poder da construção do conhecimento em uma organização. Quanto à Investigação Policial, seu objetivo é instrumentalizar a persecução penal, ou seja, é uma atividade preponderante, no nível operacional da organização policial de investigação. Todavia, ambas visam extrair compreensão de uma grande quantidade de informações, presentes no campo de atuação com que lidam.

A atividade de Inteligência Policial é instrumento de apoio e assessoria nos níveis táticos e estratégicos da organização policial, além disso, a atividade em questão atua no suporte e no auxílio às investigações policiais, dentro do nível operacional.

### **3. DIFERENCIAÇÃO PELO TEMPO**

Na produção do conhecimento e na produção de provas, um fator funciona como parâmetro: o tempo. Somente é possível produzir conhecimentos sobre fatos ou situações passadas, presentes ou sobre fatos futuros, através de estimativas. Tanto a inteligência policial quanto a investigação policial, procuram

obter dados sobre o passado e sobre o presente, entretanto, a inteligência policial procura também produzir conhecimentos sobre o futuro, para a preservação dos delitos, por meio de estimativas, enquanto que a investigação policial centra-se na apuração de um fato já ocorrido. A investigação policial aproxima-se da inteligência policial, ao se valer, no decorrer de sua atividade, de técnicas especializadas, oriundas da atividade operacional de inteligência, através das ações de coleta e de busca de dados. Nesse entendimento, tanto para produzir conhecimentos ou provas ambos os institutos utilizam ações semelhantes.

Correali (2007:18), ensina que durante uma investigação, os investigadores podem se valer dos produtos ofertados pela inteligência, do mesmo modo, analistas podem se socorrer de conhecimentos produzidos por investigadores em diligências investigativas. Assim, com relação ao tempo, a principal diferenciação entre inteligência policial e investigação policial é que uma age antes da ocorrência do crime, produzindo conhecimentos sobre o futuro, para a prevenção dos delitos, por meios de estimativas e a outro centra se na apuração de um fato, após seu acontecimento.

Com estas definições podemos estabelecer o entendimento de que a inteligência age antes que o crime ocorra, listando dados, fazendo aposições, análises técnicas e científicas, utilizando-se de métodos e práticas que formarão ao final o conhecimento capaz de subsidiar as ações preventivas e repressivas, com eficiência e eficácia. A investigação policial é essencialmente, toda as providências para elucidação de crime, tendo como materialidade como foco principal, a finalidade do inquérito policial, instrumento legal para provar a materialidade do fato, individualizar sua autoria e determinar as circunstâncias que ocorreu a atividade delituosa.

#### **4. DIFERENCIAÇÃO PELOS DOCUMENTOS**

Os documentos de Inteligência são confeccionados com a finalidade de assessoramento ao processo decisório e excepcionalmente ao processo penal, e por suas características de confecção, são invariavelmente de natureza sigilosa, regidos pela Lei nº 12.527/2011 e pelo Decreto nº 7.724/2012 e Decreto nº 7.845/2012. No caso em que a atividade de inteligência se destina a subsidiar um processo penal, a metodologia que culminou no Relatório de Inteligência deve adequar-se às regras processuais penais, através do Relatório Técnico, que transmite, de forma excepcional, análises técnicas e de dados,

destinado à produção de provas. Tendo em vista que em regra o Relatório de Inteligência não pode ser juntado aos autos, o conteúdo referido deverá ser extraído e compor uma informação policial ou outro documento de investigação, em respeito e sob a condição de adequar-se às normas processuais penais e constitucionais garantidoras do contraditório e da ampla defesa.

Dentre os Relatórios de Inteligência (RELINT) produzidos no âmbito dos setores de Inteligência estão o informe, a informação, a apreciação e a estimativa. Para a confecção de Relatórios de Inteligência deve-se obedecer à metodologia específica, traduzida por meio da Metodologia da Produção do Conhecimento (MPC). Isso não ocorre, de maneira geral, com os documentos elaborados no âmbito da investigação policial, que não precisam seguir uma metodologia, na qual o investigador apenas transcreve o que viu ou o que apurou sobre um determinado caso, através de um Relatório de missão, que é utilizado pela autoridade policial para subsidiar seus despachos dentro do inquérito policial.

Um outro fator diferenciado é que as unidades responsáveis por atividade de Inteligência, trabalham com pessoal especializado, ajustados ao caráter específico e sensível da atividade e orientados à produção de conhecimentos oportunos, amplos e precisos, para a autoridade decisora, de acordo com a orientação estratégica da instituição ou organização a que pertença.

Uma unidade de Inteligência tem como principal característica o sigilo com que conduz suas rotinas. Por isso, é preciso ressaltar que o diferencial na estruturação destas unidades são seus recursos humanos, através da adoção de um criterioso processo seletivo, na designação de pessoas que comporão tais unidades. Possuir apenas instinto natural para exercer a atividade de Inteligência Policial ou de Investigação Policial, não é a regra. Esses profissionais recebem um treinamento específico e continuado, além de possuírem, atributos como lealdade, comprometimento, responsabilidade, discrição e imparcialidade, além dos atributos específicos necessários para o desempenho das tarefas afins, como flexibilidade de raciocínio, iniciativa, capacidade de trabalho em grupo, capacidade de análise, perseverança, capacidade de síntese entre outros.

Já em relação a estrutura organizacional dos encarregados pela investigação policial, existem, equipes de investigação, em cada distrito ou delegacia, seja ela especializada ou de área, e são encarregadas de elucidar vários tipos de crimes. Empregam, em regra, um pequeno número de investigadores e têm sua jurisdição delimitada territorialmente, responsáveis pelas ocorrências que são



relatadas pela população, que são registradas nos boletins de ocorrência diário. Não há divisão clara de trabalho entre os investigadores, que são responsáveis pela execução de todas as tarefas afetas à investigação, tais como interrogar suspeitos, entrevistar pessoas, examinar a cena do crime, produzir relatórios, solicitar exames periciais e encaminhar requerimentos. Os policiais que trabalham nessas unidades não seguem necessariamente uma ordem de casos a serem investigados. Frequentemente, os investigadores desenvolvem atividades relacionadas a vários casos simultaneamente, o que certamente compromete o resultado das diligências (Maguire, 1994; Innes, 2007).

### 5. DIFERENCIAÇÃO PELO ÓRGÃO DE CONTROLE

Sobre o controle externo da atividade investigativa, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 129, inciso VII, instituiu como função institucional do Ministério Público o controle externo da atividade policial, o qual seria regulado na forma de legislação complementar da União e dos Estados. Esse dispositivo enumera taxativamente as atribuições do Ministério Público. De acordo com o inciso VII, o MP teria o dever/poder de realizar o controle externo no inquérito policial: “Art. 129 São funções institucionais do Ministério Público: [...] VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior[...]”

O controle externo exercido pelo Ministério Público é uma atividade de fiscalização, prevenção e apuração. Infere-se, pois, que o controle é relativo à investigação. Já o controle externo da atividade de inteligência é exercido pela Comissão de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), composto por 06 (seis) integrantes, sendo 03 (três) deputados federais e 03 (três) senadores, além do Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, conforme o disposto no Parágrafo 1º Art. 6º da Lei 9.883/18:

Art. 6º O controle e fiscalização externos da atividade de inteligência serão exercidos pelo Poder Legislativo na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional.

§ 1º Integrarão o órgão de controle externo da atividade de inteligência os 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.

§ 2º O ato a que se refere o caput deste artigo definirá o funcionamento do órgão de controle e a forma de desenvolvimento dos seus trabalhos com vistas ao controle e fiscalização dos atos decorrentes da execução da Política Nacional de Inteligência.

Portanto, a atividade de investigação policial, como se tratam de questões afetas à atividade de persecução criminal, o seu controle cabe ao MP. Já a atividade de Inteligência vai além das atividades de polícia judiciária, sendo que o Poder Legislativo, através da Comissão de Controle das Atividades de Inteligência, é quem deverá executar esse controle externo.

### 6. DIFERENCIAÇÃO PELO SIGNIFICADO DA VERDADE

Outro fator de diferenciação dentre as duas atividades analisadas gira em torno do significado de verdade. Sobre isso, a DNISP/2016 nos orienta sobre a verdade:

Verdade com Significado – Caracteriza a atividade de ISP como uma produtora de conhecimentos precisos, claros e imparciais, de tal modo que consiga expressar as intenções, óbvias ou subentendidas, dos alvos envolvidos ou mesmo as possíveis ou prováveis consequências dos fatos relatados.

A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), no Curso de Introdução à Atividade de Inteligência (CIAI), faz referências sobre as diferenças básicas entre a atividade de inteligência e a investigação policial, onde refere-se ao significado de “verdade” nestes dois tipos de atividade.

Em se tratando de Inteligência, a “verdade” significa a convicção do analista de inteligência em relação a determinado fato ou situação. Portanto, a “verdade” é construída com evidências que levaram o analista a perceber determinado fato, ou seja, decorre de trabalho intelectual obedecendo à metodologia da produção do conhecimento e que pode ser plenamente aproveitada para amparar decisões. (CIAI, 2015, p. 17)

Na investigação, por sua vez, “verdade” significa somente o que é possível provar por meios admitidos no direito. Dessa forma, mesmo que o investigador tenha plena convicção que uma determinada pessoa é criminosa, não poderá imputar-lhe qualquer crime caso não tenha provas suficientes para tanto.

Ambos os institutos, cada um a seu modo, buscam a verdade sobre algo, a partir do estabelecimento de um problema de uma hipótese, utilizando-se de métodos, técnicas e instrumentos de

busca da verdade, para tanto usam terminologias que podem ser diferentes, mas na prática a ideia básica é a mesma, a busca da verdade.

De acordo com CABETTE (2003, p. 38), “ao contrário do que muitos pensam, a investigação não visa tão somente obter indícios para a acusação, mas sim apurar a verdade, seja ela a favor da acusação ou da defesa.” Assim da diferenciação entre atividade de inteligência e investigação policial, entende-se que a atividade de inteligência vale-se de raciocínios lógicos com vistas ao alcance da verdade. Na investigação policial, igualmente, é buscada a verdade para conhecer como os fatos efetivamente se deram na realidade.

### **7. DIFERENCIAÇÃO PELA FINALIDADE**

No tocante a atividade fim desses dois institutos, a atividade de inteligência é constantemente confundida com a atividade de investigação não apenas pelos profissionais que atuam na área de segurança pública, mas por outros setores que lidam com a Inteligência no país, sendo inúmeras as razões para a ocorrência de tal fato. Na Inteligência, o produto final tem a finalidade de assessorar, e, portanto, é de natureza consultiva, a investigação objetiva, a persecução penal, ou seja, a obtenção de prova, autoria e materialidade, sendo esta, deste modo, de natureza executiva.

São finalidades da atividade de inteligência: a) proporcionar diagnósticos e prognósticos sobre a evolução de situações do interesse da Segurança Pública, subsidiando seus usuários no processo decisório, b) contribuir para que o processo interativo entre usuários e profissionais de Inteligência produza efeitos cumulativos, aumentando o nível de eficiência desses usuários e de suas respectivas organizações; c) subsidiar o planejamento estratégico integrado do sistema de Segurança Pública e a elaboração de planos específicos para as diversas organizações que o compõem; d) assessorar, com informações relevantes, as operações de prevenção e repressão, de interesse da Segurança Pública; e) salvaguardar a produção do conhecimento de ISP.

A investigação policial tem como principal finalidade determinar se foi cometido um crime e em que circunstâncias tal crime ocorreu. Durante a investigação, são recolhidas provas do alegado crime, apuradas as circunstâncias em que ocorrem e tomada a decisão de deduzir acusação contra si pela prática

do crime, se as provas forem suficientes. Sua finalidade precípua é a colheita de elementos de informação quanto à autoria e a materialidade do delito.

### CONCLUSÃO

Diante do exposto, não prospera a ideia de que inteligência é sinônimo de investigação policial. A inteligência e a investigação apresentam diversos pontos semelhantes e, por vezes, indissociáveis, o que bem exemplifica e esclarece essa integração de ações é quando da apuração de delitos na qual os métodos investigativos não alcançam os objetivos desejados ou os meios de provas permitidos em direito, e dessa forma não conseguem comprovar a materialidade e a autoria do crime. Assim, apela-se para o uso das técnicas operacionais de inteligência, uma vez que a inteligência policial, na área de segurança pública, além de produzir conhecimento para auxiliar na decisão, nas questões afetas a segurança pública, deve também estar voltada, especialmente, para a produção de provas, a serem utilizadas em ação penal cujo caráter é público contra organizações criminosas.

A atividade de Inteligência, no campo da segurança pública, é uma importante ferramenta de resposta e de apoio ao combate ao crime em geral, sobretudo aqueles de alta complexidade, procurando identificar, entender e revelar os aspectos ocultos da atuação criminosa que seriam de difícil constatação pelos meios clássicos de investigação policial. Vale ressaltar que os órgãos de inteligência foram criados no âmbito da segurança pública, especialmente para a produção de conhecimentos, objetivando também subsidiar as investigações policiais, entre outras ações.

Podemos dizer que a inteligência policial não faz investigação nos moldes previstos na persecução penal, de imediato. Torna -se claro que ambos os institutos, cada um a seu modo, buscam a verdade sobre algo, utilizando-se para tanto a busca de dados para produzir conhecimento, sendo o Inquérito Policial através de investigação criminal/processo penal e a Atividade de Inteligência por meio de atividades/operações de inteligência.

Nesse entendimento, as atividades de investigação não são, por essência, de atribuição exclusiva das polícias judiciárias, seja a Polícia Federal, sejam as Polícias Civis. A Inteligência policial também faz investigação, para depois produzir conhecimento, podendo ainda ser exercida por qualquer agente que

compõe o sistema de segurança pública, através das agências de inteligências, sendo que a atividade de investigação policial está prevista na lei adjetiva penal e a atividade de inteligência policial está prevista na Lei nº 9.883 de 1999, o que não admite, portanto, confundir investigação policial com inteligência policial.

Assim, no percurso da atividade de inteligência policial, o trabalho de coleta de dados e de buscas de dados negados carece, às vezes, de pesquisas que podem ser confundidas com investigações, mas estas são, conceitualmente, operações de inteligência.

Desse modo, quando a inteligência vai a campo buscar o dado negado através das operações de inteligência, com o contexto de produzir um conhecimento, acionável, oportuno e útil, podemos dizer que seus agentes não incorrem no crime de desvio de função, por assim entender que estão fazendo investigação no modelo de persecução penal, essas operações de inteligência, estão previstas na doutrina prevista na Lei nº 9.883 de 1999.

É de bom alvitre lembrar que ambas as atividades se valem as vezes das mesmas técnicas de pesquisa, apenas com terminologias diferentes por exemplo: para acompanhar as atividades de um alvo ou investigado, a inteligência utiliza a vigilância, a investigação utiliza a campana, a investigação faz levantamento, a inteligência faz busca ou coleta, dentre vários outros termos semelhantes, porém com objetivos e finalidades distintos.

Portanto a Inteligência policial, na área de segurança pública é, em especial, voltada para a produção de conhecimentos a serem utilizados em ações e estratégias de polícia judiciária, com escopo de identificar a estrutura e áreas de interesse da criminalidade organizada, realizando um diagnóstico preciso da criminalidade no tempo e no espaço, possibilitado uma polícia investigativa competente e uma polícia preventiva ágil e eficiente.

Com as semelhanças e distinções apresentadas nesse trabalho, entre as atividades de inteligência e de investigação, procuramos apenas despertar sobre o tema, e mostrar que ambas as atividades se correlacionam entre si, se completam e devem caminhar sempre juntas para melhor atender o sistema de segurança pública e justiça criminal, no combate à criminalidade nos seus diversos níveis. Permanecendo a premissa de que enquanto a atividade de inteligência prima pelo assessoramento das autoridades no

processo decisório, a atividade de investigação policial busca a produção de provas da materialidade e da autoria de crimes.

### REFERÊNCIAS

- ABNT, ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023**: informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2002.
- ABNT, ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6028**: resumo: elaboração. Rio de Janeiro, 2002.
- ABNT, ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 10520**: citações: elaboração. Rio de Janeiro, 2002.
- ABNT, ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 14724**: formatação de trabalhos acadêmicos. Rio de Janeiro, 2002.
- ANTUNES, Ferreira. Investigação criminal: uma perspectiva introdutória. **Polícia e Justiça**, EPJ, 1985.
- BRANDÃO, P. C. **A inteligência criminal no Brasil**: um diagnóstico. *In*: LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION INTERNATIONAL CONGRESS, 29., Oct. 2010, Toronto, Canadá.
- BRASIL. **Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000**. Cria o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência, e dá outras providências. Disponível no endereço eletrônico [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3695.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3695.htm). Acesso em 20 jan 2017.
- BRASIL. **Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002**. Brasília: Senado, 2002.
- BRASIL. **Lei nº 9.883, de 07 de dezembro de 1999**. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN. Brasília: Senado, 1999.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública - DNISP**, Brasília, 2016.
- CABETTE, Eduardo Luiz Santos. O papel do inquérito policial no sistema acusatório – O modelo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, 2003, p. 197.
- DEMO, Pedro. **Metodologia Científica em Ciências Sociais**. São Paulo; Cortez, 1991.
- FERRO JÚNIOR, Celso Moreira; DANTAS, George Felipe de Lima. **A inteligência de segurança pública: origens, formação de uma doutrina e esforços de integração nacional**. Disponível em: . Acesso em: 20 jan. 2015.
- FERRO, A. L. Inteligência de segurança pública e análise criminal. **Revista Brasileira de Inteligência**, v. 2, n. 2, p. 77-92, abr. 2006.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. 2010. Ano 4.

FREITAS LIMA, Antônio Vandir. **O papel da inteligência na atualidade**. Dissertação. (Especialização, Inteligência Estratégica) – Faculdade Albert Einstein – FALBE. Brasília, 2004.

LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 1997.

MARCIAL, E. **O perfil do profissional de inteligência competitiva e o futuro dessa atividade no Brasil**. In: STAREC, C. et al (Orgs.). *Gestão estratégica da informação e inteligência competitiva*. São Paulo: Saraiva, 2005. cap. 16, p. 242-254.

MINGARDI, G. *Inteligência policial e crime organizado*. In: LIMA, R. S.; PAULA, L. (Orgs). **Segurança pública e violência**. São Paulo: Contexto, 2008.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Resolução nº 01, de 15 de julho de 2009**. Regulamenta o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública – SISP, e dá providências. Diário Oficial da União, página 74, seção 01, publicada em 14/08/2009.

MORAES, Irani Novah. **Elaboração da Pesquisa Científica**. Rio de Janeiro: Ateneu, 1996.

NOGUEIRA JORGE, Higor Vinicius. **Inteligência Policial e Investigação Criminal**. Julho, 2010. Disponível em: <http://www.higorjorge.com.br/99/inteligencia-policial-e-investigacao-criminal/>.

SENASP/MJ/2015. **Curso de Introdução a Atividade de Inteligência-**

### DADOS DO AUTOR

**José Maria Frazão Neto** é capitão da Polícia Militar do Piauí. Possui graduação em Pedagogia pela Universidade Estadual do Piauí (2015) e graduação em Segurança Pública pela Universidade Estadual do Piauí (2005). É especialista em Gestão de organizações de Inteligência, em Inteligência estratégica e competitiva em segurança pública e em Psicopedagogia institucional com gestão e supervisão escolar.

**Link do currículo Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/3767626095897852>

## FOTOINTERPRETAÇÃO: um longo caminho até a segurança pública

### PHOTOINTERPRETATION: a long way to public safety

*Alexandre Vasconcelos<sup>4</sup>  
André da Costa Gonçalves<sup>5</sup>*

**RESUMO:** As análises e as ações policiais na segurança pública demandam conjuntamente um cuidado com as técnicas empregadas e os conhecimentos envolvidos na instrumentalização do processo de produção de conhecimento em sua origem. A Técnica de Operações de Inteligência, por meio do emprego de fotointerpretação, remonta a utilização das mais variadas formas de obtenção de dados por imagem e sua análise, desde às mais arcaicas e sob a forma experimental até às mais recentes técnicas refinadas emprestadas da meteorologia, agricultura, pecuária, defesa, e tantas outras, ainda que mantendo um método próprio na análise do objeto de estudo. A fotointerpretação na segurança pública vai ganhando espaço ao mesmo tempo em que exige uma melhor instrumentalização e adaptabilidade aos novos tempos.

**Palavras-chave:** Fotointerpretação. Imageamento. Análise de Imagem. Metodologia. Tomada de Decisão.

**ABSTRACT:** Police analysis and actions in public security jointly demand care with the techniques employed and the knowledge involved in the instrumentalization of the knowledge production process at its origin. The Intelligence Operations Technique through the use of photointerpretation goes back to the use of the most varied ways of obtaining data by image and its analysis, from the most archaic and in experimental form to the most recent refined techniques borrowed from meteorology, agriculture, livestock, defense, and many others, although maintaining its own method in the analysis of the object of study. Photointerpretation in public security is gaining space at the same time as it requires better instrumentation and adaptability to new times.

**Keywords:** Photointerpretation. Imaging. Image Analysis. Methodology. Decision Making

### INTRODUÇÃO

Por muito tempo, a falta de um referencial teórico mínimo para o emprego da fotointerpretação na segurança pública, que abrangesse as diversas demandas, acaba impondo ao neófito em inteligência de imagens a necessidade de intenso esforço no emprego de abstrações, considerando que os métodos

---

4 Graduado em Tecnologia em Segurança Pública e Social. Policial Civil. E-mail: alexandrevasconcelos@id.uff.br  
5 Doutorando em Memória Social. Professor. E-mail: prof.andregoncalves@gmail.com



utilizados são empregados de forma análoga às soluções de problemas em áreas de aplicações igualmente diversas, como a física, urbanística, conceitos de aviônica, engenharia espacial, ciências em defesa e diversas competências que ficaram, ao final, dispersas e concentradas em uma espécie de subgrupos de técnicas de fotointerpretação na segurança pública, sem assim ser classificada ou trabalhada didaticamente.

A curva de aprendizado é longa, ocorrendo geralmente fora da escola, após muitos anos de tentativas e acertos, consolidando um conhecimento mais empírico do que instrumentalizado cientificamente desde o início.

O presente trabalho vem apresentar uma breve história da fotointerpretação e sua aplicação na defesa de países, demonstrar o avanço das técnicas empregadas, o seu empréstimo à segurança pública, bem como a sua adaptabilidade a novas tendências, não esgotando o assunto em único artigo, mas pelo desdobramento em mais dois artigos em continuidade e sem prejuízo do entendimento em separado.

### 1. CONCEITO

A Fotointerpretação surgiu da necessidade de se criar um padrão de leitura holística e, ao mesmo tempo, algo que priorize a especificação de qualquer ramo que a utilize na análise de imagem, seja na economia, agricultura, pecuária, planejamento urbano, educação, astronomia, arqueologia, entre outros. Progressivamente foi sendo utilizada em larga escala na defesa nacional pelos países com acesso a recursos que vão de imageamento por sensores a satélites ao ARP<sup>6</sup>.

Na Segurança Pública, seu uso subsidia a tomada de decisão, do nível estratégico ao operacional, por meio de técnicas para extrair o significado de imagens, podendo ser por meio de fotos, filmes e *frames* de filmes, conforme necessidade e oportunidade.

### 2. REVISÃO HISTÓRICA

A coleta de dados para defesa de território é muito antiga. Observar e relatar precede as construções de torres em muralhas para proteção de castelos e povoados. Com a mobilidade das guerras e a imposição natural por atualizações nas formas de observação empregadas até o momento, torres fixas, passaram a ser móveis, e quanto mais alta, melhor seria a vantagem sobre o inimigo. Visavam antecipar deslocamentos, inibir ataques surpresas ou melhorar as coordenadas para emprego de artilharia. Na primeira guerra, plataformas em torres ou escadas móveis chegavam a cobrir até 12,5 quilômetros de visibilidade (OLMSTEAD, 1915). Pouco a pouco, os militares tentavam criar e aperfeiçoar novas formas para aquisição de imagens. As tentativas foram desajeitadas, nada práticas, ainda que fundamental para sua evolução.

O fotógrafo e cartunista francês Gaspard-Félix Tournachon, ou Félix Nadar, como gostava de ser chamado pelo seu pseudônimo, acumulou certa experiência aeronáutica, quando Paris ficou sitiada pelos Prussianos em 1870, usando os balões como forma de enviar cartas e mensagens para além do cerco inimigo (BENGLEY, 2015). Mas foi em 1858, a bordo de um balão amarrado, ancorado à terra e com uma câmera na mão, que fez história, com a primeira fotografia aérea registrada no mundo, capturando imagens de Val de Bievre, próximo a Paris.

**FIGURA 1: PRIMEIRA FOTOGRAFIA AÉREA. FÉLIX NADAR EM 1858**

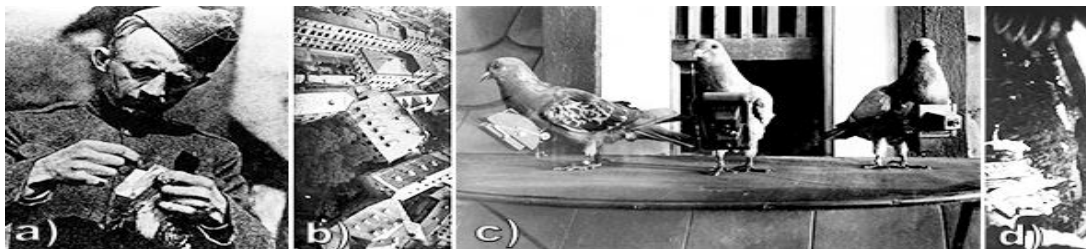


Fonte: ESPM (2020)

Em 1860, dois anos após as fotos aéreas de Nadar, o fotógrafo James Wallace fez fotografia aérea da cidade de Boston nos EUA e as divulgou sob o título: “Como a águia e o ganso selvagem veem”<sup>7</sup>, em uma remissão clara de analogia à relação entre as fotos tiradas da cidade de Boston em um balão e a perspectiva daquelas aves, uma experiência até então única. Foi a primeira imagem aérea nítida de uma cidade.

Outras alternativas às fotografias por balões começavam a ser testadas. Na Alemanha, o botânico e fotógrafo Julius Neubronner mantinha um viveiro de pombos-correio que usava para a entrega de medicamentos aos seus clientes. Em 1903, Neubronner desenvolveu miniaturas de câmeras com sistema pneumático e temporizador a cada trinta segundos entre as fotos que, acoplado aos pombos, chegou a obter relativo sucesso ao fotografar todo o sistema hidráulico de um bairro em Berlim. Enquanto negociava a expansão de seus negócios com o governo, foi surpreendido pelo início da primeira guerra, tendo seu viveiro de pombos com as câmeras fotográficas miniaturizadas transferidas aos militares (SUIÇA, 2007).

**FIGURA 2: CORPO DE POMBOS DA BAVIERA<sup>8</sup>**



Fonte: Deutsches Museum (2019) Editado pelo autor (2019)

a) militar desacoplando a câmera da ave; b) imagens aéreas; c) pombos da Bavária; d) imagem captada com o registro da asa do pombo na parte superior da foto.

<sup>7</sup> Tradução do autor. Informação consta, juntamente com a foto, no Museu Metropolitano da Arte em NY, EUA.

<sup>8</sup> Após muita pesquisa em revistas e jornais da época com diferentes termos em alemão pelo google, chama a atenção quando pesquisado o termo “*Militärluftschiffahrt und Brieftaubenphotographie*” (aviação militar e pombo-correio), sendo direcionado a uma crítica de postagem conflituosa no wikipedia, onde parece ter bastante sentido a falta de remissão do tão falado corpo ou brigada da Baviera em registros oficiais. A retificação parece ter mais sentido com as inúmeras pesquisas sem um único registro sequer do destacamento em questão. A possibilidade do uso do termo sem registro da criação de um destacamento oficial, vai ao encontro de matérias que dariam destaque na época, com uma modalização típica de qualquer notícia superestimada pela mídia. Os pombos foram de fato utilizados pelos militares, mas não ganharam o destaque como brigada ou corpo como aludido informalmente e reproduzido em vários trabalhos. Veja o argumento apresentado em Wikipedia (2020).

Os “pombos fotógrafos” faziam sucesso pela Europa, conforme trecho em uma revista da época. Ainda que a narrativa fosse superestimada, era uma inquietante novidade, tanto quanto fora o *drone* há alguns anos em nosso século.

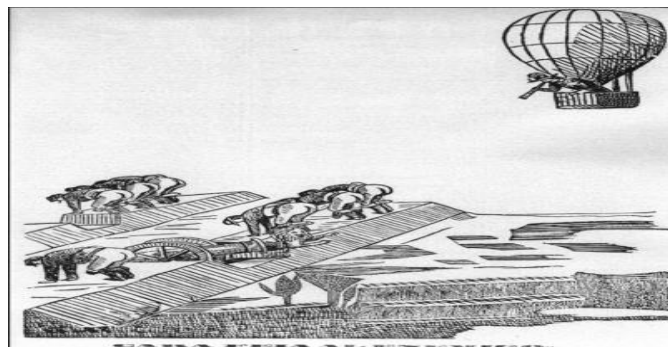
Depois dos pombos-correio que, sobretudo em tempos de guerra, são auxiliares inestimáveis, chegam agora os pombos fotográficos, chamados a prestar serviços de considerável importância em todos os momentos. Eles são tão pequenos, tão rápidos, quase invisíveis, que podem ir a qualquer lugar sem serem incomodados. Os resultados obtidos até agora são muito conclusivos (EDIPRESSE, 1909).

Após a guerra, o Ministério da Defesa alemão emitiu posicionamento sobre o uso de pombos na fotografia aérea como empreendimento sem interesse militar, descontinuando os experimentos. Um manual da época, republicado em 2007, demonstra que o uso não era tão experimental, contendo composição de fotos ortostáticas, instruções sobre as formas de aquisição, considerando-se um excelente recurso para a época (SUIÇA, 2007).

Já do outro lado do continente, com a Guerra da Secessão americana, a busca por informação que permitisse vantagem à artilharia ou antecipasse a melhor movimentação de tropas, entre os dois exércitos, era muito bem-vinda. Os federados, com mais recursos, dispunham de uma Brigada de Balões, com o professor civil e meteorologista Thaddeus Sobieski Constantine Lowe à sua frente, um aeronauta que acumulou grande prestígio no levantamento de dados na primavera de 1862, para a União, na Península de Yorktown, com vigilâncias eficazes e que fizeram a diferença, como na batalha de Fair Oaks.

O professor Lowe não pode aceitar o convite do governo brasileiro para que operasse os balões na Guerra do Paraguai, mas recomendou dois aeronautas, veteranos da guerra civil americana, que reproduziram toda a operação com os balões, ambos com bastante expertise acumulada. Salvo alguns problemas no transporte de insumos até o front de guerra paraguaio, como limalha de ferro e ácido sulfúrico, necessários para produção do hidrogênio do balão (GONÇALVES, 2009), o uso do balão teve um grau de importância extremamente relevante para o avanço de tropas aliadas no Paraguai.

### FIGURA 3: CARTUM PARAGUAIO TENTANDO MINIMIZAR AS OPERAÇÕES DE VIGILÂNCIA BRASILEIRA



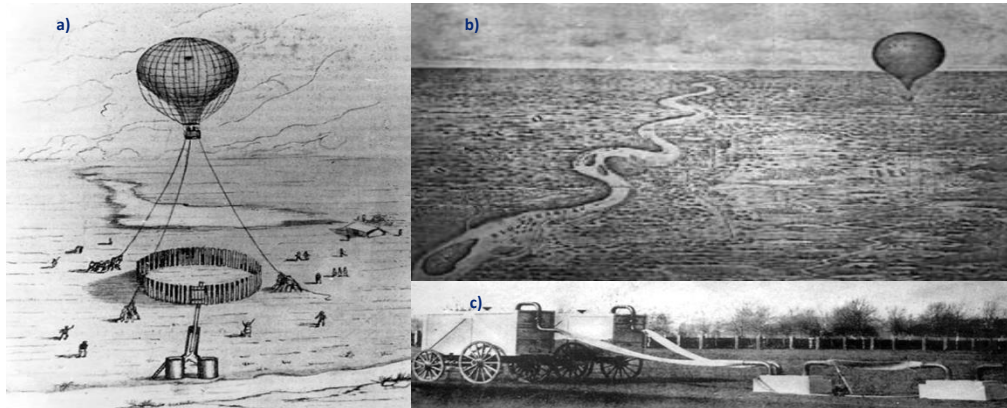
Fonte: EL CENTINELA (1867)

Com a aquisição da tecnologia aeronauta oriunda da guerra de secessão americana, o Brasil recebeu um balão principal e outro reserva. Apesar de toda a dificuldade na logística, os balões se mostraram um valioso recurso, conforme uma das ilustrações do balão brasileiro na guerra do Paraguai, presente na biblioteca do congresso de Washington, como motivo de orgulho entre os dois países, Brasil e EUA (Figura 4b).

Tamanha era a preocupação dos paraguaios, que sempre que avistavam o balão ascendendo, faziam grandes labaredas de fogo na esperança da fumaça encobrir suas posições, em uma tentativa clara de negar o dado que, pela impossibilidade de encobrir com fumaça o vasto terreno e mantê-la por tempo necessário, acabava se descortinando diante da imponente plataforma de observação brasileira, revelando preciosas informações como movimentação inimiga, estimativa do potencial de recursos, entre outras informações necessárias ao planejamento brasileiro naquele teatro de operações.

Com a logística montada na base Tuiuti, o centro de operações do balão concentrava ações de reconhecimento para a estratégia dos comandantes da força aliada, inclusive com oficiais da Argentina chegando a ascender no balão, por convite de oficiais brasileiros. Posicionado a alguns quilômetros da confluência entre os rios Paraguai e Paraná, o balão operou nos meses de junho, julho, agosto e setembro, fornecendo importantes dados para o cerco aos flancos de acesso nas tomadas das fortificações paraguaias de Humaitá e do Curupaiti, importantes alvos que precisavam ser conquistados para acesso definitivo à capital Assunção. Os ventos fortes nos meses de inverno não impediram o uso do balão nos hiatos das intempéries climáticas até a vitória final das forças aliadas sob comando geral do Marquês de Caxias (LAVENÈRE-WANDERLEY, 2017).

**FIGURA 4: PLATAFORMA DE OBSERVAÇÃO BRASILEIRO COMPRADO DOS EUA**



Fonte: INCAER (2017) – editado pelo autor.

a) plataforma de observação durante a guerra; b) posição brasileira frente à fortificação Humaitá (Biblioteca do Congresso Washington); c) logística para reabastecimento.

Já em 1906, seis semanas após um grande terremoto e incêndio devastador, uma câmera panorâmica construída com campo de visão de aproximadamente 130°, a uma altitude de cerca de 600 metros acima da Baía de São Francisco, presa a dezessete pipas perfiladas e içadas de um navio da marinha, atrai a atenção mundial após o registro fotográfico aéreo do incidente sobre San Francisco, pelo americano G. R. Lawrence. Ele também projetou um mecanismo de estabilização para a câmera, que pesava 22 quilos e um sistema com fios elétricos para acionamento remoto do obturador. A quantidade impressionante de detalhes registrados por sua câmera pode ser vista na Figura 5.

**FIGURA 5: SAN FRANCISCO EM RUÍNAS**



Fonte: UCSB (2020)

Wilbur Wrigh, além do pioneirismo na aviação, foi o piloto em dois notáveis eventos na história do imageamento aéreo. As primeiras fotografias de um avião foram tiradas por um de seus passageiros, Bonvillain, num voo de demonstração na França em 1908. No ano seguinte, a primeira tomada aérea com uma câmara de cinema foi realizada quando outro fotógrafo acompanhou um dos irmãos Wright.

Nada se compara às guerras em escala mundial para avanços das tecnologias e métodos empregados. Sendo assim, na Primeira Grande Guerra, o biplano substituiu o balão, como plataforma aérea de observação das linhas inimigas na luta de trincheiras.

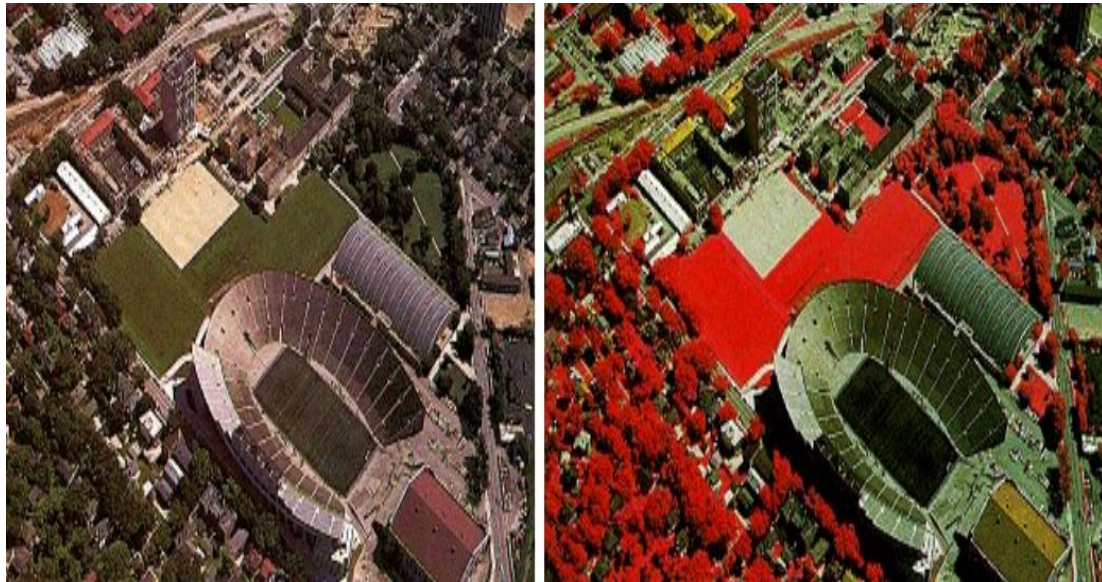
Quando o Exército russo adentrou a Galícia (na atual Ucrânia), no início da guerra, câmeras aéreas foram fundamentais para invadir cidades fortificadas. Em dezembro de 1914, o tenente N. Mulko voou inesperadamente ao longo dos canhões inimigos a uma “altura insignificante” para obter fotos dos reforços em torno da fortaleza austríaca de Przemysl, de acordo com relatórios militares. Isto permitiu ataques efetivos à fortaleza, incluindo fotos do bombardeio (KOROLKOV, 2014).

Notadamente o uso de imagem no processo de produção de conhecimento com o fim de tomada de decisão assertiva assegura uma balança favorável na segurança aos recursos humanos e meios empregados, bem como uma maior eficácia dos resultados obtidos do planejamento à execução. A história é inquestionável quanto a essa premissa.

Os esforços em manter uma vantagem nas informações sobre o inimigo durante a II Guerra Mundial, fizeram com que a fotointerpretação fosse utilizada para detectar falsas instalações algumas obtidas pelo filme infravermelho, ou detecção da falsa cor, que foi desenvolvido para descobrir alvos camuflados com a finalidade de mimetizar a vegetação, porém, uma vegetação sadia reflete a energia infravermelha muito mais fortemente que a energia verde, aparecendo nas fotografias em tons de vermelho. Entretanto, os alvos camuflados de verde têm baixa refletância no infravermelho e, portanto, mostram uma cor azulada conforme Figura 6.

A utilização de técnicas de contrainformação que levassem ao erro de interpretação pelos analistas de imagem ganhava força durante a II Guerra Mundial, atravessando o período de Guerra Fria até os dias de hoje.

**FIGURA 6: GRAMA SINTÉTICA (DEMONSTRAÇÃO DA FALSA COR VERDE, COM TOM AZULADO SOBRE O FILME R-IR-B)**



Fonte: ESISPERJ – editado pelo autor.

As tentativas de provocar a desinformação de outras agências de inteligência sempre foram muitas. Na figura 7a, ainda que seja mais afeta a MASINT<sup>9</sup> e não IMAGINT<sup>10</sup>, há nítida a intenção de desinformar outras agências quanto ao real poder dissuasório pelas suas armas, nesse caso, com ogivas ocas e sem material nuclear, em pleno desfile de demonstração de força pela antiga U.R.S.S. ao mundo.

---

9 Do inglês Measurement and Signatures Intelligence, inteligência adquirida por instrumentos para aferir medidas e assinaturas de radiações espectrais, servindo para detectar, rastrear, identificar ou descrever as características distintivas (assinaturas) de fontes de alvos fixos ou dinâmicos. Isso geralmente inclui inteligência de radar, inteligência acústica, inteligência nuclear e inteligência química e biológica

10 Sigla para imagery intelligence, inteligência de imagens, objeto de análise do fotointérprete.



**FIGURA 7: TÉCNICAS DE DESINFORMAÇÃO QUE DESAFIAM O FOTOINTÉRPRETE**



Fonte: domínio público – colagem editada pelo autor.

Construídos com bambus e madeira, a imagem da figura 7b, sugere uma desinformação pela semelhança dos rústicos simulacros aos caças MIG, se vistos do alto, em voo de reconhecimento, porém militares da Coreia do Norte não contavam com uma aquisição de imagem em plano tão próximo.

As figuras 7c e 7d são imagens que fazem parte do registro do elaborado plano da Operação Fortitude com posicionamento de tanques falsos e intensa transmissão de rádio para local longe do real desembarque, que ocorreria na Normandia, dando a impressão de que o local para desembarque das tropas aliadas fosse pelo Passo-de-Calais a 400Km da Normandia.

Outro emprego com relação à fotointerpretação no episódio do dia D foram as inúmeras fotografias aéreas para mensurar as ondas junto à costa, sendo possível determinar o seu tamanho e a profundidade para escolha do local mais apropriado para o desembarque das tropas e construção de *decks* de suprimento.

As Crises dos mísseis cubanos, durante a Guerra Fria, que apesar da negação veemente por parte da U.R.S.S. de ajuda a Cuba na instalação de mísseis nucleares próximo à costa americana, foi confirmada pela análise e emprego de técnicas de fotointerpretação, levando o Premier Russo a recuar e dismantelar todo o arsenal em Cuba de volta à Rússia.

Nas figuras 7f e 7g temos fotos que demonstram o uso de camuflagem com vegetação falsa sobre fábrica de armamentos e instalações militares sensíveis, dando o aspecto de fazenda durante a aquisição de imagem aérea, sendo necessário o uso de filme R-Ir-B (ao invés do R-G-B), onde se troca o filme de cor verde pelo infravermelho, conforme figura 6.

A evolução das técnicas de fotointerpretação é diretamente proporcional às guerras. Sua tecnologia e métodos são desafios para uma melhor adaptabilidade de emprego na segurança pública. Muitos desafios se impõem como veremos.

#### **4. DESAFIOS NA FOTOINTERPRETAÇÃO PARA SEGURANÇA PÚBLICA**

Não raro, em aulas introdutórias de inteligência, quando se pergunta aos alunos das variadas agências presentes, se já teria utilizado técnicas de fotointerpretação ou se ao menos teria conhecimento de alguém que tivera utilizado, somente os pouquíssimos alunos, quando tem e que são da área, respondem afirmativamente.

O desconhecimento da atividade, não deveria, mas ocorre grande parte pelo foco de técnicas de fácil emprego ou mais disponível, ou ainda que fora dada maior ênfase em treinamento pelas agências.

A proposta desta seção é demonstrar que o patinho não é tão feio como se imagina, e nem tão fácil que possa negligenciar um treinamento mais específico.

#### **5. PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO NA INTELIGÊNCIA DE IMAGENS**

Este processo é útil e eficaz quando concentrado por uma agência de inteligência de imagens<sup>11</sup> que seja acionada para fornecer dados para operação em áreas de extremo perigo em virtude de ameaça hostil de opositores da lei que mantêm vantagem no terreno mesclado por espaço urbano e natural, com trilhas de acesso à fuga pela mata, que podem ser um grande risco às equipes operacionais, mas podem

---

11 Uma agência de inteligência de imagens difere de uma agência de inteligência pelo provimento especializado de recursos direcionados na obtenção e processamento de dados. Com equipe de fotointerpretores, operadores em geoprocessamento e cartografia, entre outros que se destacam pelo ciclo de produção somente afeto a dados extraídos de imagens, sua difusão e armazenamento.

ser extremamente úteis se forem de conhecimento da agência quando subsidia as informações de forma útil e oportuna às equipes policiais que irão operar no terreno. Este processo minimiza efeitos colaterais e proporciona mais agilidade e eficácia.

Porém na segurança pública sabemos que a falta de recursos, infelizmente acaba sendo um luxo, uma agência estruturada por especificidade, fazendo com que uma seção de inteligência pequenas se desdobre com analista processando várias informações e para várias operações ao mesmo tempo.

A tendência natural nos segmentos operacionais é de negligenciar, deixar em segundo plano, dados de rotas alternativas, trilhas, detalhamento no reconhecimento, ou mesmo se convencer a dar maior ênfase e foco somente no necessário à operação ou, no máximo, conjugando dados superficiais de mapa, rota ou imagens de alvos e objetivos, na tentativa de afunilar o enxame de dados complementares, considerando que tais dados não serão úteis, mesmo com a possibilidade de contingências e ao acaso de resultados diversos do esperado.

Para o planejamento do *briefing* operacional, o fotointérprete reúne dados do terreno, mapas, trilhas de reconhecimento, rotas alternativas, imagens dos acessos, local seguro para o caso de EVAM<sup>12</sup>, distância com tempo médio para hospitais, locais alvos, pesquisa do melhor local para alocar recursos extras no PRPO<sup>13</sup>, dentre demais dados para mitigar danos e ter maior controle sobre as contingências possíveis.

Uma solução simples, como uma prévia apresentação demonstrando rotas de entradas aos motoristas das viaturas policiais engajadas em uma mesma operação, em um *briefing* operacional que demonstre a visão do *street view* em primeira pessoa, metro a metro, ilustrando o momento da saída de uma rota principal e a entrada em uma rua específica, pode fazer grande diferença no resultado em operações com múltiplos acessos e necessidade de equipes entrando em tempo pré-determinado para que os diversos alvos sejam alcançados. Cabe ao fotointérprete promover o estudo com plantas aéreas, fotos

---

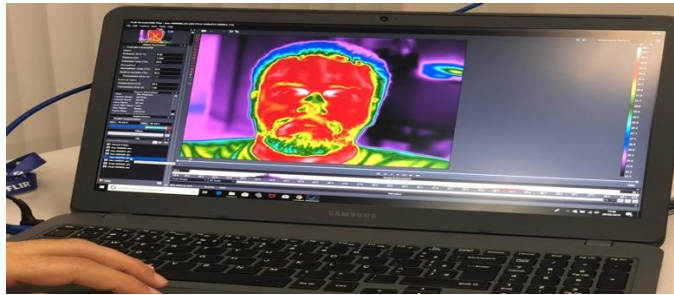
12 Evacuação aeromédica

13 Ponto de Reunião Próximo ao Objetivo

e filmagens para confeccionar o material necessário para se subsidiar uma boa compreensão do cenário e objetivos. Sempre levando em conta a balança favorável da eficácia e segurança.

Indo do mais simples ao mais complexo, um outro exemplo na produção de conhecimento útil, seria a conjugação de pesquisas com uso de câmeras termais para auxiliar na análise de veracidade para detecção das reais motivações de informantes da agência, levando em conta que algumas operações podem se iniciar nessas informações e, a garantia de vidas pode depender da credibilidade e da real intenção de quem as forneceu.

### FIGURA 8: IMAGEAMENTO TERMAL FACIAL SOB TESTE DE ESTRESSE CONGNITIVO



Fonte: Autor

Na Figura 8, o autor se submeteu a um breve teste, onde seu orientador do Laboratório de mapeamento cerebral e neurociência, fornecia tarefas, como funções de estresse cognitivo, começando pela realização de cálculos simples e posteriormente cálculos mais difíceis. O leve aumento de regiões com a cor branca, indicava a progressão das dificuldades da tarefa, como elemento estressor da função.

O aumento da região branca indica aumento da temperatura naquela região periorbital pelo aumento do estresse. A experimentação faz parte de um planejamento de projeto de pesquisa e solicitação de fomento, ainda em andamento.

Uma pesquisa semelhante com uso de câmeras termais (IOANNOU; GALLESE; MERLA, 2014) evidenciou justamente o aumento de temperatura na testa, bem como na região entre os olhos e o nariz. A atividade muscular e o aumento do fluxo sanguíneo pelos vasos supraorbitais e periorbitais, respectivamente, são responsáveis pelas mudanças de temperatura observadas mediante a certos padrões comportamentais.

Uma pesquisa com fomento público poderia permitir o avanço da fotointerpretação em outras áreas e técnicas de inteligência, permitindo balizar entrevistas monitoradas à informantes que autorizassem esse recurso, objetivando uma melhor análise de suas motivações e veracidades, diante de uma entrevista bem instrumentalizada.

### 6. LOGÍSTICA ESPECIALIZADA

O nível de detalhamento que um sensor consegue em sua aquisição da imagem é muito importante para definir o potencial ou limite do trabalho do operador. Conhecer previamente alguns dados na aerofotogrametria da busca é essencial para melhor posicionamento no nível de aquisição e até mesmo orientar e fiscalizar processos licitatórios para compra do equipamento correto as suas atividades.

Uma resolução espacial com sensor do satélite, de 20 metros por 20 metros, traduz que se tivermos um objeto com dimensões de um metro por um metro, como exemplo: a necessidade de se detectar existência ou não de buracos, vigas de contensão ou demais características no terreno de uma comunidade tomada por traficantes fortemente armados, esse sensor não seria capaz de fornecer esse dado satisfatoriamente.

O analista de imagem que fornecerá essa e outras informações imprescindíveis para alimentar o planejamento de uma operação policial, ficaria impossibilitado de responder com clareza sobre as condições de trafegabilidade na incursão das equipes policiais naquele local.

O suporte de informações, somente por análise de imagens de satélite LANDSAT 8<sup>14</sup> com resolução espacial de 15 metros a 30 metros<sup>15</sup> e resolução temporal<sup>16</sup> com atualização que chega a demorar dois anos, fica inviável pelo detalhamento exigido em algumas informações para a segurança pública.

---

14 Satélite utilizado pelo Google na disponibilização de imagens em seus serviços, a exemplo do Google Earth e Google Maps.

15 Variação conforme a faixa de espectro. Pancromática 15 metros e multiespectral 30 metros.

16 A resolução temporal é o tempo de aquisição entre uma imagem e a seguinte. O LANDSAT 8 possui resolução temporal de 16 dias entre as imagens, porém o Google as disponibiliza em até dois anos dependendo.

A impossibilidade em fornecer dados confiáveis para os quesitos específicos do terreno para planejamento operacional faz com que outras formas de aquisição sejam empregadas, como uso de *drones* e aeronaves policiais tripuladas. Portanto o Analista de Imagem deverá acionar Fotointerpretores de busca de dados para melhor obtenção das informações *in loco*.

Outro exemplo para ajudar no entendimento deste importante conceito, igualmente aplicado na realidade policial, seria a equação do problema em que um operador de busca por imageamento tripulado, em uma aeronave a 2.500 pés, mantendo um sensor da câmera de resolução de 1920x1080 pixels, direcionado a 45° do eixo da aeronave, precisa para capturar a imagem de um carro, em velocidade constante e mesma direção. Seria possível a leitura da placa daquele carro?

A resposta seria sim. Vejamos conforme o infográfico feito especificamente para este caso na figura 8. Com as informações que já possuímos, primeiramente precisamos saber a distância verdadeira do alvo até o nosso *gimble*<sup>17</sup>. Precisamos dividir a altura, convertida em metros, pelo cosseno do ângulo da aquisição das imagens, que está em 45 graus, para chegarmos à distância verdadeira até o alvo, que seria de 1.077,6 metros.

Sendo assim foi aplicada a fórmula:

$$D = \left( \frac{H}{\cos 45^\circ} \right) = \left( \frac{762,0}{0,707} \right) = 1.077,6 m$$

Para sabermos a largura da Cena captada pelo sensor, consideremos o campo de visão mínimo de 0,7° graus. O valor pode variar e se encontra facilmente especificado em qualquer manual de imageadores policiais em uso. Assim teremos a fórmula abaixo:

$$L_{\text{cena}} = \pi \cdot D \cdot \left( \frac{0,7^\circ}{180^\circ} \right) = 13,2 m$$

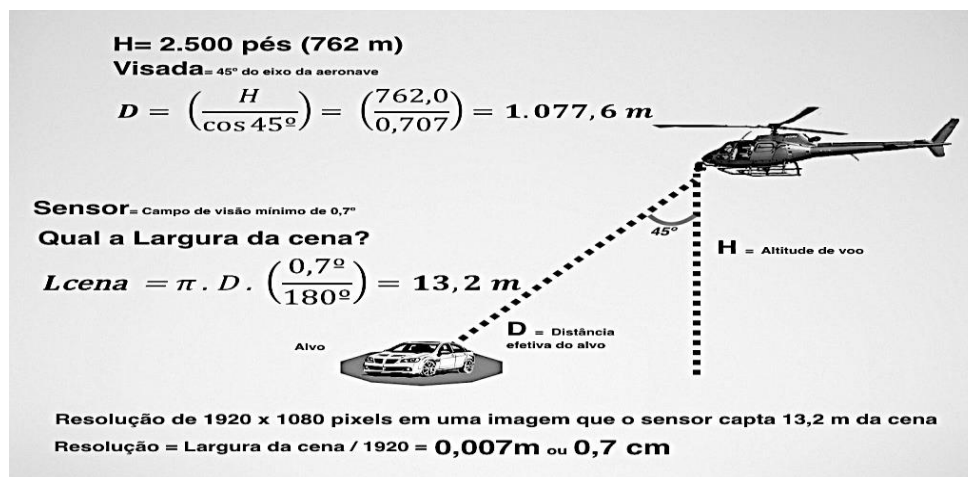
---

17 Cápsula giroestabilizada que mantém a câmera presa sob a aeronave.

Um sensor com a resolução do equipamento em 1920x1080 cobrindo uma cena com largura de 13,2 metros, conforme o cálculo feito, teria uma resolução de 0,7 centímetros sob o alvo, uma resolução satisfatória para ler a placa alfanumérica de um carro a 2.500 pés de altitude.

$$\text{Resolução} = \frac{L_{\text{cena}}}{1920} = 0,007 \text{ m} = 0,7 \text{ cm}$$

**FIGURA 9: LEITURA DE PLACA VEICULAR E RESOLUÇÃO NO SENSOR DE AERONAVES**



Fonte: Infográfico do autor.

Estar familiarizado com as necessidades de engajamento de técnicas e conhecimento permite uma maior fluidez do serviço do fotointérprete, bem como saber quais equipamentos necessários para a sua agência.

## 7. FATORES BIOLÓGICOS NA INTERPRETAÇÃO DE IMAGEM

Para melhor entendimento cito um exemplo narrado por Jonah Lehrer (2009) em um episódio datado de 24 de fevereiro de 1991, durante a operação Tempestade do Deserto, em que o USCENTCOM<sup>18</sup> estimava um acirrado combate entre fuzileiros americanos e a tropa da Guarda Republicana iraquiana no

<sup>18</sup> Comando Central de Operações de Guerra dos EUA.

Kwait com projeções de perdas em 5 a 10 por cento de baixa nas tropas americanas. O apoio da frota naval aliada era imprescindível para o controle do teatro operacional, conforme o excerto a seguir.

Para apoio, uma frota de encouraçados e contratorpedeiros se posicionou a 32 quilômetros da costa, ao mesmo tempo em que poderia suprir com fogo, estavam a uma distância facilmente alcançadas pelos mísseis iraquianos. O clima era tenso e para completar, exercícios eram feitos pela tropa de coalizão em plena guerra, aproveitando cada centímetro do território e tempo, mantendo uma atividade ininterrupta na região.

O torpedeiro inglês HMS Gloucester era responsável pela proteção da frota aliada, o que significava que o oficial Riley e sua pequena equipe precisavam monitorar o espaço aéreo em todo o perímetro da esquadra naval exaustivamente através de uma tela monocromática verde do radar em uma rotina de seis horas de descanso por seis horas de monitoramento.

A pouco menos de uma hora para o fim do seu cansativo turno, Riley detecta um *blip*<sup>19</sup> no radar, próximo à costa do Kuwait, vindo em direção a sua esquadra. O *blip* era indistinguível dentre tantos caças aliados da região que apareceram naquela madrugada em seu monitor e, para complicar, os pilotos aliados desligavam o *transponder*<sup>20</sup> como medida de segurança e furtividade.

Porém, aquele *blip* chamara à atenção, ainda que não soubesse dizer o porquê, o pontinho brilhante lhe intrigara, mas também o enchia de medo, pavor, desencadeando uma tensão por todo o corpo. A decisão estava entre não detectar ameaça, podendo ser abatido por um míssil iraquiano ou detectar uma ameaça demandando abater um míssil ou um caça americano por erro de interpretação. O pontinho verde saltava rapidamente para o epicentro das decisões. No limite do tempo, Riley dá a ordem para abater.

Uma estrondosa explosão ecoa por todo o oceano apagando todos os *blips*, o que estivesse voando fora abatido a 700 metros do USS Missouri. Em seguida o capitão adentra na apertada sala e pergunta como sabia se não era um caça aliado e Riley responde que somente sabia sem conseguir explicar. Após quatro horas longas e agonizante, o oficial Riley recebe a informação que equipes de mergulhadores da marinha encontraram destroços de míssil *silkworm*<sup>21</sup>(LEHRER, 2009)<sup>22</sup>.

---

19 Imagem ou som rápido ou pequeno, especialmente visto em uma tela de radar.

20 Transmissor de rádio na cabine do piloto, que se comunica através de um radar de solo com o controle de tráfego aéreo fornecendo identificação, altitude, velocidade e posição.

21 Míssil de cruzeiro antinavio chinês. Derivados do míssil soviético P-15 Termit.

22 Tradução e resumo pelo autor.



O relato anterior figurou em inúmeras e intermináveis análises das imagens de radar gravadas, passando por inúmeros especialistas, e todos concluíram que era impossível distinguir um caça A6 aliado de um míssil *silkworm*. Por muito tempo perdurou a ideia de que a sorte abarcara aquele evento.

Após dois anos, um psicólogo cognitivo e especialista, revendo as imagens gravadas dos caças A6 e do míssil da mesma noite, com Riley monitorado, percebeu que após a terceira varredura, milésimos de segundos diferenciavam os dois objetos e que uma inundação metabólica sinalizava para que se desse uma resposta à ameaça, imperceptível para o cérebro lógico, mas gritante para o cérebro intuitivo de Riley (KLEIN, 1998).

Na mesma linha, o dilema do sniper, apresentado em um relato rico pelos autores A. Vasconcelos e P. Ribeiro (2018), demonstra que os aprendizados emocionais, ao contrário do que se pensava, são importantíssimos para formar pistas antecipatórias através de marcadores somáticos acumulados ao longo da experiência do profissional, que se socorre dessa maravilhosa biblioteca de padrões intuitivos sem sequer se dar conta.

Assim o policial, por exemplo, que mesmo sem o evidente volume de uma arma sob a vestimenta de um observado, mas resolve abordá-lo e se surpreende, em seguida, pelo achado de uma arma. Mesmo não sabendo o que levou a fazer aquela abordagem, esse policial pode estar diante de assinaturas de padrões mínimos, imperceptíveis, como a diferença leve do andar pelo peso da arma, ou microexpressões que denunciem o desconforto, que são pistas antecipatórias adquiridas pela experiência, mas que são entendidas por ele como intuição.

Por outro lado, a dúvida acompanha o fotointérprete e qualquer policial que necessite objetivar uma ameaça em tempo real. Impasse na identificação entre furadeira e submetralhadora, ou guarda-chuva e fuzil, entre tantas outras, demonstra que o maravilhoso cérebro também pode nos induzir a erro em outras análises.

Imagine-se a seguinte situação: um operador de busca por imagens em uma aeronave que sobrevoa um local, é informado sobre a existência de diversos homens armados com fuzis no terreno, mas sem a visualização fácil dos mesmos. O fotointérprete tem a como missão buscar ameaças objetivas, informações das dinâmicas no teatro operacional e qualquer dado útil para subsidiar a tomada de decisão.

Este fotointérprete não poderá incorrer em erro, uma vez que a operação é em tempo real, e as informações serão processadas em nível único por ele ou, no máximo em dois níveis, podendo acarretar decisões que impactarão em vidas, segurança e eficácia na relação direta entre operação policial, seus agentes, comunidade e alvos.

A simples determinação de busca de elemento armado no terreno, poderá provocar uma cegueira desatencional. Negar essa possibilidade é desconhecer os processos de neurocognitivos envolvidos. A teoria da competição enviesada (DESIMONE; DUNCAN, 1995) por exemplo, sugere que a atenção pode ser enviesada pelo processamento de favorecimento a estímulo (ou propriedade) em relação a outro em um ponto concorrente. E, até agora, a evidência em favor desta proposta é bastante forte. Podemos usar uma definição de distração que segue nossa intuição comum. A distração é quando nossa linha de pensamento (análise) é interrompida por uma linha secundária, contra nossa vontade, podendo ter como estímulo um distrator visual com os mesmos elementos constitutivos da análise a ser feita.

Para responder à pergunta de forma definitiva, se a cegueira desatencional ocorreria com profissionais altamente treinados e experimentado na atenção de imagens, o Dr. Traftown Drew (2013), do laboratório de atenção visual da Escola de Medicina de Harvard decidiu investigar. Escolheu fazer o experimento do gorila invisível<sup>23</sup> adaptado, algo inimaginável pelo fato do experimento ser muito conhecido e aplicado em pessoal treinado.

Para o experimento, o público alvo da amostragem era composto por médicos radiologistas que tiveram que procurar câncer de pulmão em duzentos e trinta e nove imagens de TC<sup>24</sup> do tórax. Em uma sequência de frames de imagens foi inserido um gorila miniatura em cada uma delas.

No grupo de radiologistas especialistas, vinte médicos do total de vinte e quatro, não notaram o gorila miniatura nas imagens, porque a atenção estava direcionada para a busca de nódulo. O sensor de

---

23 O experimento consiste em colocar um vídeo com jogadores de camisa branca e camisas pretas passando a bola uns para os outros em movimento dentro de um círculo delimitado, com a câmera parada em uma única tomada. É solicitado que se conte quantos jogadores de camisas brancas (ou pretas) tocaram na bola. Ao término dos poucos segundos de vídeos é feita a pergunta, porém o objetivo real é perguntado em seguida se alguém notou o gorila em algum momento do vídeo. Ao repassar o vídeo pela segunda vez a surpresa é descortinada com a passagem do gorila calmamente de uma ponta a outra do vídeo provando a cegueira desatencional em tarefas orientadas e definidas previamente com outro intuito.

24 Tomografia computadorizada.

movimento dos olhos daqueles especialistas revelara que eles de fato olharam para o gorila, porém seus cérebros eliminaram totalmente aquela informação como desnecessária para o elemento de busca, que era o nódulo de câncer.

O Efeito Flanker parece ter mais semelhança com os distratores em curso que concorrem para erro do fotointérprete em operações em tempo real e pela necessidade de resposta rápida sem possibilidade de muita análise. Isso pode ajudar no estudo da desatenção pela ausência de certeza de localização, ou seja, quando se sabe onde o alvo vai estar, mas há incerteza sobre a identidade do próximo alvo. Este procedimento experimental ficou conhecido como o Paradigma do Flanker e é normalmente uma variação da seguinte configuração: a posição do alvo é definida a priori e os participantes são solicitados a relatar o mais rápido possível a identidade do alvo, quase sempre um carta. Assim como na pesquisa visual, o alvo é apresentado entre elementos de “ruído” que podem estar relacionados ao alvo de alguma forma. Por exemplo, no experimento original, os elementos de ruído podem parecer com o alvo em termos de suas características de baixo nível (as letras do alvo e de ruído são parecidas) ou em termos de associações de resposta as letras de ruído são letras escolhidas do possível conjunto de letras de destino (ERIKSEN; ERIKSEN, 1974).

Por final, mas sem esgotar o assunto, uma espécie também de visão de túnel acometida aos mais bem treinados atiradores táticos, ocorre de forma análoga e em certo nível nos fotointérpretes, mas com outros substratos cognitivos, podendo resultar em erro na análise por falsa associação, por exemplo. São muitos os estudos sobre desatenção, variando em resultados e origens. Um artigo somente sobre esse assunto foi escrito por mim em continuidade ao assunto, aguardando a publicação até o momento desse artigo.

Os processos neurocognitivos são importantes para reconhecermos algumas tendências ao erro e como superá-las com treinamento apropriado.

### CONCLUSÃO

Quando referido neste trabalho a importância de agências de inteligência de imagens e que infelizmente a falta de recurso se traduz em um luxo, quando na verdade pela complexidade na assimetria do combate ao crime e características de conflitos cada vez mais beligerantes, ter agência de inteligência

de imagens que possa processar os inúmeros reconhecimento de terreno do Estado, processar informações georreferenciadas, cartográficas, tratar dados de imagens em tempo útil e oportuno. Tudo isso se traduzindo em maior segurança e eficácia, comprometimento com vidas e resultados na mitigação de danos. Os serviços aeropoliciais podem e devem assumir o seu grau de importância neste cenário. Com centros de Inteligência de Imagem e pessoal altamente especializado para as diferentes frentes de produções, se antecipando aos problemas das demais agências e seções de inteligência do Estado. O serviço aeropolicial, com seus imageadores aéreos para a segurança pública são análogos em relação aos centros de Inteligência de imagem com uso de satélites para a Defesa Nacional, porém sem a devida importância e em muitos Estados, tendo o seu uso subestimado.

Um longo caminho na aplicação da melhor metodologia de capacitação de novos profissionais, de técnicas, emprego, inovações e pesquisas. Porém o gestor precisa assumir essa responsabilidade, se antecipando em convênios, parcerias e tudo que for necessário na promoção do crescimento da fotointerpretação como técnica e, da Inteligência de imagens como especificidade das agências aeropoliciais.

### REFERÊNCIAS

BENGLLEY, A. **The absurd life of Félix Nadar, French portraitist and human flight advocate** *The Guardian*, 2015. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/books/2015/dec/23/books-felix-nadar-france-photography-flight>>. Acesso em: 10 out. 2019

DESIMONE, R.; DUNCAN, J. Neural Mechanisms of Selective Visual Attention. **Annual Review of Neuroscience**, v. 18, n. 1, p. 193–222, mar. 1995.

Deutsches Museum. Imagem. Alemanha, 2019.

DREW, T.; VÕ, M. L.-H.; WOLFE, J. M. The Invisible Gorilla Strikes Again: Sustained Inattentive Blindness in Expert Observers. **Psychological Science**, v. 24, n. 9, p. 1848–1853, set. 2013.

EDIPRESSE. Les pigeons photographes. **Le Matin**, 1909.

ERIKSEN, B. A.; ERIKSEN, C. A. Effects of noise letters upon identification of a target letter in a non-search task. **Perception & Psychophysics**, v. 16, p. 143–149, 1974.

ESPM. Imagem. Disponível em: <https://foto.espm.br/felix-nadar-a-excentricidade-inventiva/>. Acesso em: 10 nov 2020.

GONÇALVES, L. J. C. **Tática do Exército Brasileiro na Guerra do Paraguai entre 1866 e 1868**. Dissertação (Mestrado em História e Cultura Política). FRANCA: UNESP, 2009.

IOANNOU, S.; GALLESE, V.; MERLA, A. Thermal infrared imaging in psychophysiology: Potentialities and limits. **Psychophysiology**, v. 51, n. 10, p. 951–963, out. 2014.

KLEIN, G. A. **Sources of power: how people make decisions**. Cambridge, Mass: MIT Press, 1998.

KOROLKOV, A. **Aliados de guerra, “drones” do século 19 fizeram história**. Disponível em: <[https://br.rbth.com/ciencia/2014/12/04/aliados\\_de\\_guerra\\_drones\\_do\\_seculo\\_19\\_fizeram\\_historia\\_28567](https://br.rbth.com/ciencia/2014/12/04/aliados_de_guerra_drones_do_seculo_19_fizeram_historia_28567)>. Acesso em: 10 out. 2020

LAVENÈRE-WANDERLEY, N. F. **Os Balões de Observação na Guerra do Paraguai**. Rio de Janeiro: INCAER, FAB, 2017.

LEHRER, J. **How we decide**. Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2009.

OLMSTEAD, D. Observation Masts and Ladders. **The Field Artillery Journal**, mar. 1915.

SUIÇA. **Des pigeons photographes?** Vevey Musée suisse de l'appareil photographique, , 2007. Disponível em:

<<https://www.webcitation.org/5vn1UGfAi?url=http://www.cameramuseum.ch/upload/press/pigeons%20catalogue.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2020

VASCONCELOS, A.; RIBEIRO, P. **A Interdisciplinaridade da Neurociência nas Operações Táticas Especiais na Segurança Pública**. In: I SEMINÁRIO DE DEFESA NACIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA. OS 30 ANOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Laboratório de Defesa e Segurança Pública, Escola Superior de Guerra: no prelo, 20 set. 2018.

WIKIPEDIA. Site. Disponível em: [https://en.wikipedia.org/wiki/Talk:Pigeon\\_photography](https://en.wikipedia.org/wiki/Talk:Pigeon_photography). Acesso em: 10/10/2020.

UCSB. Imagem. Disponível em: <http://www.geog.ucsb.edu/~jeff/115a/history/grlawrence.html>. Acesso em: 10/10/2020.

### DADOS DOS AUTORES

**Alexandre Vasconcelos da Silva** é graduado em Tecnologia em Segurança Pública e Social, UFF; Especialista em Atendimento Pré-hospitalar Policial em Combate, Escola Superior de Polícia do Paraná; membro pesquisador da Diretoria de Ensino e Pesquisa do Comitê Brasileiro de APH em Combate; Instrutor de Técnicas e Táticas Operacionais da

Academia de Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro; Instrutor da Escola de Inteligência de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro; Membro fundador do *Think Tanks* Instituto ARRECIFE de estudo e pesquisa em Segurança Pública; Membro associado da Sociedade Brasileira de Neurociências e Comportamento.

**Link do currículo Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/2132776440722452>

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-6169-3937>

**André da Costa Gonçalves** é Licenciado em Letras (Português-Literaturas) pela Unigranrio; Especialista em Língua Portuguesa (Unigranrio); Mestre em Educação, Cultura e Comunicação (UERJ); doutorando em Memória Social (UNIRIO); professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea; professor da Escola de Comando e Estado Maior da Aeronáutica; professor da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica.

**Link do currículo Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/3306457776252355>

## A AÇÃO CONTROLADA COMO MECANISMO DE INVESTIGAÇÃO NOS CRIMES PRATICADOS POR ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS

### CONTROLLED ACTION AS AN INVESTIGATION MECHANISM IN CRIMES PRACTICED BY CRIMINAL ORGANIZATIONS

*Clóvis da Silva Ferreira<sup>25</sup>*

**RESUMO:** O presente estudo tem por escopo uma breve explanação sobre a ação controlada no tocante ao combate ao crime organizado. Para tanto, há que se fazer menção à ação controlada como metodologia investigativa utilizada nas ações policiais e administrativas com a grandeza do pensamento contemporâneo, trazendo maior eficácia à investigação; e há que se falar também da diferenciação existente na aplicabilidade da citada ação nos diferentes tipos criminais investigados conforme a legislação vigente, com uma especial atenção dispensada para o chamado “crime organizado”, demonstrando uma autonomia investigativa outorgada pelo legislador nesses casos, necessitando assim de uma melhor análise à Lei nº 12.850/13 (Lei de Crime Organizado), conforme se segue.

**Palavras-chave:** Ação controlada. Crime organizado. Lei nº 12.850/13. Lei de crime organizado.

**ABSTRACT:** The purpose of this study is to provide a brief explanation of CONTROLLED ACTION with regard to combating ORGANIZED CRIME. Therefore, mention should be made of CONTROLLED ACTION as an investigative methodology used in police and administrative actions with the greatness of contemporary thought, bringing greater efficiency to the investigation; and it is also necessary to talk about the differentiation existing in the applicability of the aforementioned action in the different criminal types investigated in accordance with current legislation, with special attention being paid to the so-called 'organized crimes', demonstrating the investigative autonomy granted by the legislator in these cases, thus requiring a better analysis of LAW 12.850 / 13 (ORGANIZED CRIME LAW), as follows.

**Keywords:** Controlled action. Organized crime. Law 12.850 / 13. Organized crime law.

---

25 Bacharel em Direito. Inspetor de Polícia. E-mail: clovisferreira@pcivil.rj.gov.br

### INTRODUÇÃO

A constante evolução nos modus operandi e na cadeia criminosa como um todo levaram ao desenvolvimento e aprimoramento das técnicas investigativas, trazendo à baila o pensamento contemporâneo de dismantelamento das organizações criminosas ao invés da simples prisão de seus agentes, um pensamento voltado a romper o fluxo de vida nas raízes das organizações e o modo como estas se alimentam, se organizam e se mantêm, muitas vezes em detrimento da poda de alguns ramos ou galhos, por maiores que sejam, uma vez que a sucessão hierárquica ocorre quase que automaticamente nas organizações bem estabelecidas, principalmente em se tratando de seus braços menores ou mais fracos, onde por vezes a prisão destes membros não chega sequer a retardar o andamento das atividades ilícitas.

Dentre as diversas técnicas contemporâneas de processamento e desenvolvimento de investigação está a ação controlada – uma forma da Autoridade Policial e os agentes envolvidos em determinada investigação agirem quando vislumbram situação fática que aconselhe o retraimento ou postergação de uma abordagem visando maior eficácia, parafraseando Eduardo Luiz Santos Cabette (2011):

Quando a Autoridade Policial ou seus agentes, em qualquer caso, independentemente de previsão legal, vislumbrar situação de fato que aconselhe o retraimento inicial em relação a uma abordagem para depois atuar com maior eficácia, deve assim agir, sob pena de atuar de forma pouco inteligente e hábil.

De forma sucinta tentaremos mostrar a eficácia desta medida que é uma das formas mais inteligentes de atuação investigativa na obtenção de provas e prisões quando se tem um ambiente, em regra, controlado e a presunção de que oportunidade posterior favoreceria o angariamento de mais autores, ou mais elementos probatórios ou seria mais oportuno com relação à satisfação social e da justiça, a fim de retirar de circulação indivíduos ou materiais de maior importância ao bem estar da sociedade.

### 1. A AÇÃO CONTROLADA

A ação controlada fora descrita pela primeira vez em nosso ordenamento jurídico no Decreto nº 5.015/2004 (BRASIL, 2004), o qual promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime



Organizado Transnacional (Convenção de Palermo), ainda na forma estrita de entrega vigiada, onde em seu Art. 20, 1 trata das Técnicas Especiais de Investigação:

Se os princípios fundamentais do seu ordenamento jurídico nacional o permitirem, cada Estado Parte, tendo em conta as suas possibilidades e em conformidade com as condições prescritas no seu direito interno, adotará as medidas necessárias para permitir o recurso apropriado a entregas vigiadas, quando o considere adequado, o recurso a outras técnicas especiais de investigação, como a vigilância eletrônica ou outras formas de vigilância e as operações de infiltração, por parte das autoridades competentes no seu território, a fim de combater eficazmente a criminalidade organizada (BRASIL, 2004).

E posteriormente na Lei nº 11.343/2006 (BRASIL, 2006) – Lei de Drogas que, em seu Art. 53. preceitua que:

Em qualquer fase da persecução criminal relativa aos crimes previstos nesta Lei, são permitidos, além dos previstos em lei, mediante autorização judicial e ouvido o Ministério Público, os seguintes procedimentos investigatórios:[...]

II - a não-atuação policial sobre os portadores de drogas, seus precursores químicos ou outros produtos utilizados em sua produção, que se encontrem no território brasileiro, com a finalidade de identificar e responsabilizar maior número de integrantes de operações de tráfico e distribuição, sem prejuízo da ação penal cabível. Parágrafo único. Na hipótese do inciso II deste artigo, a autorização será concedida desde que sejam conhecidos o itinerário provável e a identificação dos agentes do delito ou de colaboradores.

Na Lei nº 12.850/13 (BRASIL, 2013) – Lei do Crime Organizado, Art. 8º:

Consiste a ação controlada em retardar a intervenção policial ou administrativa relativa à ação praticada por organização criminosa ou a ela vinculada, desde que mantida sob observação e acompanhamento para que a medida legal se concretize no momento mais eficaz à formação de provas e obtenção de informações.

E fora acrescida à Lei nº 9.613/98 (BRASIL, 1998) – Lei de Lavagem de Capitais, Art. 4º-B: “A ordem de prisão de pessoas ou as medidas assecuratórias de bens, direitos ou valores poderão ser suspensas pelo juiz, ouvido o Ministério Público, quando a sua execução imediata puder comprometer as investigações” – Incluído pela Lei nº 12.683/2012 (BRASIL, 2012); e seu Art. 8º passa a ser acrescido do § 6º com a seguinte redação: “Para a apuração do crime de que trata este artigo, admite-se a utilização da ação controlada e da infiltração de agentes” – Acrescido pela Lei nº 13.964/19 (BRASIL, 2019).

### 1.1 O flagrante delito

É de conhecimento de todos que a prisão em flagrante quando assim houver a possibilidade é uma obrigatoriedade dos agentes públicos garantidores, conforme preceitua o Art. 301 do CPP, sob pena de incorrer no crime de prevaricação, conforme Art. 319 do CP, segundo parte da doutrina, apesar de não ser esse nosso entendimento, uma vez que o tipo exige a satisfação de interesse ou sentimento pessoal, pensamento corroborado nos ensinamentos de Eduardo Araújo Silva:

Em que pese o tratamento legal específico para apuração do crime organizado, o emprego da ação controlada visando apurar a prática de conduta que não tenha relação com a criminalidade organizada pode ser resolvido no campo do direito material. Assim é que o agente policial que retarda sua intervenção para aguardar o momento mais adequado para cumprir com seu dever funcional de interromper o crime em curso não age com o dolo específico de ‘satisfação de interesse ou sentimento pessoal’ exigido pelo legislador penal, mas com a finalidade de aguardar o melhor momento para surpreender o autor do delito. E, assim, não pratica crime de prevaricação, por ausência do elemento subjetivo do tipo (SILVA, 2003, p. 93 – 94).

Todavia, a ato de não fazê-lo requer alguns pontos jurídicos necessários como medida de controle externo das ações praticadas pelos investigadores, a fim de coibir práticas ilícitas como por exemplo abusos ou atos de corrupção por parte dos agentes estatais.

### 2. A LEI Nº 12.850/13 (LEI DO CRIME ORGANIZADO)

A Lei 12.850/13 trata sobre a definição de organização criminosa em Art. 1.º, § 1.º, da seguinte forma:

[...] considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional (BRASIL, 2013).

Ou seja, o tipo dividiu o conceito em 6 elementos que o compõem: associação de quatro ou mais pessoas, estrutura ordenada, divisão de tarefas, obtenção de vantagem de qualquer natureza, a prática de

infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, e/ou a prática de infrações penais de caráter transnacional.

Dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal desta, assim a Lei nos traz procedimentos como a colaboração premiada, a ação controlada e a infiltração de agentes, do acesso a dados e informações sobre o investigado, e dos crimes que podem ocorrer durante as investigações e na produção de provas, pertinentes aos crimes praticados por organizações criminosas.

### **3. A AUTONOMIA DA AÇÃO CONTROLADA CONCEDIDA PELA LEI Nº 12.850/13**

A Ação Controlada na Lei 12.850/13 encontra-se disposta em seu Art. 8º, e nos ensinamentos de Nucci alguns requisitos subjetivos devem ser observados e respeitados:

[...] tratar-se de infração penal praticada por organização criminosa ou pessoa a ela ligada; existir investigação formal instaurada para averiguar as condutas delituosas da organização criminosa; encontrar-se a organização criminosa em permanente e atual observação e vigilância, inclusive pelo mecanismo da infiltração de agentes; ter o objetivo de amealhar provas para a prisão e/ou indiciamento do maior número de pessoas; comunicação prévia ao juiz competente; respeitar os eventuais limites fixados pelo magistrado (NUCCI, 2019, p. 111 - 113).

A grande variante na execução da Ação Controlada na Lei 12.850/13 encontra-se em seu Art. 8º, que trata da própria Ação Controlada mais especificamente no tocante à comunicação ao juízo competente, ou seja, a forma de aplicabilidade desta medida; para a utilização da presente medida em investigações que ensejem o indiciamento e prisão de crimes pertinentes à Lei de Drogas ou de Lavagem de Dinheiro é necessária prévia autorização judicial conforme o Art. 52, II, da Lei nº 11.343/2006 e o Art. 4º, B, da Lei nº 9.613/98; porém, no caso de investigações de crimes praticados por Organizações Criminosas é necessário apenas que a autoridade competente comunique previamente ao juízo competente, o qual poderá estabelecer limites temporais à execução, seja esta da prisão ou do indiciamento, conforme Art. 8º, § 1º, da Lei nº 12.850/2013: "O retardamento da intervenção policial ou administrativa será previamente comunicado ao juiz competente que, se for o caso, estabelecerá os seus limites e comunicará ao Ministério Público". Ponto este simplificada e pacificado na doutrina face clareza do texto do dispositivo, e bem ensinado por Renato Brasileiro de Lima:

Consoante disposto no art. 8º, § 1º, da Lei nº 12.850/13, o retardamento da intervenção policial ou administrativa será previamente comunicado ao juiz competente que, se for o caso, estabelecerá os seus limites e comunicará ao Ministério Público. Como se percebe, a nova Lei das Organizações Criminosas em momento algum faz menção à necessidade de prévia autorização judicial. Refere-se tão somente à necessidade de prévia comunicação à autoridade judiciária competente. Aliás, até mesmo por uma questão de lógica, se o dispositivo legal prevê que o retardamento da intervenção policial ou administrativa será apenas comunicado previamente ao juiz competente, forçoso é concluir que sua execução independe de autorização judicial (LIMA, 2016, p.560-561).

Independente da doutrina ou convicção de cada operador do direito, todos são praticamente unânimes em asseverar o avanço estabelecido pela Lei no tocante a simples comunicação ao juízo assegurada pela Lei nº 12.850/2013, face à forma dinâmica como se desencadeia o inter criminis e a persecutio criminis, assim sendo, até mesmo os mais reticentes, entendem que seria inócua medida que visasse um 'pedido' anterior ao juízo com o fito de executar tal medida para assegurar o melhor cumprimento da Lei, uma melhor obtenção de provas, e por conseguinte melhorando a pretensão punitiva do Estado, por questões óbvias de logística que esbarrariam numa espécie de preclusão decorrente do lapso temporal necessário para tal; inobstante resta ainda assim a possibilidade do controle externo das ações executado por parte do Poder Judiciário uma vez que tal comunicação deve ser feita pelas autoridades policial ou administrativa com a demonstração da conveniência na aplicação da medida e o planejamento de atuação, podendo o juízo estabelecer inclusive a imposição de limitação temporal para a efetivação da medida de fora postergada. Cabe ressaltar que o juízo ao ser informado da postergação de qualquer medida a cunho de Ação Controlada deverá comunicar também ao Ministério Público, mais uma forma de controle externo às atividades investigativas exercidas tanto pelas Autoridades Policiais quanto as Administrativas. A exemplo de corrente doutrinária divergente e contrária temos as explanações de, Luiz Flávio Gomes e Marcelo Rodrigues da Silva:

É complicado entender que a autoridade policial ou administrativa possa agir independentemente de autorização judicial nas situações de “ação controlada”. Em primeiro lugar, porque há crime de ação penal pública, de titularidade privativa do Ministério Público, e haveria juízo de valor pela autoridade policial, que não é parte (ou seja, não tem legitimidade ad causam). Em segundo lugar, em termos constitucionais, o art.5º, LXL, CF/88, que reza que ninguém será preso, a não ser por ordem jurisdicional fundamentada ou em flagrante delito, evidencia que o comando constitucional é pela ação da polícia, o que é reforçado pelo art. 301, CPP. Então, a Lei 12.850/2013, se levarmos a cabo “prévia comunicação” em seu sentido literal, teria dado liberdade exagerada à autoridade policial para não agir em crime de ação penal pública privativa do Ministério Público, o que relativizaria não só a obrigatoriedade, como também a indisponibilidade

do *ius puniendi*, que não partiria sequer do Parquet, e sim da autoridade policial (que não é titular privativo da ação penal pública) – isso constitucionalmente seria um escárnio. GOMES, Luiz Flávio (SILVA, 2015, p. 379).

Opinião esta contestada pela quase totalidade dos demais operadores do direito.

Frise-se que mesmo antes da vigência da Lei nº 12.850/2013 a jurisprudência já defendia a utilização da Ação Controlada sem a autorização do juízo competente, conforme o julgado a seguir:

HABEAS CORPUS. ASSOCIAÇÃO E TRÁFICO DE ENTORPECENTES. ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA. BUSCA E APREENSÃO. DEFERIMENTO. AUSÊNCIA DE PRÉVIA OITIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. NULIDADE. PECULIARIDADES DO CASO. INOCORRÊNCIA. 1. Não havendo previsão legal acerca da necessidade de manifestação prévia do Ministério Público para o deferimento da medida cautelar de busca e apreensão, não se pode reputar nulo o ato praticado com tal omissão, mormente em razão da urgência verificada no caso e da ausência do representante do Órgão Ministerial na subseção judiciária na qual o pleito foi deferido. ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA. AÇÃO POLICIAL CONTROLADA. ARTIGO 2, INCISO II, DA LEI N. 9.034/95. PRÉVIA AUTORIZAÇÃO JUDICIAL. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. CONSTRANGIMENTO ILEGAL NÃO EVIDENCIADO. ORDEM DENEGADA. 1. Da mesma forma, à míngua de previsão legal, não há como se reputar nulo o procedimento investigatório levado à cabo na hipótese em apreço, tendo em vista que o artigo 2º, inciso II, da Lei n. 9.034/95 não exige a prévia autorização judicial para a realização da chamada "ação policial controlada", a qual, *in casu*, culminou na apreensão de cerca de 450 kg (quatrocentos e cinquenta quilos) de cocaína. 2. Ademais, não há falar-se na possibilidade dos agentes policiais virem a incidir na prática do crime de prevaricação, pois o ordenamento jurídico não pode proibir aquilo que ordena e incentiva. 3. Ordem denegada (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2008).

Tal demonstração aduz a incidência do costume se transformando em Lei face ao caráter da necessidade fática e prática da execução deste tipo de empreitada na luta pelo maior alcance da Justiça, prevalecendo a ratificação ao modo investigativo utilizado em detrimento à ausência de norma que o vedasse, como mostrado anteriormente, através da ratificação da mesma quando questionada em juízo.

### CONCLUSÃO

Com o aprimoramento das técnicas delitivas utilizadas pelos grupos organizados o estado, com o seu *jus puniendi*, também necessita de aprimoramento no tocante a forma como investigar tais práticas delituosas.

Diante dos diversos aspectos e opiniões sobre a ação controlada como metodologia investigativa na busca de alcançar maior efetividade pela Justiça, fica inegável, independente das divergências doutrinárias sobre a forma como a qual a mesma deve ser aplicada ou exercida, que esta é, sem dúvidas, um dos meios mais eficazes utilizados, principalmente no tocante à investigações de grupos organizados, onde se requer uma sagacidade maior por parte dos investigadores se comparada a investigação que almeja deter poucos infratores.

Tal prática exercida no âmbito de investigações de organizações criminosas ganha sustância e leveza para sua execução legal, nos moldes da Lei 12.850/13 fazendo-se exemplo de norma a auxiliar os operadores investigacionais, gerando segurança jurídica aos resultados e autonomia aos que laboram.

É incontestável a necessidade da existência do controle externo como forma de podar os limites à execução da atividade investigativa, todavia, há que se ter o bom senso em se dotar de autonomia o ente ao qual o Estado atribuiu tal função, para que este tenha meios de efetivar sua função, para conseqüentemente se fazer o justo de forma mais abrangente e efetivamente possível.

A evolução legal da utilização da ação controlada mostra uma clara evolução do direito decorrente dos costumes na área penal, fazendo-se mister mesmo antes da chegada da norma que a regula à forma dos moldes contemporâneos.

### REFERÊNCIAS

BRASIL, Decreto nº 5.015 de 12 de março de 2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 1, 15 mar. 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm). Acessado em: 18 out. 2020.

BRASIL, Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 1, 04 mar. 1998 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9613.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9613.htm). Acessado em: 18 out. 2020.

BRASIL, Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao

tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 2, 24 de ago de 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11343.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11343.htm). Acessado em: 18 out. 2020.

BRASIL, Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 3, 05 ago.2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm). Acessado em: 18 out. 2020.

BRASIL, Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 1, 24 dez. 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm). Acessado em: 18 out. 2020.

CABETTE, Eduardo Luiz Santos. Ação controlada na investigação criminal: entre a normatividade e a factibilidade. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 3.036, 24 out. 2011. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/20273>. Acesso em 25 out. 2020.

CHARAN, André Luís. **O caráter (não) taxativo do rol de técnicas especiais de investigação** – TEIs: aspectos constitucionais e legais. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 54, jun. 2013. Disponível em: [https://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao054/Andre\\_Charan.html](https://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao054/Andre_Charan.html). Acesso em: 27 out. 2020.

GOMES, Rodrigo Carneiro. **A novíssima lei de entorpecentes (Lei 11.343/2006) e as modificações da “ação controlada” ou “não-atuação policial”**. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n.16, fevereiro 2007. Disponível em: [https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao016/Rodrigo\\_Gomes.htm](https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao016/Rodrigo_Gomes.htm). Acesso em: 09 out. 2020.

LIMA, Renato Brasileiro. Legislação Especial Criminal Comentada. 4. ed. Salvador: **Juspodivm**, 2016, p. 560-561. Disponível em: <https://deusgarcia.files.wordpress.com/2017/05/legislac3a7c3a3o-criminal-comentada-renato-brasileiro-de-lima-2016.pdf>. Acesso em 26 out. 2020.

NETO, Francisco Sannini Neto. Ação controlada, se bem gerida, ajuda a combater o crime organizado. **Revista Consultor Jurídico**, 18 set. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-set-18/francisco-neto-acao-controlada-ajuda-combater-crime-organizado#author>. Acesso em: 25 out. 2020

NUCCI, Guilherme de Souza. **Organização Criminosa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019

SILVA, Eduardo Araújo. **Crime Organizado**. São Paulo: Atlas, 2003, p. 93 – 94.

SILVA, Marcelo Rodrigues da. **Organizações Criminosas e Técnicas Especiais de Investigação**. Salvador: **Juspodivm**, 2015.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Habeas Corpus nº 119.205 - MS 2008/0236263-2, T5.** Julgado em 29/9/2009. Diário da Justiça, 16/11/2009. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5721942/habeas-corpus-hc-119205-ms-2008-0236263-2/inteiro-teor-11883671?ref=juris-tabs>. Acesso: em 15 out. 2020.

## DADOS DO AUTOR

***Clovis da Silva Ferreira*** é Fuzileiro Naval formado no ano 1999, onde exerceu operações tática e de inteligência em diversas regiões do país; Bacharel em direito formado pela Universidade Estácio de Sá; Inspetor de Polícia desde 2002, atuando em diversas Delegacias Especializadas como por exemplo: Del. de Roubos e Furtos, Del. de Roubos e Furtos de Automóveis, Del. de Crimes de Informática, Del. de Roubos de Carga, Del. de Repressão ao Crime Organizado, Del. De Defraudações, Divisão de Homicídios.



## OPERAÇÕES DE INTELIGÊNCIA EM NÍVEL OPERACIONAL EM APOIO AO POLICIAMENTO OSTENSIVO

### INTELLIGENCE OPERATIONS AT THE OPERATIONAL LEVEL IN SUPPORT OF OSTENSIVE POLICE

*Messias Nazareno Silveira Maia<sup>26</sup>*

**RESUMO:** Este trabalho aborda os aspectos legais da atividade de inteligência realizada pela Polícia Militar do Estado de Rondônia. Mesmo sendo histórica esta atividade na cultura militar, grande parte da doutrina equivocadamente insiste na defesa de que a atividade de inteligência é ilegal e que se trata de atividade privativa das polícias judiciárias, pois se limitam na busca de fundamentos legais e regulamentos diversos dos que regulam a atividade militar ou policial militar. Analisa o artigo 144, da Constituição Federal de 1988. Examina o termo “manutenção da ordem pública” e qual sua abrangência, a quem compete defendê-la e o que fazer para alcançá-la. Aborda a “teoria dos poderes implícitos” que defende a ideia de que quando a Constituição atribui determinada função a um órgão, lhe atribui implicitamente os meios necessários a sua execução. Outrossim, analisa a interpretação restritiva da “preservação da ordem pública”. No último capítulo aborda o tema proposto neste trabalho, Operações de Inteligência em Nível Operacional em Apoio ao Policiamento Ostensivo na Polícia Militar do Estado de Rondônia, englobando os fundamentos legais da atividade de inteligência da Polícia Militar.

**Palavras-chave:** Polícia Militar, Legalidade, Operações de Inteligência.

**ABSTRACT:** This work deals with the legal aspects of intelligence activity carried out by the Military Police of the State of Rondônia, even though this activity in military culture is historical, much of the doctrine being limited in the search for legal foundations and regulations other than those that regulate military activity or military police mistakenly insist on the defense that the intelligence activity is illegal and yet that it is a private activity of the judicial police. It analyzes Article 144 of the Federal Constitution of 1988 and seeks to understand the legislator's purpose in creating the respective police. It examines the term "maintenance of public order", what its scope, who is to defend it and what to do to achieve it, and the consequence of the restrictive interpretation of that term. In the last chapter the topic proposed in this work, Operational Intelligence in Support of Ostensive Policing in the Military Police of the State of Rondônia, which encompasses the legal foundations of the intelligence activity of the Military Police, the "theory of implicit powers" which supports the idea that when the Constitution assigns a certain function to a body, it implicitly attributes the necessary means to its implementation. It also analyzes the restrictive interpretation of "preservation of public order". Finally, the jurisprudential understandings of the state courts, as well as of the superior courts related to the subject had been analyzed.

---

26 Bacharel em Direito. Oficial da Polícia Militar do Estado de Rondônia. E-mail: messiasmaia@hotmail.com.

**Keywords:** Military Police, Legality, Intelligence Operations.

### INTRODUÇÃO

Os índices de criminalidade crescem assustadoramente no Brasil, bem como, no Estado de Rondônia, faz-se necessário trazeremos ao debate novos métodos de policiamento ou mesmo antigos como é o caso do tema proposto, mas que não são devidamente empregados sistematicamente.

O Brasil passa por momento de transformação, surgem grupos sociais que se denominam minorias, mas que causam mudanças na vida da maioria, por vezes usam de violência para chamar a atenção da sociedade a fim de conquistar apoio popular, tendo em vista que no meio destes grupos existem pessoas de má índole que se aproveitam do anonimato para causar desordem.

O país ainda precisa enfrentar um antigo problema que se fortaleceu nos últimos anos, as facções criminosas, que funcionam também como sindicatos do crime, exigem como condição para ingresso nas diversas Organizações Criminosas, lealdade a “família”, compromisso no cumprimento das ordens por estas emanadas, pagamento de taxas mensais, busca de novos integrantes e fortalecimento do crime com investimentos em armas e a venda de drogas ilícitas, como se não bastasse toda estas ações, ainda procuram patrocinar campanhas eleitorais para alcançarem representatividade velada nas casas legislativas.

Ainda financiam cursos de direito para jovens de baixa renda com o objetivo de formarem advogados que atuem na defesa dos seus interesses, dentre outros investimentos que podem contribuir para o fortalecimento do crime organizado.

Apesar do plano estratégico do crime organizado, o Brasil patina em políticas públicas falidas, na defesa do desencarceramento, da descriminalização de condutas reprováveis e continua com baixo investimento em educação e sem valorização dos profissionais de segurança pública.

Dentro deste universo de problemas a polícia militar como “*longa manus*” do Estado é a primeira força estatal a recepcionar as consequências danosas do que fora apresentado, a representação mais rotineira da polícia militar se dá com o policiamento ostensivo.

Tendo em vista a relevância da prestação do serviço de policiamento ostensivo que tem por objetivo a manutenção da ordem pública, faz-se necessário um apoio especializado a fim de tornar mais eficaz o emprego das guarnições, bem como, na repressão às ações criminosas.

Neste trabalho será abordado operações de inteligência e técnicas de ações de busca que devem ser empregadas durante o serviço dos agentes de inteligência em nível operacional em apoio ao policiamento ostensivo.

Ainda, examinar a necessidade de preservar a identidade dos agentes de inteligência, de não expor a atividade profissional em comento, bem como, suas agências.

Delimitar o estudo da atuação da Polícia Militar na atividade de Inteligência, assunto de suma importância para os profissionais de segurança pública.

Analisar o artigo 144, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), examinar o termo “manutenção da ordem pública” e qual sua abrangência, a quem compete defendê-la e o que fazer para alcançá-la, a consequência da interpretação restritiva de tal termo.

Por muitas vezes, nos deparamos com situações que expõem a atividade de inteligência após o apoio em ocorrências e que acabam comprometendo as agências de inteligência por gerar questionamentos por pessoas que desconhecem as leis e os regulamentos que regem tal atividade.

Partindo desta explanação, este trabalho pretende pesquisar soluções de como integrar as guarnições que compõem o policiamento ostensivo com as equipes das agências de inteligência durante ações policiais, evitar a exposição dos agentes de inteligência, bem como, da atividade após o apoio ao policiamento ostensivo durante o registro de ocorrência e ainda, apresentar os meios de controle e fiscalização que estão sujeitos os agentes de inteligência da Polícia Militar.

Espera-se com a pesquisa demonstrar a importância da não exposição dos agentes, bem como, da atividade de inteligência e suas agências, preservando assim a identidade dos agentes, suas missões e sua origem do público externo, pois não há como substituir periodicamente os agentes, sendo que a maioria das missões de inteligência em nível operacional é indispensável o anonimato do agente durante a busca de informações.

### 1. PREVISÃO CONSTITUCIONAL DA ATUAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no art. 144, § 5º atribuiu a Polícia Militar a polícia ostensiva e a manutenção da ordem pública, sobre este tema destaca-se o seguinte ensinamento:

[...] às Polícias Militares, instituídas para o exercício da polícia ostensiva e preservação da ordem pública (art. 144, § 5º), compete todo o universo policial, que não seja atribuição constitucional prevista para os demais seis órgãos elencados no art. 144 da Constituição da República de 1988. Em outras palavras, no tocante à preservação da ordem pública, às polícias militares não só cabe o exercício da polícia ostensiva na forma retroexaminada, como também a competência residual de exercício de toda atividade policial de segurança pública não atribuída aos demais órgãos. A competência ampla da Polícia Militar na preservação da ordem pública engloba, inclusive, a competência específica dos demais órgãos policiais, no caso de falência operacional deles, a exemplo de greves ou outras causas, que os tornem inoperantes ou ainda incapazes de dar conta de suas atribuições, funcionando, então, a Polícia Militar como verdadeiro exército da sociedade. Bem por isso as Polícias Militares constituem os órgãos de preservação da ordem pública para todo o universo da atividade policial em tema da ‘ordem pública’ e, especificamente, da ‘segurança pública’ (LAZZARINI, 1989, p. 235-6).

O Doutrinador citado entende ser legal a atuação da Polícia Militar em substituição aos demais órgãos da segurança pública em casos especiais, no entanto, entendemos que seja razoável outrossim, a atuação da Polícia Militar subsidiariamente mesmo estando esses órgãos em plena atividade.

#### 1.1 Fundamento legal do exercício da atividade de inteligência da polícia militar

A Atividade de Inteligência é um assunto milenar e complexo, ainda mais complicado quando se insere no contexto de segurança pública, a atividade de inteligência se divide em dois ramos, Inteligência e Contraineligência.

Muito se confunde “atividade de inteligência” com “espionagem” ou ações ilegais, esta ideia de espionagem é ultrapassada, se alguém as pratica está agindo contra a legislação vigente no país, tendo em vista a gama de legislação que previu ações pautadas em leis e regulamentos.

A atividade de inteligência tem avançado muito no Brasil de forma legal e fiscalizada, pois as ações bem organizadas de criminosos obrigaram o Estado a se estruturar neste sentido.

Sobre o tema, destaca-se:

A criminalidade sofisticada, que usa recursos tecnológicos na ação delituosa, utiliza diversas formas de comunicação, mostra uma prevalência sobre o sistema e torna-se desafio para os órgãos incumbidos da investigação. [...] Em consonância com o desenvolvimento tecnológico, a Inteligência tem fundamental relevância no processo, porque interage com investigação criminal e potencializa a ação pelo uso de técnicas e ações especializadas. Métodos de análise de informações proporcionam mecanismos mais eficazes para a realização de diagnósticos e prognósticos sobre a criminalidade. A detecção, identificação e a antecipação de ações delitivas passam a ser um trabalho constante e permitem uma visão contextual e global da criminalidade (JÚNIOR, 2008, p. 27).

A Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública define as atribuições e competências da Polícia Militar na atividade de inteligência, conforme segue:

Coordenação e integração das atividades de Inteligência de Segurança Pública, em níveis estratégico, tático e operacional, no âmbito do território estadual, fornecendo subsídios ao Alto Comando da Polícia Militar e demais gestores, para a tomada de decisões no campo da atividade preventiva, mediante a obtenção, análise e difusão e salvaguarda do conhecimento (DNISP, 2014, p. 145).

A referida doutrina ainda define os objetivos geral e específico, da Inteligência da Polícia Militar, conforme abaixo:

### **Objetivos da Inteligência Policial Militar**

#### **Objetivo Geral**

Produzir conhecimentos sobre fatos e/ou situações de interesse da Polícia Ostensiva, relacionados à preservação da ordem pública, imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado.

#### **Objetivo específico**

Produzir conhecimentos acerca de fatos e situações de interesse da Polícia Ostensiva, de prevenção criminal, de segurança, ambiental, de trânsito urbano e rodoviário, relativas à dinâmica social e às atividades relacionadas com a preservação e restauração da ordem pública, além da garantia do exercício do poder de polícia dos órgãos e entidades públicos (DNISP, 2014, p. 41).

Observa-se que a doutrina trouxe de forma ampla a atuação da Inteligência da Polícia Militar, que deve produzir conhecimento acerca de fatos e situações.

Podemos citar como exemplos a atuação de agentes de inteligência em movimentos sociais, invasões de terras, na busca de informações e recrutamento de informantes com o objetivo de identificar ameaças de ações futuras de organizações criminosas, bem como roubo ou furto a agências bancárias, residência, atentados a coletivos, órgãos públicos, autoridades públicas ou até mesmo roubo a pessoa.

No mesmo sentido, o governo federal instituiu o sistema brasileiro de inteligência e criou a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), com ampla competência, que tem o objetivo de assessorar o Presidente da República com informações precisas sobre diversos temas.

Dentro do sistema brasileiro de inteligência existe o subsistema de inteligência de segurança pública, onde as inteligências das polícias estaduais estão inseridas.

A atividade de inteligência no país encontra amparo legal precipuamente na Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999 (BRASIL, 1999), que Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a ABIN, e dá outras providências, conforme abaixo:

Art. 1º, § 1º O Sistema Brasileiro de Inteligência tem como fundamentos a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado Democrático de Direito e a dignidade da pessoa humana, devendo ainda cumprir e preservar os direitos e garantias individuais e demais dispositivos da Constituição Federal, os tratados, convenções, acordos e ajustes internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte ou signatário, e a legislação ordinária. § 2º Para os efeitos de aplicação desta Lei, entende-se como inteligência 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 (BRASIL, 1999).

A previsão de criação dos sistemas estaduais de inteligência encontra-se no art. 2º, § 2º, da mesma Lei, conforme abaixo:

Art. 2º § 2º Mediante ajustes específicos e convênios, ouvido o competente órgão de controle externo da atividade de inteligência, as Unidades da Federação poderão compor o Sistema Brasileiro de Inteligência (BRASIL, 1999).

Já o Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000 (BRASIL, 2000), cria o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, no âmbito do sistema brasileiro de inteligência, e da outras providencias, conforme o texto abaixo:

Art. 1º Fica criado, no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei no 9.883, de 7 de dezembro de 1999, o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, 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.

Art. 2º § 2º Nos termos do § 2º do art. 2º da Lei no 9.883, de 1999, poderão integrar o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública os órgãos de Inteligência de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal.

§ 3º Cabe aos integrantes do Subsistema, no âmbito de suas competências, identificar, acompanhar e avaliar ameaças reais ou potenciais de segurança pública e produzir conhecimentos e informações que subsidiem ações para neutralizar, coibir e reprimir atos criminosos de qualquer natureza (BRASIL, 2000).

O Estado de Rondônia não poderia ir na contramão das ações federais, sendo assim, a Lei Nº 2.112 (RONDÔNIA, 2009) que cria o Sistema Estadual de Inteligência no Estado de Rondônia foi editada no ano de 2009:

Art. 1º. Fica criado, no âmbito do Poder Executivo Estadual, o Sistema Estadual de Inteligência de Segurança Pública Defesa e Cidadania - SEISP subordinado à Secretaria de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania - SESDEC.

§ 1º Constitui órgão central do SEISP a Gerência de Estratégia e Inteligência - GEI que coordenará e integrará as atividades de Inteligência de Segurança Pública desenvolvidas em nível estadual.

§ 2º Integram o SEISP os órgãos centrais de Inteligência da Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar (RONDÔNIA, 2009).

O Decreto Estadual nº 12.722, de 13 de março de 2007 (RONDÔNIA, 2007) regula a atividade de inteligência na Polícia Militar do Estado de Rondônia:

Art. 27. O Centro de Inteligência – CI é o órgão responsável pelo planejamento, orientação, coordenação e supervisão das atividades de Inteligência e Contra-Inteligência da Polícia Militar e integração aos Sistemas de Inteligência Nacional e Estadual,

competindo-lhe: I - assessorar o Comandante Geral na elaboração do Programa de Comando e da Política de Inteligência da Corporação; II - produzir conhecimentos de interesse para a segurança pública (RONDÔNIA, 2007).

Conforme vimos, o Decreto Federal nº 3.695/2000, que regulamentou a atividade de inteligência prevista na Lei nº 9.883/1999, responsabiliza as polícias estaduais integrantes do subsistema de inteligência de segurança pública, da obrigação de “identificar, acompanhar e avaliar ameaças reais ou potenciais de segurança pública e produzir conhecimento e informações para neutralizar e reprimir atos criminosos de qualquer natureza (RONDÔNIA, 2007).

A Resolução nº 189, de 23 de outubro de 2012 (PMRO, 2012), instituiu o Sistema de Inteligência da Polícia Militar do Estado de Rondônia, e deu outras providências. Essa resolução complementa o Decreto Estadual nº 12.722, de 13 de março de 2007, que regula a atividade de inteligência na Polícia Militar do Estado de Rondônia:

O COMANDANTE GERAL DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE RONDONIA, no uso das atribuições que lhe confere o inciso XX, do artigo 12, do Regulamento Geral da Polícia Militar do Estado de Rondônia, aprovado pelo Decreto nº 12.722, de 13 de março de 2007, Art. 1º Institui o Sistema de Inteligência da Polícia Militar do Estado de Rondônia - SIPOM, que integra as ações de planejamento e execução das atividades de Inteligência da Corporação, com a finalidade de fornecer subsídios ao Comandante Geral nos assuntos de interesse da Corporação, sob a coordenação e controle do Chefe do Centro de Inteligência da PM/RO nos termos desta Resolução (PMRO, 2012).

Sendo assim, as polícias militares estão legalmente amparadas para exercerem atividade de inteligência e inevitavelmente acabam adquirindo informação referente a fatos previstos como crime, e não raras vezes contribuem para elucidação de infrações penais que estão sendo apurados através de inquérito policial.

### **1.2 Teoria dos poderes implícitos**

Esta teoria defende que quando uma constituição atribui certa função aos órgãos estatais, sendo ele qual for, são igualmente lhes atribuídos os meios indispensáveis ao cumprimento dos deveres impostos constitucionalmente.



Melhor explanação não há sobre a “teoria dos poderes implícitos” do que a explicada pelo Ministro Celso de Mello:

[...] Impende considerar, no ponto, em ordem a legitimar esse entendimento, a formulação que se fez em torno dos poderes implícitos, cuja doutrina, construída pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América, no célebre caso *McCULLOCH v. MARYLAND* (1819), enfatiza que a outorga de competência expressa a determinado órgão estatal importa em deferimento implícito, a esse mesmo órgão, dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram atribuídos. [...] Este, o princípio; esta, a regra. Trata-se, portanto, de uma verdade que se estriba ao mesmo tempo em dois fundamentos inabaláveis, fundamento da razão geral, do senso universal, da verdade evidente em toda a parte - o princípio de que a concessão dos fins importa a concessão dos meios [...] (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2009).

A “teoria dos poderes implícitos” fora um dos argumentos jurídicos para convencer o Supremo Tribunal Federal sobre a legalidade das investigações de crimes comuns pelo Ministério Público, já que tal atividade era exclusiva ou privativa das polícias judiciárias.

Tal teoria serve também de embasamento para contribuir com a legislação já mencionada da legalidade no exercício da atividade de inteligência realizada pela polícia militar.

A Polícia Militar recebeu do constituinte o dever constitucional de preservar a ordem pública no art. 144, § 5º, e como vimos na explicação do ilustre Ministro Celso de Mello sobre a teoria dos poderes implícitos que ocorre quando a Constituição confere a um órgão a função do cumprimento de determinada obrigação, conseqüentemente, ainda que implicitamente lhe atribui meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram conferidos.

No caso, o constituinte atribuiu à polícia militar a função de “preservar a ordem pública”, e nesta hipótese não seria possível a preservação da tranquilidade pública sem os meios necessários a sua execução, e nem seria possível a polícia militar lançar seu efetivo sem qualquer planejamento, sendo necessário prévio levantamento de onde vem o clamor social por segurança pública.

Após a obtenção dessa resposta surge o questionamento sobre quem seria o causador da desordem, e normalmente tal causador precisaria ser identificado e qualificado, após a coleta dessas informações se torna possível à atuação da polícia militar em cumprimento ao emanado constitucional.

Todas estas respostas são obtidas por pessoas destinadas para o cumprimento de tal propósito, são treinadas e qualificadas para atuarem de forma velada, dissimulada, com técnicas previamente definidas.

Estes procedimentos têm por objetivo resguardar o cidadão de bem que deseja contato com a polícia militar, mas que se sente inseguro em ser visto conversando com policiais em áreas dominadas por criminosos, com medo de represálias por quem os oprime.

Não podem frear as ações da polícia militar, sob a alegação de que os policiais que trabalham a paisana cometem abusos, nivelando seus integrantes por baixo, quero dizer, tratar os bons e disciplinados policiais que são a maioria, devido ações isoladas e desvios de condutas de uma minoria, que certamente são punidas.

Outrossim, estes procedimentos resguardam os policiais que precisam adentrar em locais perigosos para procederem na produção de conhecimento, o que seria difícil de fazer de forma ostensiva.

Sendo assim, a “teoria dos poderes implícitos” corrobora com a legalidade do emprego de agentes de inteligência da polícia militar na preservação da ordem pública, em operações de inteligência.

### **1.3 Da interpretação restritiva da preservação da ordem pública**

Se acatássemos a interpretação restritiva do termo “preservação da ordem pública” resumindo a obrigação da polícia militar apenas na execução do policiamento ostensivo com a finalidade de evitar o crime, tão somente quando se fizesse presente, teríamos que acatar da mesma forma o impedimento, do atendimento das ocorrências de fatos já ocorridos.

Sendo que neste caso, após a consumação do fato, a sociedade deveria ser orientada a não ligar no número 190 da Polícia Militar e sim no 197 da Polícia Civil, pois já ocorrera o crime, sendo função exclusiva e privativa da polícia judiciária a elucidação de tal fato, bem como a obrigação de preservar o local do crime, a coleta de informações preliminares, conforme preconiza o art. 6º, do Código de Processo Penal:

Logo que tiver conhecimento da prática da infração penal, a autoridade policial deverá:

- dirigir-se ao local, providenciando para que não se alterem o estado e conservação das coisas, até a chegada dos peritos criminais;
- apreender os objetos que tiverem relação com o fato, após liberados pelos peritos criminais;
- colher todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato e suas circunstâncias.

Tendo em vista que parte da doutrina defende a participação da polícia militar na segurança pública exclusivamente na execução do policiamento ostensivo e preventivo, também defende que o Código de Processo Penal no seu art. 6º se refere exclusivamente ao Delegado de Polícia.

É raríssima a obediência deste dispositivo legal por grande parte das autoridades policiais civis, bem como de seus agentes. O que ocorre na prática é o exercício deste mandamento legal pelas polícias militares dos Estados, desde o atendimento de ocorrência de crime já consumado, bem como a juntada de objetos que tiverem relação com o fato, preservação do local para realização da perícia feita por peritos da polícia civil, quando ocorre.

Nos dias atuais, é dispensável qualquer interpretação que restrinja de alguma forma os benefícios aos usuários do serviço público. A segurança pública como os demais setores do Estado está sujeita ao princípio constitucional da eficiência, nos termos do art. 37, da Constituição Federal “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.”

O doutrinador Walber de Moura Agra faz uma crítica à divisão de funções feita pelo legislador em relação à atuação das policiais civil e militar:

Nos Estados, a segurança pública é dividida entre a polícia militar, que exerce a função repressiva, e a polícia civil, que exerce a função judiciária, exceto para os crimes militares. Essa divisão de tarefas, em âmbito estadual, tem redundado em fracasso, porque as atividades são realizadas de forma separada, sem interligação, ocorrendo muitas vezes um choque de atribuições, o que enfraquece a segurança pública. Para enfrentar a situação, muitos Estados, a exemplo do Estado de Pernambuco, têm unificado

o comando das duas polícias, em uma única secretaria de defesa civil (AGRA, 2014, p. 896).

O professor e sociólogo Cláudio Beato durante entrevista concedida a Revista Veja foi indagado da importância de unificar as polícias, segue sua resposta:

É vital para obter ganhos de eficiência. Nas grandes economias do mundo e em países da América Latina, já funciona assim. O Brasil é um dos poucos que têm duas polícias atuando de forma independente e ainda por cima competindo entre si. Pela lei, cabe à Polícia Civil investigar e à Militar, fazer o policiamento ostensivo.

[...] A ineficácia é espantosa: na grande maioria dos estados, não mais do que 15% dos homicídios são elucidados. É preciso também reformular o Código Penal, que torna os inquéritos peças jurídicas tão arcaicas quanto ineficientes. Nosso arcabouço institucional ainda tem muito a ser melhorado (BEATO, 2011, p. 20).

Como vimos tanto o sociólogo, quanto o constitucionalista mencionado veem com preocupação a atuação das polícias civil e militar de forma individualista, pois defendem que sejam apenas uma polícia, no entanto, o legislador ainda não se convenceu desta ideia.

No Congresso Nacional existem vários projetos tratando desta celeuma, uma das opções disponível e plausível ao legislador, seria o ciclo completo para as duas polícias, civil e militar, pois a extinção de ambas e criação de uma nova polícia resultaria em muitos traumas de ordem institucional.

## 2. INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

### 2.1 Conceito

Muitos são os conceitos que define Inteligência de Segurança Pública, no entanto, o mais prudente é adotarmos o conceito disponibilizado pela Doutrina Nacional de Segurança Pública:

É o ramo da ISP, voltado para a produção de conhecimento de interesse da Segurança Pública, de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório nas ações de prevenção e repressão a atos de qualquer natureza, que atentem à ordem pública, à incolumidade das pessoas e do patrimônio (DNISP, 2014, p. 41).

Destaca-se no conceito as palavras “ações de prevenção e repressão”, termos muito utilizado pela polícia militar, instituição incumbida da prevenção de crimes e ações repressivas quando for o caso, a fim de se manter a ordem pública.

### 2.2 Níveis de assessoramento

A Inteligência de Segurança Pública assessora o processo decisório, por meio da produção de conhecimentos, em quatro níveis distintos, político, estratégico, tático e operacional, conforme preconiza a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública.

Sendo os seguintes níveis:

**Político** - assessora o planejamento e desenvolvimento das políticas de Segurança Pública;

**Estratégico** – assessora o planejamento para implementação das estratégias de políticas de Segurança Pública;

**Tático** – assessora o acompanhamento e a execução das ações táticas para implementação das políticas de Segurança Pública;

**Operacional** – assessora o planejamento, o acompanhamento e a execução de ações operacionais (DNISP, 2014, p. 18).

Foram apresentados os quatro níveis de assessoramento que se dividem em político, estratégico, tático e operacional, nos limitaremos ao último, por ser o propósito deste trabalho.

### 2.3 Assessoramento em nível operacional

O assessoramento em nível OPERACIONAL assessora o planejamento, o acompanhamento e a execução de ações operacionais a nível de batalhão e companhia da polícia militar, estão diretamente ligados a atividade fim, na identificação de ameaças locais, de responsabilidade da respectiva área de cada batalhão, facilitando assim a produção de conhecimento minucioso quanto a área e as pessoas que apresentam ameaças a ordem pública.

O assessoramento em nível operacional está diretamente subordinado ao setor responsável pelo assessoramento de nível tático e o de nível tático, ao de nível estratégico, ligado diretamente ao comando da corporação policial militar, formando assim, uma pirâmide de assessoramento.

### **3. OPERAÇÕES DE INTELIGÊNCIA EM NÍVEL OPERACIONAL**

#### **3.1 Conceito**

Para melhor esclarecimento do conceito iremos adotar o utilizado pela Doutrina Nacional de Inteligência:

É o exercício de uma ou mais Ações e Técnicas Operacionais, executadas para obtenção de dados negados de difícil acesso e/ou para neutralizar ações adversas que exigem, pelas dificuldades e/ou riscos iminentes, um planejamento minucioso, um esforço concentrado, e o emprego de pessoal, técnicas e material especializados (DNISP, 2014, p. 35)

Como vimos, o conceito é bem amplo e previu todas as possibilidades de ações que podem ser executadas pelo agente de operações, sendo assim, não há que se falar em usurpação de função ou investigação de crimes comuns, o objetivo nestas ações é a preservação da ordem pública, realizada em respeito às garantias constitucionais, em defesa da sociedade, aplicando a lei e preservando vidas.

#### **3.2 Procedimentos de ações de busca**

Já mencionamos na introdução parte da estratégia adotada por várias facções criminosas, medida inovadora que podem confundir os órgãos de segurança pública, por isso, faz-se necessário o aperfeiçoamento das ações policiais diante desses novos desafios.

Por esta razão, os agentes de operações de inteligência adotam medidas fundamentadas na doutrina de inteligência quando executam ações de busca, a fim de reunir dados protegidos e que não seriam revelados sem a busca efetiva.

Os procedimentos de Ações de Busca previstos na Doutrina Nacional de Segurança Pública são os seguintes:

**Reconhecimento** - É a Ação de Busca realizada para obter dados sobre o ambiente operacional ou identificar alvos. Normalmente é uma ação preparatória que subsidia o planejamento de uma Operação de Inteligência. **Vigilância** - consiste em manter um ou mais alvos sob observação.

**Recrutamento Operacional** - Convencer ou persuadir uma pessoa, não pertencente à AI, a trabalhar em benefício desta.

**Desinformação** - Utilizada para, intencionalmente, confundir alvos (pessoas ou organizações), a fim de induzi-los a cometer erros de apreciação, levando-os a executar um comportamento predeterminado.

**Provocação** - Com alto nível de especialização, realizada para fazer com que uma pessoa/alvo modifique seus procedimentos e execute algo desejado pela AI, sem que o alvo desconfie da ação.

**Entrevista** - Obtenção de dados por meio de uma conversação, mantida com propósitos definidos (DNISP, 2014, p. 36).

Ainda, existem outros procedimentos de Ações de Busca como, por exemplo: Infiltração, Entrada e Interceptação de Sinais e de Dados, estes dependem de autorização judicial, são mais utilizados em operações da polícia judiciária civil ou militar, quando o alvo for militar.

### 3.3 Técnicas operacionais de inteligência

Durante as Ações de Busca os agentes de inteligência devem executar as técnicas previstas na doutrina, evitando assim, a improvisação. Obedecer às leis e regulamentos é obrigação do militar, que deve agir sempre exercendo a disciplina que consiste no acatamento integral das normas, seja de comportamento ou procedimentos.

A Secretaria Nacional de Segurança Pública, nos últimos cinco anos vem realizando cursos de Operações de Inteligência em todo Brasil, em parceria com as Secretarias de Segurança Pública dos Estados, incentivando o uso de técnicas e procedimentos previstos na Doutrina Nacional de Inteligência.

Os alunos do curso mencionado são Policiais Militares, Civis, Federais e Rodoviários Federais, todos integrantes dos respectivos grupos de operações de inteligência das forças policiais mencionadas.

As principais Técnicas de Operações de Inteligência previstas na Doutrina Nacional de Segurança Pública serão apresentadas superficialmente, tendo em vista que o propósito deste artigo não é qualificar agentes de operações, tão somente, chamar a atenção dos interessados no tema sobre sua importância e legalidade.

Sobre as técnicas, segue abaixo conforme previsto na doutrina mencionada:

**Processos de Identificação de Pessoas (PIP)** - Considerada a constante evolução tecnológica, destinada a identificar ou a reconhecer pessoas.

**Observação, Memorização e Descrição (OMD)** - Os profissionais de ISP examinam, minuciosa e atentamente, pessoas, locais, fatos ou objetos, por meio da máxima utilização dos sentidos, de modo a transmitir dados que possibilitem a identificação e o reconhecimento.

**Estória-Cobertura (EC)** - Dissimulação utilizada para proteger as reais identidades dos agentes e das AIs, a fim de facilitar a obtenção de dados (e dos propósitos), e preservar a segurança e o sigilo.

**Disfarce** - o agente, usando recursos naturais ou artificiais, modifica a aparência física, a fim de evitar o seu reconhecimento, atual ou futuro, ou de se adequar a uma Estória-Cobertura.

**Comunicações Sigilosas (ComSig)** - Consiste no emprego de formas e processos especiais, convencionados para a transmissão de mensagens ou repasse de objetos durante uma operação, de acordo com planos preestabelecidos.

**Leitura da Fala (LF)** - Um agente, à distância, identifica diversos fatores relacionados a questões tratadas em uma conversação, viabilizando a compreensão do assunto (DNISP, 2014, p. 37).

As técnicas apresentadas devem ser treinadas exaustivamente para quando forem aplicadas o agente de inteligência não seja plotado/identificado durante as ações de busca.

### 3.4 Operações de inteligência em nível operacional em apoio ao policiamento ostensivo

Durante o serviço policial militar, as guarnições responsáveis pelo policiamento ostensivo devem contar com o apoio de agentes de inteligência, capacitados para exercerem com maestria tal atividade que requer muita dedicação, abnegação e principalmente, o agente deve se despir de qualquer vaidade.



Tendo em vista que é vedada a exposição do agente, bem como dos procedimentos de Ações de Busca, das Técnicas e das agências, conforme preconiza a Doutrina Nacional de Segurança Pública:

VEDAÇÕES [...] III – divulgar, nos meios de comunicação, os métodos ou procedimentos de Inteligência, de instalações de agências de Inteligência e o nome ou qualquer identificação do pessoal integrante do Sistema ou que, de alguma maneira, dele participe (DNISP, 2014, p. 146).

Sendo assim, quando em apoio ao policiamento ostensivo, o agente de inteligência deve fazer contato prévio com a guarnição que efetuará o devido policiamento, seja este, preventivo ou repressivo e em conjunto procederem no planejamento das ações, sempre respeitando as normas legais impostas a todo agente público.

Após o serviço o agente deve confeccionar relatório de inteligência relatando os fatos durante o apoio ao policiamento ostensivo e entregar ao seu superior.

Os policiais do policiamento ostensivo não estão autorizados a divulgar externamente o apoio prestado pelos agentes de operações, em respeito às leis e a doutrina que regulam a atividade de inteligência.

Perderia completamente a razão de ser da atividade de inteligência se os agentes fossem obrigados a comparecer em juízo na presença de criminosos contumazes, integrantes ou chefes de organizações criminosas, traficantes, pessoas comprometidas com o crime e sem a menor intenção de buscar uma vida lícita.

Infelizmente, mesmo no Judiciário e no Ministério Público ainda existem autoridades sem noção do que as polícias brasileiras enfrentam diariamente, diante de tantos direitos individuais em detrimento da sociedade, que assistem aos criminosos.

A Polícia Militar é a defesa mais próxima disponível aos cidadãos contra os maus feitores, e mesmo agindo dentro da legalidade é questionada indevidamente em várias ações policiais fundamentadas em leis, regulamentos e em preceitos constitucionais, conforme demonstrado no decorrer deste estudo.

Por isso é tão importante à preservação dos agentes de inteligência, pois sua missão é árdua e não pode ser interrompida pela sua exposição desnecessária, tendo em vista que formar e qualificar agentes de inteligência gera ônus para o Estado, e se a cada ação de seus agentes o Estado os expuser, a atividade estará sujeita ao fracasso.

### **3.5 Inexigibilidade de conduta diversa do agente de inteligência**

Diferentemente dos agentes da Agência Brasileira de Inteligência e das Forças Armadas que exercem atividade de inteligência clássica, de Estado, os agentes de inteligência da Polícia Militar, são também policiais militares, com deveres e obrigações inerentes ao policial.

De tal sorte, quando for extremamente necessária sua atuação em ação tipicamente policial, como a prisão de alguém que esteja em flagrante delito, sem que seja possível contar com apoio do policiamento ostensivo, ou para cessar uma injusta agressão, estando em perigo de morte, o policial deverá atuar na condição de policial militar e como tal deverá se apresentar, informando inclusive sua unidade operacional, o batalhão a que pertence, sem citar que é um agente de inteligência.

Nestes casos a atuação do policial não seria de inteligência e sim uma ação tipicamente policial. Desta forma, o policial militar poderá se expor momentaneamente sem expor sua agência, podendo passar posteriormente por um período de afastamento das atividades operacionais de sua agência de inteligência.

## **4. EXEMPLOS REAIS DE OPERAÇÕES DE INTELIGÊNCIA**

Em 7 de abril de 2015, os líderes da Organização Criminosa Primeiro Comando da Capital, que atuam no Município de Porto Velho – Rondônia, determinaram que seus membros assassinassem policiais militares em serviço, tendo em vista, que matar policiais a paisana não gera repercussão.

Sendo assim, os criminosos deveriam escolher um local ermo, com abrigo, ligar no número 190 da Polícia Militar, gerar uma falsa ocorrência policial e quando a guarnição da Polícia Militar chegasse para o atendimento da ocorrência, seriam emboscados e assassinados, conforme consta na Ocorrência Policial nº 2591-2015, Plantão de Polícia, datada de 07/04/2015.

A inteligência da Polícia Militar foi informada desta ameaça e procedeu na busca de dados, efetuando vigilância constante nos alvos envolvidos, minutos antes da execução do planejamento realizado pela organização criminosa, policiais militares do Grupo de Ações Táticas Especiais da Polícia Militar (GATE), com assessoramento do elemento de operações de inteligência, procederam na prisão das nove pessoas envolvidas e na apreensão das armas de fogo que seriam utilizadas na emboscada.

**Figura 1: FOTO DAS ARMAS APREENDIDAS**



Fonte: [www.rondoniaovivo.com/](http://www.rondoniaovivo.com/)

Em 17 de janeiro de 2017, Agentes de Inteligência da Polícia Militar de Rondônia, produziram conhecimento a respeito de atentados contra transporte coletivo, diante da falta de detalhes quanto as ações criminosas, não foi possível prevenir o crime, missão precípua da Polícia Militar, evitar que o crime ocorra.

Não obstante, logo após a ação dos criminosos, os Agentes de Inteligência assessorando em nível operacional o policiamento ostensivo no Município de Porto Velho, conseguiram a efetiva prisão dos envolvidos e a apreensão das armas utilizadas pela ORCRIM, conforme consta na Ocorrência Policial Nº 405-2017.

### 5. EXPOSIÇÃO DESNECESSÁRIA DO AGENTE E DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

A falta de conhecimento, a imaturidade ou até mesmo a vaidade descabida são alguns dos motivos da exposição desnecessária da atividade, do agente e das agências de inteligência em todo Brasil, bem como, no Estado de Rondônia.

Faz-se necessário treinamento, palestras e cursos frequentes com todo público interno da Polícia Militar, a fim de conscientizá-los da necessidade de preservarmos tal atividade, pois se exposta com frequência enfraquece suas ações no combate a criminalidade e expõe a perigo seus agentes.

Abaixo alguns exemplos da exposição desnecessária da atividade de inteligência em nível operacional:

**Figura 2: EXPOSIÇÃO NA MÍDIA**



Fonte: <http://www.opantaneiro.com.br/>

**Figura 3: EXPOSIÇÃO NA MÍDIA**



Fonte: <http://www.folhadevilhena.com.br/>

Outrossim, é frequente durante o registro de ocorrência policial constar no registro o apoio especializado dos núcleos de inteligência da polícia militar as guarnições do policiamento ostensivo.

Esse excesso de cautela expõe os agentes e as agências de inteligência aos alvos das operações, que normalmente passam a agir com mais cuidado e prevendo as medidas adotadas pela polícia, tornando o enfrentamento ao crime cada dia mais difícil.

Os criminosos quando são presos normalmente costumam lamentar por terem “vacilado” e que não cometerão o mesmo erro.

Parte das autoridades brasileiras ainda enxergam os criminosos como alguém que por falta de oportunidade cometeu um equívoco, um ato impensado.

Mas, na verdade um grande percentual de criminosos são contumazes na prática delitiva, pessoas que assumem o risco no que fazem e mesmo estando presos continuam delinquindo devido a facilidade de se obter aparelhos celulares no interior das cadeias públicas, de posse de aparelho celulares controlam todos os seus negócios ilícitos, utilizando aplicativos de mensagens de difícil interceptação.

### CONCLUSÃO

No decorrer desta pesquisa foi possível entender a importância da atividade de inteligência, mais precisamente, as Operações de Inteligência em apoio ao Policiamento Ostensivo, principalmente nos dias atuais, em que inúmeras organizações criminosas se aperfeiçoam na prática de delitiva.

Identificamos o arcabouço jurídico que ampara a atuação da Polícia Militar na defesa da preservação da ordem pública prevista como função precípua da Polícia Militar na Constituição Federativa do Brasil de 1988.

Conhecemos a “Teoria dos Poderes Implícitos”, doutrina construída pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América, no célebre caso *McCulloch v. Maryland* em 1819, de acordo com esta teoria quando uma constituição dá uma função a determinado órgão, implicitamente, vem todos os poderes necessários para a execução de tal ordem, o que reforça, além das leis existentes, a legalidade da atuação da Inteligência da Polícia Militar.

Aprendemos o conceito de Inteligência de Segurança Pública à luz da Doutrina Nacional de Inteligência, que previu de forma ampla a atuação da Polícia Militar.

Identificamos os equívocos cometidos por alguns policiais militares que exercem a atividade em comento, outros que são assessorados pelas agências de inteligência, mas que por um ou outro motivo expõem desnecessariamente este trabalho tão importante no combate à criminalidade.

O histórico das ações da inteligência da Polícia Militar de Rondônia reforça a importância da manutenção e aperfeiçoamento deste importante trabalho exercido por pessoas leais a corporação e ao Estado.

O perfil dos militares que atuam nesta atividade deve ser de alguém despido de vaidade, que se satisfaça com sua consciência em fazer um trabalho essencial em defesa da sociedade, sem necessitar de reconhecimento do público externo, bastando o reconhecimento dos seus pares e superiores imediato.

A exposição dos agentes, bem como das agências de inteligência, deve ser combatida veementemente pela corporação, pois tal comportamento não traz nenhum benefício à instituição policial militar, que precisa de informações confiáveis, produzidas por pessoal qualificado e comprometido com o serviço prestado a Polícia Militar.

A inexigibilidade de conduta diversa poderá ser adotada pela Polícia Militar de Rondônia, como diretriz para os integrantes das agências de inteligência, garantindo assim, mais tranquilidade ao agente de inteligência que muitas vezes não sabe como se posicionar em momentos que precisa atuar ostensivamente, por ter consciência do seu dever de proteger a quem se encontre em perigo.

A corporação poderia promover treinamentos e cursos para os Agentes de Operações de Inteligência em conjunto com policiais militares responsáveis pelo Policiamento Ostensivo, com o objetivo de esclarecer a tropa as peculiaridades do processo de produção de conhecimento e o acompanhamento permanente e sistemático das ameaças as instituições, as autoridades e ao cidadão.

### REFERÊNCIAS

BEATO, Cláudio. **É hora de limpar a Polícia**. Veja, São Paulo, edição n. 2247, n. 50, p. 2014, de

dezembro de 2011. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/acervodigital/home.aspx>. Acesso em: 13 nov.2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Art. 144. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 13 nov. 2017.

BRASIL. **Lei no 9.883, de 7 de dezembro de 1999**. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência ABIN, e dá outras providências Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9883.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9883.htm). Acesso em: 13 nov.2017.

BRASIL.**DECRETO-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em: 13 nov. 2017.

BRASIL.Supremo Tribunal Federal.**Poder de Investigação do MP**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciarepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2641697&numeroProcesso=593727&classeProcesso=RE&numeroTema=184#>. Acesso em: 02 dez.2017.

**Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública** – DNISP. – 4. ed. rev. e atual. – Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2014.

**Força tática, goe e núcleo de inteligência predem acusados de traficar drogas no cone sul**. Disponível em: <http://www.folhadevilhena.com.br/forca-tatica-goe-e-nucleo-de-inteligencia-predem-acusados-de-trafficar-drogas-no-cone-sul/>. Acesso em 28 nov.2017.

JUNIOR, Celso Moreira Ferro. **Inteligência de Segurança Pública**, Revista Phoenix. 10 ed. São Paulo: 2008.

LAZZARINI, Álvaro. **Da segurança pública na Constituição de 1988**, Revista de Informação Legislativa. Brasília.1989

**Núcleo de inteligência prende traficante de drogas em aquidauana**. Disponível em: <http://www.opantaneiro.com.br/aquidauana/nucleo-de-inteligencia-prende-trafficante-de-drogas-em-aquidauana/116371/>. Acesso em 28 nov.2017.

**Operação da pm e coe prende quadrilha com arsenal de grosso calibre; líder diz ser do pcc**. Disponível em: <http://www.rondoniaoativo.com/noticia/operacao-da-pm-e-coe-prende-quadrilha-com-arsenal-de-grosso-calibre-lider-diz-ser-docc/127986>Acesso em 02/12/2017. Acesso em: 02 dez. 2017.

RONDÔNIA. **Lei nº 2112, de 7 de julho de 2009**. Cria o Sistema Estadual de Inteligência de Segurança Pública, Defesa e Cidadania do Estado de Rondônia – SEISP. Disponível em: <http://ditel.casacivil.ro.gov.br/cotel/Livros/Files/L2112.doc>. Acesso em: 13 nov. 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus nº 89837**. Julgado em 20/10/2009, Diário da Justiça nº 218, 19-11-2009. EMENT VOL-02383-01 PP-00104 LEXSTF v. 31, n. 372, 2009, p. 355-412.

## DADOS DO AUTOR

***Messias Nazareno Silveira Maia*** é Bacharel em Direito pelo Centro Universitário São Lucas. Oficial da Polícia Militar do Estado de Rondônia, no Posto de 2º Tenente PM. Desde março de 2019, ocupa o cargo de Gerente de Inteligência e Assuntos Estratégico da Casa Militar do Governo do Estado de Rondônia, até os dias atuais. De abril de 2014 à maio de 2018 exerceu a função de Gerente Adjunto de Estratégia e Inteligência das Secretarias de Segurança Pública do Governo de Rondônia. De Junho de 2018 à dezembro de 2018 frequentou o Curso de Habilitação de Oficiais de Administração da Polícia Militar do Estado de Rondônia.



## SEGURANÇA PÚBLICA E COMPLEXIDADE<sup>27</sup>

*Zeca Borges<sup>28</sup>*



### Como você aborda a Segurança Pública?

Como um sistema complexo, ou melhor, como um conjunto de sistemas adaptativos complexos. É sob esta ótica devemos encarar a segurança. Além disso, existe a nossa missão. Quando meu pensamento aborda o crime e a violência, o foco está na gestão e, particularmente, no marketing. Estou longe de encarar o crime como uma questão sociológica. Minha tarefa é convencer o cidadão a trazer informações relevantes sobre atividades criminosas e levar a polícia a ter apreço por essas informações. Não posso esperar que nossos aparelhos policiais cheguem a um nível de primeiro mundo para agir: é com esta polícia que aí está, com esta justiça, e com estas leis, que preciso resolver meus problemas de gestão. O resto é paralisia decisória.

### Como se comporta um sistema complexo?

Para nós um sistema adaptativo complexo apresenta três aspectos principais. Há quem encontre outros, mas estes três nos parecem suficientes. O primeiro é a existência de um grupo de agentes diversos, onde cada um deles atua da maneira que bem entende, tomando suas próprias decisões, de maneira autônoma. Essas decisões se alteram e evoluem num determinado passar de tempo. O segundo aspecto a ser considerado é que estes indivíduos interagem intensamente, o que nos conduz ao último e definitivo aspecto: algo denominado emergência, que ocorre quando, num formato muito verdadeiro, o todo se torna maior do que a soma das partes. O problema é que não se pode entender o sistema inteiro se só olharmos

---

<sup>27</sup> Entrevista de 01/03/2019.

<sup>28</sup> Diretor Geral do Instituto MovRio e Coordenador do Disque-Denúncia. E-mail: contato@movrio.org.br

para um integrante do grupo. E, muitas vezes, o todo não permite a compreensão correta das relações de causa e efeito.

### **Que tal um exemplo concreto?**

Uma cracolândia seria um bom exemplo de um sistema adaptativo complexo. Cada indivíduo tem um papel de decisão: vou buscar comida? Vou comprar droga? Vou conseguir grana? Além disso, cada um interage com outros integrantes, sendo que boa parte dessa interação é local. O que emerge desse comportamento é a cracolândia.

Se examinarmos a cracolândia como um todo, esquecendo cada indivíduo isoladamente, a impressão é que tem as características de um organismo sólido, adaptável, e tem seu ciclo de vida. Cada indivíduo, no entanto, está trabalhando com informação local e interação local - não está ciente do sistema maior. E não dá para entender o sistema com a observação do comportamento de cada pessoa isoladamente. Essa é a essência de um sistema adaptativo complexo. E aí está o mistério: a emergência oculta a causa e o efeito. Não dá para saber o que está acontecendo. E é quando agentes públicos podem falhar. É algo como lidar com um formigueiro.

### **Um formigueiro é outro sistema?**

Esses tipos de sistemas, um formigueiro, uma colmeia, estão entre o que mais a natureza pode ajudar a resolver nossos problemas sociais e de gestão. Num formigueiro, ou numa colmeia de abelhas, a "comunidade" resolve problemas muito difíceis, complicados, sem nenhuma liderança, sem plano estratégico, sem um Congresso. Quando vemos isto funcionar, passamos a encontrar estas estruturas, este sistema, nos mais inesperados lugares. Numa cidade, no mercado financeiro, no tráfico de drogas, numa facção criminosa, no crime organizado. Encontramos os traços básicos - agentes heterogêneos, sua interação, e o surgimento de um sistema global - repetindo-se em cada caso.

### **Qual a importância disso para a gestão de segurança?**

No caso da segurança pública, vemos os equívocos serem multiplicados por diagnósticos precoces e desinformados, e os resultados não são alcançados. Foi assustador, por exemplo, o que houve com as UPPs, que fracassaram porque deram certo. Tente imaginar, é só estarmos preparados para unir

os pontos. Estamos no século 21, os problemas são outros e precisamos de uma nova maneira de raciocinar. Eu venho do mercado financeiro. Em vez de procurar decifrá-lo pelo modelo das expectativas racionais, devemos encarar esse mercado pelo modelo do sistema adaptativo complexo, o que casa com o modo como funciona um mercado hoje em dia. Se usarmos os cálculos tradicionais, certamente teremos surpresas. Em segurança pública também é assim.

### **Quando não se entende bem a complexidade, qual o perigo?**

Nas áreas de segurança, meio ambiente e qualidade de vida, entre outras, as consequências são desastrosas nas ações mais triviais e aparentemente lógicas. Por exemplo, recentemente um dinâmico prefeito de uma metrópole regional entendeu que, se adotasse a prática de comprar um tipo de lixo e entulhos por peso em depósitos da prefeitura, dispensaria as frotas de caminhões e eliminaria o custo e a responsabilidade por este tipo difícil de administração. Pareceu funcionar por algum tempo, porém logo ele percebeu que a sua cidade estava adquirindo material das regiões vizinhas, de cidades que se situavam a mais de cem quilômetros de distância da sua. Muitas vezes os perigos moram nas boas intenções. Realizar intervenções na natureza e em mercados tradicionais é muito perigoso. E na segurança, então, é pior, pois, como na saúde, não se pagam os pecados no inferno, mas sim aqui e agora, no dia seguinte, nos jornais.

### **E a repressão e os confrontos que vitimam a população?**

Aqui há um aspecto crucial. Há um consenso no Brasil e na maioria dos países constitucionais, de que é legítimo que o Estado reivindique para si o monopólio da coerção. Na maioria dos países ocidentais, a indústria da droga é ilegal e acarreta suborno e corrupção de autoridades. Suas práticas não se enquadram nas normas legais vigentes e defendidas em pronunciamentos oficiais. Apesar disso, a maioria dos que utilizam e comercializam drogas não questiona sua lealdade à nação. Porém, como foi na Colômbia e hoje parece que é no México, quando é quebrado este estranho pacto entre a lei, teoricamente aplicável pelo poder policial do Estado, e os costumes da nação, os conflitos levam os dois lados a uma situação limite, não prevista pelos agentes. Em São Paulo, em maio de 2006, o poder do Estado foi testado pelo PCC, e a polícia respondeu com truculência. Foram executados mais de cinquenta agentes da lei, é certo, porém o total de mortos naqueles dias foi de mais de quinhentos "suspeitos". Mas o que ficou evidente é a fragilidade de instrumentos legais para proteger os cidadãos a partir da decisão

do STF sobre as penas de crimes hediondos, o que facilitou os acontecimentos de 2006. Ficou impossível combater a violência com resultados no Brasil de hoje, sem o recurso à repressão intensa, ao confronto. É o resultado de uma decisão equivocada do STF sobre um sistema adaptativo complexo.

### **Por que não lidamos bem com a complexidade?**

Estamos acostumados, há séculos, a ligar causa e efeito. Mas lidamos demais com isso, talvez mais do que o necessário. Causa e efeito sempre foram evidentes para nós, e, sem percebermos, ao nos depararmos com algo ocorrendo num sistema adaptativo complexo, criamos uma narrativa conveniente para explicar o fenômeno - ainda que causa e efeito não sejam suficientes para esclarecer toda história. A visão retrospectiva é mágica. Veja o caso recente de Marielle Franco, onde teorias da conspiração querem explicar o que pode ter sido apenas um crime, uma execução brutal, num ambiente bárbaro.

E nos habituamos a achar que certas causas levarão a certos efeitos. É o exemplo da referida decisão do STF em 24 de fevereiro de 2006, que inviabilizou o combate ao crime no país. O fato é que não lidamos bem com sistemas complexos. Não temos a menor ideia de suas leis, nem sabemos se elas existem. De todos os vieses cognitivos, me parece que esse é o que nos leva às piores decisões.

### **O que mais impede essa compreensão?**

O primeiro viés é aquele que nos leva a consultar especialistas, mesmo que já estejamos cansados de saber que previsões de especialistas em segurança são uma temeridade. Mas como se apresentam como autoridades no assunto, damos ouvidos a eles, mesmo sabendo que estão prevendo algo que é, essencialmente, impossível de prever, ao analisar um fato impossível de ser analisado. O indivíduo que fala de mais alto sobre algo é aquele no qual mais acreditamos. É muito mais reconfortante acatar o que diz o sujeito de paletó e gravata, com os slides do PowerPoint atrás dele.

Em segundo lugar, como pessoas da área de segurança não gostam de entregar suas informações à toa, lidamos muito mal com essa troca de informações. Se você é membro de um colegiado, por exemplo, a última coisa que você irá fazer, é entregar suas informações exclusivas. Haverá sempre uma reunião em que as mais decisivas informações jamais virão à tona ali naquela mesa. É o caso de forças-tarefa contra determinados tipos de crime ou situação criminal, onde há uma troca imperfeita de informações, devido ao espírito corporativo dos participantes.

### Como administrar melhor a complexidade?

O ponto de partida deve ser a diversidade. É o começo de tudo, de como cada um pensa, qual sua origem e formação, seu caráter e sua personalidade. Grupos assim elaboram melhor os cenários e informes de inteligência, por exemplo. Recrutar gente que saiba lidar com conflitos, defender diferentes pontos de vista e estabelecer desafios - é essencial na hora de formar as diversas tribos.

Para manter uma equipe diversificada é necessário ter gestores que protejam a sua independência e liberdade. Se houver uma equipe diversificada, não haverá verdade estabelecida que não seja contestada. Isto não é muito natural nas empresas e entre os gerentes. A questão não é contratar gente inteligente e sim mantê-la na organização em condições de contribuir em termos de diversidade. O segredo é juntar gente inteligente que pense diferente.

### Quem são as pessoas ideais?

O maior problema é acabarmos por recrutar aqueles que mais se parecem com a gente. Não podemos cair nessa armadilha. Empatia e antipatia são questões muito complicadas. O que de mais importante alguém necessita fazer em seu dia a dia operacional é algo que todo mundo tem condições de aprender. Até aí, tudo bem. Mas o que faz a diferença é o nível de satisfação intelectual que uma pessoa pode alcançar. É necessário uma inquietação ou curiosidade que leve a uma busca incessante de novas competências e habilidades.

### Como promover a agregação de informação?

A maioria dos executivos e agentes públicos, principalmente os de inteligência, não tem o dom natural de extrair a opinião dos outros. Aliás, muitas organizações, públicas ou privadas, acabam cercando seus executivos de gente que, basicamente, quer agradá-los - e não, dar uma avaliação franca daquilo que está acontecendo. Uma solução é a ideia de "equipe de rivais", como fazia Abraham Lincoln: um grande executivo deve ser capaz de se cercar de gente que expresse pontos de vista distintos, questionando o consenso dentro da organização. O segredo é garantir que, você, no papel de líder, esteja quase que extraindo essa informação sonhada de todos e colocando a informação na mesa para que seja avaliada. E é isso que muita organização não consegue.

### Como fazer isto sem complicar?

Os líderes e os moderadores precisam seguir certos protocolos para garantir que a informação privada seja compartilhada. Por exemplo, numa reunião, uma pessoa só pode voltar a falar se todas as demais já tiverem se manifestado. Seria uma norma maravilhosa a instituir em toda empresa. Uma regra simples como essa mudaria, depressa, muito da dinâmica na maioria dos lugares. Há alguns anos atrás, em São Paulo, numa reunião com o secretário de segurança do estado e todo o seu staff de coronéis e delegados, este afirmou-me que, segundo esses seus auxiliares, a grande maioria de informações que o Disque Denúncia traria já seria de conhecimento das suas polícias. "É verdade. São de conhecimento das polícias, mas não são de seu conhecimento" - foi a resposta que ouviu.

### Como pensar a estratégia em ambientes complexos?

Em sistemas adaptativos complexos, um ambiente em rápida mutação, não sabemos ao certo como as coisas vão se desenrolar. Fica difícil, portanto, fazer projeções ou definir orçamentos futuros. O que pode funcionar é a adoção de uma série de regras de decisão, algo no máximo de dez, doze, e que sejam praticamente imutáveis: é tudo aquilo que a organização ou o projeto representa e que irá nortear suas decisões. Quando o assunto é segurança pública, eu denomino estas regras de Leis de Luz, numa homenagem ao delegado Hélio Luz, que foi chefe de polícia do Rio. Isso feito, agora é deixar que as pessoas decidam no calor do momento, na prática, o que faria sentido considerando a situação à sua frente. Embora as regras básicas nunca sejam desrespeitadas, há bastante flexibilidade para cada um decidir no momento específico. É assim no DD. Ouça o que disse um capitão americano no Vietnã, no início dos anos 60, em uma entrevista à CBS: "Por aqui eu sou apenas o camarada que é responsável. Se esses homens não souberem o que têm de fazer quando os acontecimentos começarem a se desenrolar e partem contra o inimigo na selva, estarei muito longe deles para dizer-lhes. Minha função é assegurar que eles saibam. O que farão depende da situação, que só eles poderão julgar. A responsabilidade é sempre minha, mas a decisão estará com quem estiver no fogo."

Quando uma organização incorpora essa abordagem, embora não saibam necessariamente que rumo tomarão, seus gestores têm maneiras muito específicas de pensar sobre suas decisões. Estarão dispostos a abortar o que não dá certo. E estarão dispostos a investigar coisas que, a princípio, não faria sentido que fizessem. Mas a estratégia é simples.

### Há uma mentalidade certa para lidar com a complexidade?

Primeiro, mente aberta. É importante estar sempre aprendendo e se expondo a pontos de vista variados. Mas isso significa trabalho, embora traga muita satisfação. Mas é sempre trabalho. Significa que é preciso reservar parte do seu tempo para isso. Em geral o trabalho é de leitura e escrita, embora também falar com gente interessante e se expor a domínios que desconhece. É preciso um horizonte mais amplo na hora de ler e pensar. Lembrar sempre das quatro ferramentas de Drucker: ler, escrever, ouvir e ensinar.

Explore ambientes, em busca de situações onde a diversidade parece correr perigo. Nada melhor do que encontrar um lugar em que todo mundo parece acreditar na mesma coisa. Esse fato não significa que você deva apostar contra ele, mas se levar a um erro de valor ou a uma oportunidade, é aí que você deve entrar em cena.

### DADOS DO AUTOR

**JOSÉ ANTONIO BORGES FORTES (ZECA BORGES)** é engenheiro civil formado pela UFRJ. Executivo Financeiro, atuou no mercado de capitais e financeiro durante 28 anos, tendo sido diretor de diversos conglomerados financeiros.

Em fevereiro de 1995 foi convidado por lideranças empresariais do Estado do Rio de Janeiro, para criar um programa de combate ao crime e à violência no Estado.

Em agosto do mesmo ano lançou o Programa Disque Denúncia, uma central de atendimento telefônico destinada a receber ligações da população sobre atividades criminosas.

Em junho de 2000 lançou o Disque Denúncia de Pernambuco nos mesmos moldes do programa do Rio de Janeiro.

Logo após vieram os lançamentos no Espírito Santo, em outubro de 2001, Campinas em fevereiro de 2002 e Maranhão em janeiro de 2008.

Assessorou organizações privadas na criação dos Disque-Denúncias de Goiás, São Paulo, Chile e da província de Córdoba.

Atualmente gerencia as Centrais do Rio de Janeiro, Pernambuco e Maranhão.

Criador de diversos projetos estratégicos na área de Segurança Pública como Prêmio Destaque Policial e Prêmio Tim Lopes. O primeiro estimulando a atividade policial dentro de critérios alinhados com os órgãos de segurança do estado e o segundo, estimulando a elaboração de matérias de jornalismo investigativo.

