

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



RISP

Revista de Inteligência de Segurança Pública
v. 6, n. 6, 2023



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. 6, n. 6, 2023

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

Governador do Estado do Rio de Janeiro

Cláudio Bomfim de Castro e Silva

Secretário de Polícia SEPOL

Fernando Antônio Paes de Andrade Albuquerque

Subsecretário de Inteligência

Marcus Castro Nunes Maia

Diretora-Geral da ESISPERJ

Zoraia Saint'Clair Branco

Editora-Chefe da RISP

Zoraia Saint'Clair Branco

Editor-Executivo da RISP

André Luiz Franco Pereira

Revisoras

Alessandra de O. R. de Paiva Passos

Maria Di Luca Martino de Aguiar

Capa e Editoração gráfica

Leandro Martins de Paiva Passos

Disponível em:

<https://esisperj-ead.pcivil.rj.gov.br/login/index.php>

<http://www.policiacivilrj.net.br/risp.php>

Conselho Editorial

Adriana Pereira Mendes, 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

Marcus Antonio Neves Pereira, SEPOL

Renata Teixeira, SEPOL

Tarcísio Jansen, SEPOL

Wallace Anthony Capdeville Breyer, SEPOL

Comitê Editorial

Fabio Cardoso Júnior

Mara Margareth Torres Feitosa

Marcelo Luiz Santos Martins

Marcos Felipe Pereira Gonçalves da Motta

Robson da Costa Ferreira da Silva

Pareceristas

Cel Eng R1 (EB) Ivan Carlos Soares de Oliveira -
Prof. Dr.

ivan.oliveira@defesa.gov.br

Sr^a. Cintiene Sandes Monfredo Mendes - Prof^a. Dr^a.

cintiene.mendes@defesa.gov.br

Sr^a. Viviane Machado Caminha - Prof^a. Dr^a.

viviane.caminha@defesa.gov.br

ESISPERJ

Zoraia Saint'Clair Branco, Diretora-Geral

Mara Margareth Torres Feitosa, Supervisora de
Planejamento e Gestão

André Luiz Franco Pereira, Coordenador de
Doutrina e Pesquisa

Alessandra de Oliveira Rodrigues de Paiva Passos,

Coordenadora Pedagógica e de Ensino

Lara Fialho Bastos Sá do Nascimento,

Coordenação Pedagógica e EaD

Leandro Martins de Paiva Passos, Analista,

Responsável Técnico EaD e Comunicação Visual

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. 6, N. 6 (2023). Rio de Janeiro: ESISPERJ,
2023.

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 353.1

Sumário

Editorial	4
<i>Ademar Júlio do Carmo Silva</i>	<i>8</i>
A IMPORTÂNCIA DE UM ÓRGÃO COORDENADOR NA COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS NO ÂMBITO DA INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA EM GRANDES EVENTOS: A EXPERIÊNCIA DOS JOGOS OLÍMPICOS RIO 2016	25
<i>Emerson Gustavo dos Santos Bezerra</i>	<i>25</i>
<i>Virginia Souza Lima</i>	<i>25</i>
COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO INTEGRADA DE FRONTEIRAS (PPIF)	42
<i>Prigulin Andrade de Araújo</i>	<i>42</i>
<i>Erly Ribeiro Crispim Júnior</i>	<i>42</i>
A INTEROPERABILIDADE ENTRE AS AGÊNCIAS DE INTELIGÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DAS FORÇAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: A COMPATIBILIZAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL COM A CONFIANÇA NECESSÁRIA À COOPERAÇÃO EM MATÉRIA DE INTELIGÊNCIA	57
<i>Rafael Schwez Kurkowski.....</i>	<i>57</i>
<i>Rodney da Silva.....</i>	<i>57</i>
A IMPORTÂNCIA DA INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA COMO VETOR DE REDUÇÃO DOS INDICADORES CRIMINAIS: A POLÍCIA MILITAR DE SÃO PAULO, UM ESTUDO DE CASO	78
<i>Mauricio Alves Barbosa</i>	<i>78</i>
<i>Cristiano Bernardo.....</i>	<i>78</i>
A RISP	97
A ESISPERJ.....	97
DIRETRIZES PARA AUTORES	98
ARTIGOS	98
RESENHA.....	99

Editorial

Neste segundo volume da edição especial em que são publicados trabalhos desenvolvidos no âmbito do Curso Superior de Inteligência Estratégica a ESISPERJ consolida a parceria tão proveitosa para a Inteligência de Segurança Pública no Brasil. Os editoriais que seguem, de forma empática e colaborativa, são os mesmos da anterior tendo em vista ser o mesmo escopo, mas como houve mais material do que caberia em uma publicação, optamos por editar um outro exemplar.

A seguir os editoriais e excelente leitura!

Zoraia Saint'Clair Branco
Editora Chefe – RISP

Eis a sexta edição da Revista de Inteligência de Segurança Pública – RISP, tendo a honra de ser a primeira edição em que há uma parceria com a Escola Superior de Defesa (ESD) em relação ao Curso Superior de Inteligência Estratégica (CSIE), curso que contou com suas primeiras edições na Escola Superior de Guerra sendo, a partir do ano de 2021, editado por aquela Escola.

Ficamos honrados com a parceria uma vez que sou egressa da Escola Superior de Guerra (ESG), nos Cursos de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE) e Superior de Defesa (CSD), ambos em 2015, sendo grata por todos os ensinamentos, amizades e parcerias que se mantêm cotidianamente.

Inteligência de Segurança Pública (ISP) é um tema de trabalho e de estudos que se conecta com as mais diversas atividades de Inteligência: Inteligência de Estado, Inteligência Militar, Inteligência Empresarial, dentre outras modalidades e por quantas se desejar aplicar. No mesmo sentido Joanisval Brito Gonçalves traz em sua obra *Atividade de Inteligência e Legislação Correlata*, 6ª ed., 2018, já clássica na área da Inteligência, o escopo dessa atividade ao deixar claro que “[...] diz respeito à obtenção e análise de informações que venham a subsidiar o processo decisório de diferentes níveis e atividades. Daí que praticamente tudo pode ser objeto de análise de informações: questões de política externa, assuntos internos, problemas estratégicos contemporâneos [...]” e segue em um elenco de assuntos e temas específicos que importam ao profissional de Inteligência. Como pesquisadora e

escritora do tema delimitado ISP e ainda como Delegada de Polícia há quase 30 anos, verifico a importância dos estudos para a Sociedade, para o Estado e para o Mercado.

Na quarta edição deixei registrada a codificação na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), instituída em 2002 e cuja finalidade é identificar ocupações no mercado de trabalho, não tendo o condão de regulamentar profissões, mas meramente com fins administrativos. Ora, desde 2012 há a inclusão de ocupação como a de Oficial de Inteligência, o que demonstra a necessidade de uma maior atenção do que vem sendo essa atividade.

Fizemos o convite, inédito, de confecção de um editorial conjunto, eu, Editora-Chefe da RISP e o Professor Ivan Carlos Soares de Oliveira, Cel Eng R1 (EB), um dos responsáveis acadêmicos do CSIE pela ESD. O leitor terá acesso ao material produzido por alunos do CSIE de variados anos de edição do curso. A escrita de nosso interlocutor pode ser conferida logo após este escrito.

O primeiro trabalho nesta RISP é de Ademar Júlio do Carmo Silva, sob o título “Criação de Escolas de Inteligência no âmbito da Segurança Pública: uma necessidade, uma estratégia ou ambas as coisas?”, artigo em que é analisado se a criação de Escolas de Inteligência de Segurança Pública nos estados brasileiros e no Distrito Federal constitui-se em necessidade, estratégia ou ambas, através de pesquisa de natureza quantitativa e qualitativa o autor apresenta seus resultados.

Em seguida, Emerson Gustavo dos Santos Bezerra e Virginia Souza Lima, com o artigo intitulado “A importância de um órgão coordenador na cooperação Interagências no âmbito da Inteligência de Segurança Pública em grandes eventos: a experiência dos Jogos Olímpicos Rio 2016”, pretendem evidenciar a importância de um órgão coordenador à frente de Agências de Inteligência trabalhando de forma colaborativa em eventos de grande porte, a fim de comprovar que não há possibilidade de construir um sistema de ISP eficiente sem o compartilhamento de conhecimento e a colaboração entre as Agências, utilizando as Olimpíadas do Rio de Janeiro ocorrida em 2016, como estudo de caso.

O terceiro trabalho, de autoria de Prigulin Andrade de Araújo e Erly Ribeiro Crispim Júnior, com o título “Cooperação Interagências: Uma Análise do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF)”, considera o Programa de Proteção Integrado de Fronteira à luz dos modelos de cooperação interagências além do aporte da Inteligência de Segurança Pública para a consecução dos objetivos delineados no programa, por meio de metodologia de pesquisa básica exploratória e qualitativa.

Já o quarto trabalho apresentado, com o título “A interoperabilidade entre as Agências de Inteligência do Ministério Público e das forças de Segurança Pública: a compatibilização do controle externo da atividade policial com a confiança necessária à cooperação em matéria de inteligência”, em que os autores Rafael Schwez Kurkowski e Rodney da Silva, por meio de estudo de caso, revisão bibliográfica, análise documental da legislação brasileira correspondente examinam o papel constitucional do Ministério Público e o controle externo da atividade policial, buscando identificar, também, a confiança como condição à cooperação de inteligência entre as agências.

No quinto trabalho apresentado, “A importância da Inteligência de Segurança Pública como vetor de redução dos indicadores criminais: a polícia militar de São Paulo, um estudo de caso”, os autores Mauricio Alves Barbosa e Cristiano Bernardo avaliam se o direcionamento operacional da Polícia Militar de São Paulo, realizado por meio do seu Sistema de Inteligência, contribui para a redução da quebra da ordem pública e para aumentar índices operacionais, enfatizando o papel da atividade de ISP e sua influência na manutenção da ordem pública.

O negócio da ESISPERJ é educação profissional para ISP e a missão é qualificar os profissionais da Comunidade de Inteligência e manter atualizada a Doutrina de ISP, seguindo determinação do Subsecretário de Inteligência da Secretaria de Estado de Polícia Civil, por meio da pesquisa e produção de conhecimento, visando potencializar a capacidade de atuação estatal na área finalística da Segurança Pública. Temos a visão de ser referência em ensino, doutrina, pesquisa e extensão em ISP para a Comunidade de Inteligência. Por isso é tão importante contarmos com uma equipe competente e que desenvolve suas atribuições com dedicação e carinho, além das parcerias tão evidenciadas em trabalhos aqui apresentados, como a que se efetiva nesta edição.

Assim, eis este exemplar, abrindo sempre a possibilidade de participação de todos.

Saúde e paz!

Excelente leitura!

Zoraia Saint'Clair Branco

Editora-Chefe da RISP

Endereço para acessar este CV:
<http://lattes.cnpq.br/2926130501428584>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1537-9477>

A Escola Superior de Defesa (ESD), como instituto de altos estudos integrante da estrutura organizacional do Ministério da Defesa, é uma instituição jovem. Com sede no Distrito Federal, sua criação se deu por uma natural evolução do Campus Brasília da Escola Superior de Guerra, cuja sede permanece no Rio de Janeiro, onde está instalada desde 1949.

Dentre as competências da ESD, estão a missão de desenvolver atividades de estudos, pesquisa, ensino, pós-graduação, extensão, difusão e intercâmbio de conhecimentos em temas de interesse da defesa nacional. Neste contexto, a Inteligência de Segurança Pública é abordada no Curso Superior de Inteligência Estratégica como parte fundamental no processo de estabelecimento de uma consciência situacional integrada, sistêmica e diversa, que dará suporte a um planejamento estratégico em âmbito nacional.

Criada em 1º de outubro de 2021, a ESD vem se aproximando, no Brasil e no exterior, de diferentes instituições de ensino e pesquisa. E esta parceria com a Escola de Inteligência de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, para divulgação, na Revista de Inteligência de Segurança Pública, dos trabalhos apresentados por ocasião da conclusão do CSIE, é de grande valia e enorme significado na construção do entendimento de que a Inteligência busca, por meio de suas diversas áreas, Inteligência de Estado, Militar, de Segurança Pública etc., “informações e atividades relevantes” no que concerne à segurança da nação, parafraseando Shulsky e Schmitt, em sua obra Guerra Silenciosa, de 2002.

Os trabalhos que compõem a presente edição da RISP já foram abordados no editorial da Professora Zoraia Saint’Clair Branco, a quem tive a honra de ter como colega no Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia, da Escola Superior de Guerra, como ela já adiantou, e a quem agradeço – imensamente – a oportunidade de estarmos trabalhando juntos novamente. Que venham muitos trabalhos vindouros nesta nova parceria.

Aproveitem a leitura, reflitam sobre os temas apresentados e colaborem conosco da discussão de novas ideias, para que a atividade de Inteligência possa, sempre, estar atualizada, dinâmica e oportuna, em prol do Brasil.

Antes de tudo, Inteligência!

Ivan Carlos Soares de Oliveira

Professor na Escola Superior de Defesa

CRIAÇÃO DE ESCOLAS DE INTELIGÊNCIA NO ÂMBITO DA SEGURANÇA PÚBLICA: UMA NECESSIDADE, UMA ESTRATÉGIA OU AMBAS AS COISAS?

CREATING INTELLIGENCE SCHOOLS IN THE FRAMEWORK OF PUBLIC SAFETY: A NEED, A STRATEGY OR BOTH THINGS?

Ademar Júlio do Carmo Silva

RESUMO: Atualmente existe no Brasil uma lacuna na formação dos profissionais que atuam na área de Inteligência de Segurança Pública (ISP), atividade especializada, que visa à produção e salvaguarda de conhecimentos indispensáveis à tomada de decisões nos níveis estratégico, tático e operacional em órgãos e instituições aplicadores das leis nos Estados e no Distrito Federal. Tal lacuna está relacionada à formação e capacitação específicas, consubstanciadas numa matriz curricular que privilegie questões ontológicas da segurança pública. Nesse escopo, o objetivo deste trabalho foi analisar se a criação de Escolas de Inteligência de Segurança Pública nos Estados brasileiros e no Distrito Federal constitui-se em necessidade, estratégia ou ambas. Por meio de uma pesquisa de natureza quantitativa e qualitativa buscou-se, respectivamente, mensurar o quantitativo de escolas de inteligência no âmbito da segurança pública brasileira, averiguar junto aos profissionais da área aquilo que se constitui relevante, em se tratando da criação de escolas, bem como o impacto no fortalecimento da identidade do profissional de ISP e sua relação com o nível de integração entre os órgãos de segurança pública. Como resultado, a pesquisa apontou que o quantitativo de escolas de inteligência no âmbito da segurança pública é incipiente (duas escolas em vinte e sete unidades da federação) e que os profissionais da área creem que sua criação tende a fortalecer as estruturas da segurança pública, reforçando a identidade profissional e promovendo os órgãos da área a um nível mais elevado de integração. A partir disso, concluiu-se que a criação de escolas de inteligência no âmbito da segurança pública, além de uma necessidade, tendo em vista o quantitativo reduzido na atualidade, configura-se em estratégia capaz de gerar competências, capacidades, habilidades e aperfeiçoamento dos profissionais da segurança pública, com potencial de impactar positivamente o processo decisório nas instituições do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP).

Palavras-chave: Capacitação. Doutrina. Escola. Inteligência de Segurança Pública. Segurança Pública.

ABSTRACT: *There is currently a gap in Brazil in the training of professionals who work in the area of Public Security Intelligence (ISP), a specialized activity aimed at producing and safeguarding essential knowledge for decision-making at the strategic, tactical and operational levels in agencies and institutions law enforcers in the States and the Federal District. This gap is related to specific education and training, embodied in a curricular matrix that favors ontological issues of public safety. In this scope, the objective of this work was to analyze if the creation of Public Security Intelligence Schools in the Brazilian States and in the Federal District constitutes a necessity, a strategy or both. Through a quantitative and qualitative research, it was sought, respectively, to measure the quantity of intelligence schools in the scope of Brazilian public security, to find out from professionals in the area*

what is relevant, when it comes to the creation of schools, as well as the impact on strengthening the identity of the ISP professional and its relationship with the level of integration between public security agencies. As a result, the research pointed out that the number of intelligence schools in the scope of public security is incipient (two schools in twenty- seven units of the federation) and that professionals in the area believe that their creation tends to strengthen public security structures, reinforcing the professional identity and promoting the bodies in the area to a higher level of integration. From this, it was concluded that the creation of intelligence schools in the scope of public security, in addition to being a necessity, in view of the reduced quantity at present, is configured in a strategy capable of generating competences, capacities, abilities and improvement of the public security professionals, with the potential to positively impact the decision-making process in the institutions of the Public Security Intelligence Subsystem (SISP)

Keywords: Training. Doctrine. School. Public Safety Intelligence. Public security.

INTRODUÇÃO

Conforme prescreve a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública, os profissionais de Inteligência de Segurança Pública “são os elementos orgânicos da Agência de Inteligência (AI) recrutados administrativamente e devidamente capacitados” (DNISP, 2016, p. 19). Essa exigência imposta ao profissional em questão – a capacitação – é indispensável, visto que a atividade em que está inserido se constitui no desenvolvimento de ações especializadas voltadas à detecção e compreensão de aspectos de alta complexidade, objetivando assessorar, tanto na esfera federal como estadual, o processo decisório de enfrentamento à violência e à criminalidade.

Segundo Kent (1967, p. 81), “[...] o profissional de uma organização de informações não pode ser qualquer um. Uma organização de informações é uma estranha e maravilhosa coleção de especialistas dedicados, agrupados numa unidade de produção vigorosa”. Nesse diapasão, o Coronel Walther Nicolai (1873 - 1934), Chefe do Serviço de Inteligência da Alemanha durante a 1ª Guerra Mundial, nos brinda com a seguinte frase: “A Inteligência é um apanágio dos nobres. Confiada a outros, desmorona” (GONÇALVES, 2019, online).

Entende-se por capacitação a “preparação, ensino, conhecimento dados a alguém para que essa pessoa desenvolva alguma atividade especializada” (DICIO, 2021, online). No Brasil, a capacitação dos profissionais de Inteligência de Segurança Pública (ISP), em sua grande maioria, é fomentada através de cursos e outras atividades que são disponibilizados por órgãos e instituições diversas, sejam das áreas de Inteligência de Estado, Inteligência de Segurança Pública ou Inteligência Militar e de Defesa.



Alguns desses órgãos e instituições não chegam a ser estruturados como “escolas de inteligência”, entendidas como unidades de ensino organizadas e voltadas exclusivamente para a formação e capacitação de civis e militares para a Atividade de Inteligência. Atualmente temos no Brasil apenas cinco dessas estruturas, quais sejam: a Escola de Inteligência da ABIN¹ (ESINT), a Escola de Inteligência Militar do Exército (EsIMEEx), a Escola de Inteligência da Marinha (EsIMar), a Subdiretoria de Doutrina e Ensino de Inteligência da Polícia Militar do Mato Grosso do Sul (SDCINT) e a Escola de Inteligência de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (ESISPERJ). Percebe-se que, dentre as instituições existentes, apenas duas estão no âmbito da segurança pública, de acordo com informação obtida junto à Diretoria de Inteligência, da Secretaria de Operações Integradas do Ministério da Justiça e Segurança Pública (DINT/SEOPI/MJ).

Tendo em vista as necessidades de capacitação e qualificação inerentes ao operador de ISP, bem como de fortalecimento de sua identidade profissional, a criação de escolas de inteligência de segurança pública nos Estados e no Distrito Federal seria uma alternativa para atendê-las? Além disso, tais escolas poderiam promover maior integração entre os órgãos de segurança pública nos níveis estadual e federal? Esses questionamentos levam ainda à reflexão se a criação de tais estruturas seria uma necessidade, uma estratégia ou ambas as coisas.

Vale destacar que para responder ao quesito “necessidade”, deve-se considerar vários aspectos, sobretudo a dimensão continental do Brasil, o número de órgãos de segurança pública constituídos em suas vinte e sete Unidades Federativas (UF’s) e no âmbito da União e, principalmente, a existência de apenas duas escolas de inteligência de segurança pública, sendo uma no Estado do Mato Grosso do Sul e outra no Estado do Rio de Janeiro. Quanto ao quesito “estratégia”, vale considerar que uma instituição de ensino não tem apenas a missão de formar ou capacitar pessoas. Seu papel vai muito além disso, podendo ser um eficaz instrumento para promover integração entre as diversas agências de inteligência, gerando eficiência e eficácia na tarefa de conhecer para assessorar. Não é sem razão que a recente Estratégia Nacional de Inteligência de Segurança Pública² (ENISP) apresenta como um “desafio” o:

6.6. Aprimoramento das ações de ensino em inteligência de segurança pública

Em razão da diversidade de agências que atuam na atividade de inteligência de segurança pública e da pluralidade de metodologias utilizadas para o ensino da atividade de inteligência, faz-se necessário elaborar uma matriz curricular comum com vistas a padronizar o conhecimento técnico voltado à **integração**, ao aperfeiçoamento e à **atuação** conjunta dos

¹ Agência Brasileira de Inteligência, criada pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999.

² Aprovada pelo Decreto nº 10.778, de 24 de agosto de 2021.



órgãos e das entidades responsáveis pelas atividades de inteligência de segurança pública. [grifo nosso]. (ENISP, 2021, online)

Partindo da ideia de que este trabalho tem como tema a capacitação do profissional de ISP, o objetivo geral que o norteia está voltado para a análise da criação de escolas de inteligência de segurança pública, nos Estados brasileiros e no Distrito Federal, como necessidade, estratégia ou ambas. Este objetivo desdobra-se em outros específicos, a saber: mapear as escolas de inteligência existentes no âmbito da segurança pública do país; verificar junto aos profissionais de inteligência de segurança pública a forma como ocorrem as capacitações profissionais; e examinar a criação de escolas de inteligência voltadas para a capacitação dos profissionais de segurança pública sob a ótica da necessidade, da estratégia ou ambas.

Esta pesquisa se justifica pelo fato de que, passados quase vinte e dois anos da criação do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), a Atividade de Inteligência de Segurança Pública (AISP), em se tratando de instituições de ensino que permitam aperfeiçoar a capacitação profissional de seus operadores, fortalecendo sua identidade profissional e desenvolvendo o SISP, permanece assunto pouco explorado, com poucos trabalhos voltados ao tema.

Em termos metodológicos, para o desenvolvimento desse ensaio acadêmico, foi realizada pesquisa junto à comunidade de ISP brasileira na forma de questionário semiestruturado, com a utilização da ferramenta *Google Forms*³, contendo 12 (doze) perguntas, tanto de múltipla escolha como discursivas, a fim de identificar os órgãos de origem dos participantes, as UF's nas quais exercem atividades, o tempo de experiência, dentre outras informações sobre vivências e qualificações profissionais, além de coletar percepções sobre o modelo de formação e capacitação em vigor.

No início da próxima seção deste trabalho, far-se-á uma breve exposição sobre o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP), o conceito de Atividade de Inteligência de Segurança Pública (AISP) apresentado na Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (DNISP) e alguns aspectos elementares do tema “capacitação” previstos na Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública (PNISP) e na Estratégia Nacional de Inteligência de Segurança Pública (ENISP). Na sequência, demonstrar-se-á a atual dinâmica de capacitação do profissional de ISP. Nessa parte serão apresentados os dados e informações extraídos do questionário aplicado. A seção encerrar-se-á com a apresentação sobre o papel de uma escola de

³ Serviço gratuito da plataforma *Google* para criar formulários *online*, em formatos de perguntas de múltipla escolha ou discursivas, ideal para se fazer consultas e avaliações.

inteligência e o apontamento de que não se trata de academia de polícia ou outra instituição congênere, pois tem o papel de promover capacitação e especialização aos operadores da lei já formados por essas últimas.

1 CRIAÇÃO DE ESCOLAS DE INTELIGÊNCIA NO ÂMBITO DA SEGURANÇA PÚBLICA: UMA NECESSIDADE, UMA ESTRATÉGIA OU AMBAS AS COISAS?

Para iniciarmos a abordagem do assunto proposto neste trabalho, há a necessidade de apresentar o que vem a ser “Inteligência”. O Professor Marco Cepik (2003, p. 27-28), ao tratar a Inteligência como “produto”, a define como:

[...] toda informação coletada, organizada ou analisada para atender as demandas de um tomador de decisões qualquer. Para a ciência da informação, inteligência é uma camada específica de agregação e tratamento analítico em uma pirâmide informacional, formada, na base, por dados brutos e, no vértice, por conhecimentos reflexivos.

Em outro viés, ao tratar a Inteligência como “processo”, Moraes (2020, p. 5) afirma que a Atividade de Inteligência

[...] é o exercício sistemático de ações especializadas, orientadas para a produção e difusão de conhecimentos, visando assessorar as autoridades governamentais, no planejamento, execução e acompanhamento das políticas de Estado. Engloba, também, a salvaguarda de dados, conhecimentos, áreas, pessoas e meios que ao nosso Estado interessa preservar.

Há ainda a possibilidade de se vislumbrar a Inteligência como “organização”. Para Gonçalves (2018, p. 8) trata-se de “[...] estruturas funcionais que têm como missão primordial a obtenção de informações e produção de conhecimento de inteligência”.

Verifica-se que, seja qual for a perspectiva de abordagem, a “Inteligência” está relacionada à produção de conhecimentos para assessorar a tomada de decisões. E não poderia ser diferente com a definição da Atividade de Inteligência de Segurança Pública (AISP), encontrada na Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (DNISP, 2016, p. 15), que a apresenta como:

[...] o exercício permanente e sistemático de ações especializadas para identificar, avaliar e acompanhar ameaças reais ou potenciais na esfera de Segurança Pública, basicamente orientadas para a produção e salvaguarda de conhecimentos necessários para subsidiar os tomadores de decisão, para o planejamento e execução de uma política de Segurança Pública e das ações para prever, prevenir, neutralizar e reprimir atos criminosos de qualquer natureza que atentem à ordem pública, à incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Superada essa fase conceitual, vale destacar que, além da Doutrina, a AISP conta com uma Política e uma Estratégia, criadas pelos Decretos nº 10.777 e nº 10.778, respectivamente, ambos de 24 de agosto de 2021. Tais instrumentos se encarregam, dentre outros aspectos, de colocar em relevo a importância da capacitação profissional para a AISP e é esse o escopo deste trabalho.

A Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública (PNISP), que objetiva estabelecer os parâmetros e os limites de atuação da atividade de inteligência de segurança pública no âmbito do SISP, apresenta a formação, a capacitação e o desenvolvimento de profissionais para a atividade de inteligência de segurança pública como um instrumento basilar para sua execução (PNISP, 2021, online).

Já a Estratégia Nacional de Inteligência de Segurança Pública (ENISP), que objetiva estabelecer os parâmetros e os limites de atuação da atividade de inteligência de segurança pública e de seus executores no âmbito do SISP, apresenta a capacitação como um de seus eixos estruturantes. Consoante a isso, a ENISP tem como um de seus objetivos estratégicos “ampliar a oferta de eventos de capacitação relacionados à atividade de inteligência de segurança pública e estruturar capacitações conjuntas” (ENISP, 2021, online).

1.1 A atual dinâmica de capacitação do profissional de inteligência de segurança pública

Como já foi demonstrado, a capacitação do profissional de ISP constitui instrumento basilar da PNISP e eixo estruturante da ENISP. Cabe questionar como ela vem sendo conduzida no país.

No que tange o aspecto teórico disciplinar, é importante destacar a existência da Matriz Curricular Nacional (MCN) para ações formativas dos profissionais de área de segurança pública. Nela a “Inteligência de Segurança Pública” constitui uma disciplina dentro da Área Temática VI - Comunicação, Informação e Tecnologias em Segurança Pública. O mapa de competências da disciplina foi delineado em três aspectos, conforme são apresentados no Quadro 1, a seguir:

QUADRO 1 – MAPA DE COMPETÊNCIAS DA DISCIPLINA INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Aspectos conceituais	Aspectos procedimentais	Aspectos atitudinais
Histórico da atividade de inteligência	Atividades de inteligência	Compartilhamento e compartimentação responsáveis da informação
Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN)	Produção do conhecimento	Objetividade e capacidade intelectual e analítica
Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (DNISP)	Proteção do conhecimento	Preservar informações e ter ciência das consequências do destino indevido destas informações
Fundamentos jurídicos da atividade de inteligência	Segurança orgânica, segurança de assuntos internos e segurança ativa	Sigilo
-	Operações de inteligência de segurança pública	-
-	Manejo seguro de informações; destinação e manejo de documentação sigilosa	-

Fonte: Matriz Curricular Nacional (BRASIL, 2014, p. 172).

Os aspectos acima apresentados abordam os conhecimentos elementares da Atividade de Inteligência de Segurança Pública, desde seu histórico, sua concepção no âmbito do SISBIN, seus fundamentos jurídicos, sua divisão nos ramos de Inteligência e Contrainteligência e as atitudes esperadas dos profissionais de ISP.

A disciplina, de acordo com a própria Matriz Curricular Nacional, “[...] visa à orientação para o correto posicionamento do profissional de segurança pública na temática da atividade de inteligência” (BRASIL, 2014, p. 173). Com uma carga horária recomendada de 16h, evidencia-se que ela se caracteriza num primeiro passo para a longa jornada da capacitação profissional em análise.

Um segundo passo para compreender a dinâmica da capacitação dos profissionais de inteligência de segurança pública no Brasil seria identificar como e onde ela vem se desenvolvendo ao longo desses quase vinte e um anos⁴ de existência do SISP. Para tanto, foi realizada pesquisa junto à comunidade de ISP brasileira com a aplicação de um questionário semiestruturado, o qual foi respondido por 205 (duzentos e cinco) profissionais, atuantes em todas as UF’s do país, representantes

⁴ O SISP foi criado por meio do Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000, um ano após a criação do SISBIN.

dos seis órgãos de segurança pública constitucionalmente definidos, com destaque para as polícias civil e militar, que juntas representaram 67,8% dos pesquisados.

GRÁFICO 1: DISTRIBUIÇÃO DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA REPRESENTADOS NA PESQUISA



Fonte: Elaboração do autor, 2021.

Ao questionar aos pesquisados qual o tempo que têm de experiência na AISP, verificou-se um grau elevado de amadurecimento dos participantes, visto que 69,8% deles têm tempo igual ou superior a cinco anos na atividade, o que, em tese, pode fornecer à pesquisa maior confiabilidade, pois o binômio “tempo de experiência” e “conhecimento técnico-profissional” apresenta grandezas diretamente proporcionais. Isso pode ser reforçado pelos dados apresentados no Gráfico 2, que trata quantitativamente do critério “capacitação” dos participantes, o qual também apresentou números favoráveis.

GRÁFICO 2: QUANTIDADE DE CURSOS E OUTROS EVENTOS NA ÁREA DE INTELIGÊNCIA FREQUENTADOS PELOS PARTICIPANTES DA PESQUISA



Fonte: Elaboração do autor, 2021.

Não obstante o universo pesquisado apresentar-se especializado, tanto em razão do prolongado tempo de atividade, como pela aquisição de conhecimento técnico profissional, verificou-se que os pesquisados, em sua grande maioria, não contam com escolas de inteligência de segurança pública em suas UF's. Vejamos isso no Gráfico 3 a seguir:

GRÁFICO 3: INDICAÇÃO DA EXISTÊNCIA OU NÃO DE ESCOLAS DE INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA NAS UF'S DO BRASIL



Fonte: Elaboração do autor, 2021.

O percentual de 79,5% para a resposta “Não” poderia ter sido maior se todos os entrevistados tivessem compreendido que a escola de inteligência em questão deveria existir **na sua instituição ou em outra da segurança pública**, não cabendo como resposta, por exemplo, a existência de uma escola de Inteligência de Estado ou de Inteligência Militar e de Defesa na referida Unidade Federativa do colaborador. Esse equívoco foi possível verificar porque, em complemento à pergunta de múltipla escolha apresentada no Gráfico 3, havia uma outra pergunta discursiva com a seguinte redação: *Caso sua resposta à pergunta anterior tenha sido "SIM", qual o nome da Escola de Inteligência e o órgão ou instituição a que ela pertence?* Algumas das respostas a essa pergunta, que corroboram com o argumento acima, são destacadas a seguir:

- “EsIMEx - Escola de Inteligência Militar do Exército Brasileiro”;
- “Esint/ABIN”;
- “Centro de Inteligência da Aeronáutica”. (Elaboração do autor, 2021).

Além do equívoco ter surgido, provavelmente, por uma falha na compreensão daquilo que foi perguntado, há uma outra variável que também poderia explicar sua aparição: a falta de identidade

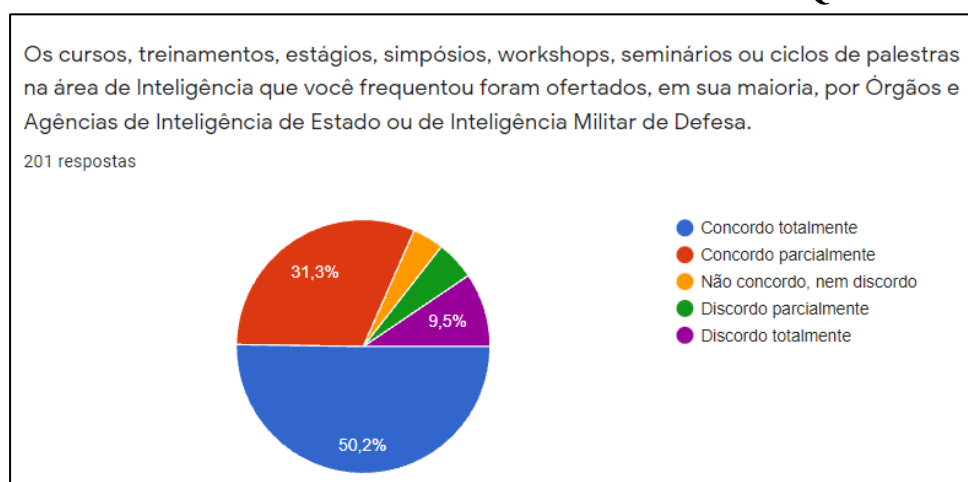
profissional de alguns colaboradores da pesquisa, pelo fato de não conhecerem o que seriam as escolas de inteligência de segurança pública, a ponto de fazerem distinção delas e outras escolas de inteligência.

Para concluir a verificação de como vem ocorrendo a capacitação profissional dos entrevistados, são apresentadas a seguir três perguntas e suas respectivas representações gráficas das respostas, as quais buscaram identificar não somente como, mas, também, onde ocorreram suas capacitações e se elas foram suficientes para gerarem competências para o assessoramento e desenvolvimento do processo decisório no órgão de segurança pública a que pertencem os colaboradores.

Destaca-se que os pesquisados que responderam “nenhum” à pergunta apresentada no Gráfico 2, ou seja, aqueles que não tinham participado de qualquer evento de capacitação na atividade de inteligência, mesmo trabalhando em uma agência da área, foram orientados a não responderem as três perguntas a seguir. Por essa razão, o número de respostas às perguntas é inferior ao número total de participantes da pesquisa.

Ao verificar o gráfico a seguir, em relação a “onde” ocorreram as capacitações profissionais dos entrevistados, como era de se esperar, pelo inexpressivo número de escolas de inteligência de segurança pública existentes no país, mais de 81% dos colaboradores confirmaram que suas capacitações profissionais ocorreram em Órgãos e Agências de Inteligência de Estado ou de Inteligência Militar e de Defesa.

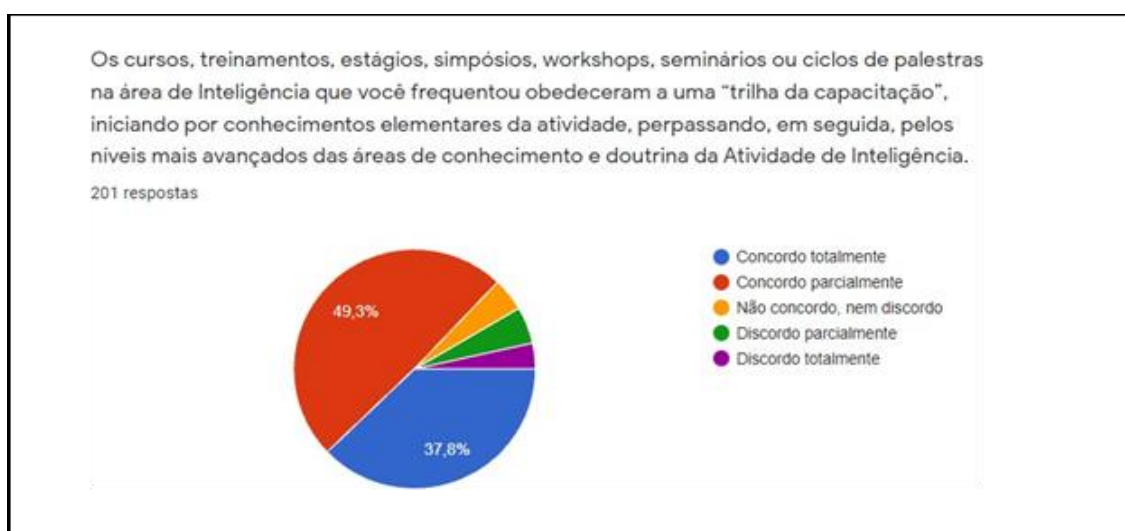
GRÁFICO 4: LEVANTAMENTO SOBRE ONDE OCORRERAM AS CAPACITAÇÕES PROFISSIONAIS DOS ENTREVISTADOS NA PESQUISA



Fonte: Elaboração do autor, 2021.

Notou-se, ainda, que mais de 87% dos entrevistados confirmaram que suas capacitações profissionais seguiram uma lógica sequencial evolutiva, partindo de conhecimentos básicos até se atingir seus níveis mais avançados, e que mais de 83% confirmaram que os conhecimentos adquiridos foram suficientes para gerarem competências para o assessoramento e desenvolvimento do processo decisório nos órgãos de segurança pública a que pertencem.

GRÁFICO 5: LEVANTAMENTO SOBRE COMO OCORRERAM AS CAPACITAÇÕES PROFISSIONAIS DOS ENTREVISTADOS NA PESQUISA



Fonte: Elaboração do autor, 2021.

GRÁFICO 6: LEVANTAMENTO DA QUALIDADE DAS CAPACITAÇÕES PROFISSIONAIS DOS ENTREVISTADOS NA PESQUISA



Fonte: Elaboração do autor, 2021.

Verifica-se, pelas respostas das questões anteriores, que os pesquisados neste trabalho atestam a qualidade e aplicabilidade de suas capacitações, realizadas, na grande maioria, em Órgãos e Agências de Inteligência de Estado ou de Inteligência Militar e de Defesa. Coube questionar, no entanto, se a criação de escolas de inteligência de segurança pública em suas Unidades Federativas poderia fortalecer a identidade do profissional de ISP, pois os colaboradores passariam a contar com unidades de ensino cuja expertise é o enfrentamento à violência e à criminalidade. Verificou-se que 97% responderam favoravelmente a essa iniciativa.

GRÁFICO 7: LEVANTAMENTO DA NECESSIDADE E DO BENEFÍCIO DA CRIAÇÃO DE ESCOLAS DE INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA



Fonte: Elaboração do autor, 2021.

Esse dado é muito importante para se avaliar a necessidade de criação de escolas de inteligência de segurança pública. Segundo Marques (2021, online):

A identidade profissional é um conjunto de características próprias e exclusivas, que fazem com que um indivíduo seja diferente dos demais. Estas características são moldadas de acordo com as relações sociais, profissionais e contextos cotidianos, que vão definindo a identidade ao longo do tempo. [grifo nosso]. [...] Uma identidade profissional bem estruturada auxilia no alcance da notoriedade e credibilidade de um indivíduo perante o meio em que está inserido, contribuindo significativamente para o desenvolvimento de sua carreira.

Por fim, além de concordarem que a criação de tais escolas fortaleceria a identidade do profissional de ISP, mais de 98% dos pesquisados também consideraram que elas poderiam promover maior integração entre os órgãos de segurança pública brasileiros.

GRÁFICO 8: LEVANTAMENTO DA NECESSIDADE E DO BENEFÍCIO DA CRIAÇÃO DE ESCOLAS DE INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA



Fonte: Elaboração do autor, 2021.

Proposição como essa, voltada especificamente para o Distrito Federal, mas perfeitamente aplicável em todo o país, já foi defendida por Ferro Júnior (2011, *online*), ao sustentar que:

A criação de uma “Escola de Inteligência de Segurança Pública”, no âmbito do Distrito Federal, pela própria natureza geográfica peculiar a essa unidade federativa *suis generis*, poderia proporcionar uma ambiência física e cultural capaz de acomodar diferenças (tanto locais quanto nacionais e regionais), **integrando parceiros** hoje ainda insuficientemente identificados entre si. [grifo nosso].

A criação de escolas de inteligência ainda constitui importante estratégia para os órgãos de segurança pública, sobretudo para fomentarem o combate a crimes de alta complexidade. Essa proposição é corroborada por Gonçalves (2006, *online*) quando assevera que:

Nesse sentido, convém destacar o treinamento que a ESINT vem ministrando a servidores públicos da área de inteligência, incluindo-se fiscais, agentes de polícia, servidores de autarquias e de outros Poderes, entre os quais magistrados e membros do Ministério Público. Além do aperfeiçoamento profissional em aspectos teóricos e práticos da atividade de inteligência, **os cursos da ESINT permitem a integração** entre pessoas e órgãos da comunidade de inteligência, **o que por si já é relevante para o combate ao crime organizado**. [grifo nosso].

1.2 O papel de uma Escola de Inteligência de Segurança Pública

Uma escola de inteligência de segurança pública tem a missão de prover a formação, especialização, aperfeiçoamento e o treinamento de recursos humanos necessários ao exercício da atividade de inteligência de segurança pública, bem como a realização de estudos e pesquisas em matérias correlatas (RIO DE JANEIRO, 2006, *online*).

Sua metodologia, estrutura física, base doutrinária, filosofia, projeto pedagógico, dentre outros aspectos, são orientados pelos princípios básicos da AISP, conforme elencados por Ferro Júnior (2008, p. 37), a saber: “objetividade, segurança, legalidade, oportunidade, controle, imparcialidade, simplicidade, amplitude, atualidade, cooperação, sigilo e ética”.

Não há que se confundir o papel de uma escola de inteligência de segurança pública com o de uma academia de polícia ou outra instituição congênere. Se ambas tivessem a mesma missão, não se justificaria a criação das primeiras. Mas não é bem assim, elas cumprem papéis bem distintos, que podem ser verificados no quadro comparativo a seguir:

QUADRO 2: COMPARATIVO ENTRE ACADEMIAS DE POLÍCIA OU ACADEMIA BOMBEIRO MILITAR E ESCOLA DE INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

	Academias⁵ de Polícia ou Academia Bombeiro Militar	Escola de Inteligência de Segurança Pública
Missão	Formação, capacitação e especialização em atividades de Segurança Pública	Capacitação e especialização em Atividade de Inteligência
Público-alvo	Policiais em formação ou já formados	Policiais, Bombeiros Militares e outros servidores já formados de diversos órgãos
Admissão inicial	Aprovação em Concurso Público	Recrutamento ou Seleção
Base doutrinária	Específica de cada órgão de segurança pública	DNISP
Estrutura física	Busca atender às necessidades específicas de formação, capacitação e especialização do pessoal de cada órgão de segurança pública	Busca atender às necessidades genéricas de capacitação e especialização do profissional de ISP no âmbito do SISP
Produto	Policiais (Federais, Rodoviários Federais, Cíveis, Militares e Penais) e Bombeiros Militares	Coordenadores de Órgãos ou Agências de Inteligência, Analistas de Inteligência e Agentes de Inteligência
Assuntos de interesse	Segurança Pública	Segurança Pública, Defesa e Desenvolvimento
Integração	Durante a formação do pessoal promove ocasional integração entre os órgãos de segurança pública	Durante a capacitação do pessoal promove constante integração entre os órgãos de segurança pública

Fonte: Elaboração do autor, 2021.

Fica evidenciado, ainda, que ambos os tipos de instituições de ensino não são concorrentes entre si, mas cumprem o papel conjunto de fomentar a excelência profissional dos aplicadores da lei e promotores da paz e justiça social.

⁵ Ou outra instituição congênere.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crescente busca por qualificação profissional dos operadores de segurança pública visa entregar para a população brasileira, em última análise, níveis aceitáveis de justiça e paz social. Essa qualificação pode ser fomentada pela atividade de inteligência, especializada por natureza, entretanto os profissionais que atuam na AISP necessitam de capacitação específica capaz de proporcionar suporte a seu trabalho diário.

Sendo assim, o presente trabalho, ao analisar a necessidade de criação de escolas de inteligência de segurança pública nos Estados e no Distrito Federal, concluiu que ela se justifica por, pelo menos, três razões plausíveis. A primeira reside no fato de existirem, segundo informou o próprio Ministério da Justiça e Segurança Pública, apenas duas dessas instituições nas vinte e sete unidades federativas do país.

A segunda é por uma razão mais ontológica para o profissional de ISP, visto que suas capacitações, apesar de apresentarem qualidade e eficácia são realizadas, em grande maioria, fora do ambiente da segurança pública. A partir disso, foi possível levantar que os entrevistados nesta pesquisa concordam que a criação de escolas de inteligência de segurança pública poderia fortalecer a identidade do profissional de ISP. Esse aspecto é importantíssimo, pois uma identidade profissional bem estruturada contribui significativamente para o desenvolvimento da carreira.

A terceira razão se dá por uma visão estratégica e holística da segurança pública, pois ficou evidente que, para os entrevistados neste trabalho, a integração entre seus órgãos acontecerá de maneira enfática nas salas de aula e outros espaços de uma escola de inteligência de segurança pública.

Por fim demonstrou-se que, quando instalada num órgão de segurança pública, uma escola de inteligência não concorre com uma academia de formação profissional, pois ambas têm vários aspectos que as diferem. Conclui-se, portanto, que a criação de escolas de inteligência no âmbito da segurança pública tanto é uma necessidade, como, também, é uma exímia estratégia para o fortalecimento das instituições em particular e do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) como um todo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 10.777, de 24 de agosto de 2021.** Institui a Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10777.htm>. Acesso em: 24 de setembro de 2021.



BRASIL. **Decreto nº 10.778, de 24 de agosto de 2021.** Aprova a Estratégia Nacional de Inteligência de Segurança Pública. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10778.htm>. Acesso em: 24 de setembro de 2021.

BRASIL. **Portaria nº 2, de 12 de janeiro de 2016.** Aprova a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública, 4ª edição, de acordo com as deliberações do Conselho Especial do SISP. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22179187/do1-2016-01-25-portaria-n-2-de-12-de-janeiro-de-2016-22179154>. Acesso em: 24 de setembro de 2021.

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Matriz Curricular Nacional para Ações Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública.** Coordenação: Andréa da Silveira Passo [et al.]. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2014.

CAPACITAÇÃO. In: **DICIO, Dicionário Online de Português.** Porto: 7 Graus, 2021. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/capacitacao/>>. Acesso em: 14 de outubro de 2021.

CEPIK, Marco. **Espionagem e Democracia: Agilidade e Transparência como Dilemas na Institucionalização de Serviços de Inteligência.** Rio de Janeiro: FGV, 2003.

FERRO JÚNIOR, Celso Moreira. **A Inteligência e a Gestão da Informação Policial: Conceitos, Técnicas e Tecnologias definidos pela Experiência Profissional e Acadêmica.** Brasília: Fortium, 2008.

FERRO JÚNIOR, Celso Moreira. **Escola de Inteligência de Segurança Pública (Considerações sobre a visão dos atuais gestores da gestão estratégica da inteligência de segurança pública).** 18 fev. 2011. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/23645/escola-de-inteligencia-de-seguranca-publica-consideracoes-sobre-a-visao-dos-atuais-gestores-da-gestao-estrategica-da-inteligencia-de-seguranca-publica>>. Acesso em: 15 de outubro de 2021.

GONÇALVES, Joanisval Brito. 34. **Secret Agent Man** (01/12/2014). Frumentarius - Pensando um pouco de tudo..., 1 dez. 2019. Disponível em: <<https://joanisval.com/2019/12/01/34-secret-agent-man-01-12-2014/>>. Acesso em: 14 de outubro de 2021.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **A atividade de Inteligência no Combate ao Crime Organizado: o Caso do Brasil.** Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1114, 20 jul. 2006. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/8672>>. Acesso em: 28 de setembro de 2021.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Atividade de Inteligência e Legislação Correlata.** 6ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2018.

KENT, Sherman. **Informações Estratégicas.** Tradução de Hélio Freire. Rio de Janeiro: Bibliex, 1967.

MARQUES, José Roberto. **O Que é Identidade Profissional?** Disponível em: <<https://www.jrmcoaching.com.br/blog/o-que-e-identidade-profissional/#:~:text=Entendendo%20o%20que%20%C3%A9%20identidade%20profissional.%20A%20identidade,v%C3%A3o%20definindo%20a%20identidade%20ao%20longo%20do%20tempo>>. Acesso em: 28 de setembro de 2021.



MORAES, Marcio Bonifacio. **Inteligência Estratégica: Entendendo o Mundo Secreto da Espionagem**, [s.l.]: [s.n.], 2020.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 40.254 de 30 de outubro de 2006**. Cria, sem aumento de despesa, na estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado de Segurança Pública - SSP, como órgão de ensino, a Escola de Inteligência de Segurança Pública - ESISP - e inclui, nos subitens 2 e 3, do anexo I ao Decreto N° 33.503, de 03 de julho de 2003, que dispõe sobre a referida estrutura, os subitens 2.7 e 3.13, respectivamente. Disponível em: http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/decreto_40_254_30102006.htm. Acesso em: 15 de outubro de 2021.

DADOS DO AUTOR

Ademar Júlio do Carmo Silva

O autor é Policial Civil no Distrito Federal desde 2006 e atua na Atividade de Inteligência desde 2008. Tem especializações em Polícia Comunitária pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UniSul) e em Inteligência Estratégica pela Escola Superior de Defesa do Ministério da Defesa (ESD/MD). Em seu primeiro trabalho acadêmico, apresentou a Atividade de Inteligência como estratégia para defesa da cidadania. É conteudista e professor de Segurança Orgânica na Escola Superior de Polícia da PCDF e foi colaborador do Ministério da Justiça e Segurança Pública na elaboração da atual metodologia de Análise de Riscos de Inteligência de Segurança Pública.

A IMPORTÂNCIA DE UM ÓRGÃO COORDENADOR NA COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS NO ÂMBITO DA INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA EM GRANDES EVENTOS: A EXPERIÊNCIA DOS JOGOS OLÍMPICOS RIO 2016

THE IMPORTANCE OF A COORDINATING BODY IN INTERAGENCY COOPERATION IN THE FIELD OF PUBLIC SECURITY INTELLIGENCE IN MAJOR EVENTS: THE RIO 2016 OLYMPIC GAMES EXPERIENCE

Emerson Gustavo dos Santos Bezerra

Virginia Souza Lima

RESUMO: O ensaio proposto pretende evidenciar a importância de um órgão coordenador à frente de agências de inteligência trabalhando de forma colaborativa em eventos de grande porte, utilizando as Olimpíadas do Rio de Janeiro 2016, como estudo de caso, trazendo à baila as boas práticas de tal evento. Nesse contexto, destacamos a importância da Diretoria de Inteligência da Secretaria de Operações Integradas do Ministério da Justiça e Segurança Pública (DINT/SEOPI) na coordenação central de eventos que exijam colaboração interagências, a fim de comprovar que não há possibilidade de construir um sistema de inteligência de segurança pública eficiente sem o compartilhamento de conhecimento e a colaboração entre as agências. Ao final, serão expostas as boas práticas advindas daquela experiência interagências e apresentadas sugestões para o aprimoramento da integração entre as instituições do SISBIN, na opinião dos respondentes do questionário dirigido aplicado à agentes de inteligência que atuaram no evento e dos autores.

Palavras-chave: Atividade de Inteligência. Cooperação. Interagências.

ABSTRACT: *The proposed essay aims to highlight the importance of a coordinating body ahead of intelligence agencies working cooperatively in major events, using the Rio 2016 Olympics as a case study, bringing to light the good practices of such kinds of events. In this context, we will highlight the importance of the Intelligence Directorate of the Secretariat for Integrated Operations of the Ministry of Justice and Public Security (DINT/SEOPI) in the central coordination of events that require interagency collaboration, in order to prove that there is no possibility of building a system of efficient public security intelligence without knowledge sharing and collaboration between agencies. At the end, good practices arising from that interagency experience will be exposed and suggestions for improving the integration between SISBIN institutions will be presented, based on the opinion of the respondents to the questionnaire applied to intelligence agents who worked at the mentioned event and the authors.*

Keywords: *Intelligence Activity. Collaboration. Interagency.*



INTRODUÇÃO

A cidade do Rio de Janeiro - RJ sediou entre os dias 03 a 21 de agosto e 07 a 18 de setembro os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016. Foi o maior evento esportivo já realizado no Brasil, contando com a presença de 207 delegações esportivas e mais de 10 mil atletas. A cerimônia de abertura teve a presença de 37 chefes de Estado e foi transmitida simultaneamente para mais de 4 bilhões de espectadores, envolvendo cerca de 20 mil profissionais de mídia. A cidade teve sua rotina impactada pelo incremento do fluxo de turistas, por deslocamentos de autoridades e delegações e pela modificação temporária na ocupação e ordenamento do espaço urbano, trazendo repercussões significativas na mobilidade e no provimento de serviços públicos essenciais. Tais modificações foram somadas à complexa realidade já existente na segunda maior capital brasileira, impondo às forças de segurança o dever de cuidar da demanda extraordinária dos Jogos, sem descuidar da demanda ordinária da cidade.

Visando coordenar toda esta estrutura, foi criada a Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos – SESGE, subordinada ao então Ministério da Justiça, por meio do Decreto Federal nº 7.538 de 2011. Nosso estudo abordará especificamente a coordenação das atividades interagências de Inteligência de Segurança Pública – ISP, durante os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, os quais ocorreram na cidade do Rio de Janeiro.

Neste trabalho, realizou-se uma pesquisa exploratória utilizando-se de método qualitativo e quantitativo, por meio de aplicação de questionário aos integrantes do SISBIN que trabalharam diretamente com eventos relacionados à Inteligência de Segurança Pública nos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

O objetivo foi evidenciar a importância de um órgão coordenador à frente de agências de inteligência trabalhando de forma colaborativa em eventos de grande porte, utilizando as Olimpíadas do Rio 2016 como estudo de caso e trazendo à baila os desafios e as boas práticas de tal evento.

Nesse contexto, destacou-se a coordenação centralizada na Diretoria de Inteligência da Secretaria Especial de Grandes Eventos (DINT/SEGES/MJ) como fator contributivo para o sucesso dos Jogos Olímpicos do Rio em 2016.

1 INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA EM GRANDES EVENTOS

A Inteligência de Segurança Pública (ISP) é a atividade permanente e sistemática que objetiva identificar, acompanhar e avaliar ameaças e oportunidades reais ou potenciais no campo da Segurança

Pública por meio do desenvolvimento de ações especializadas. Outro objetivo da ISP é produzir conhecimentos para assessorar o planejamento e a execução de políticas de Segurança Pública, assim como ações de prevenção e repressão de atos criminosos de qualquer natureza, de forma integrada e em subsídio à investigação policial (BRASIL, 2009).

Como bem abordado por Santos (2020), as agências de inteligência de Segurança Pública têm papel extremamente relevante na manutenção da ordem pública, atuando na preservação da integridade das pessoas e do patrimônio por meio da produção de conhecimentos que assessoram a elaboração de políticas públicas na área de segurança, que orientem o adequado emprego das forças de segurança pública.

A Atividade de ISP é regida pela Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (DNISP), normatizada por meio da Portaria nº 22 da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), de 22 de julho de 2009. Trata-se de um conjunto de princípios, valores e características que regem a Atividade de ISP.

1.1 Histórico da colaboração interagências

A necessidade de interação entre diferentes órgãos ou agências para realização de tarefas conjuntas sempre existiu na sociedade organizada, assim como a dificuldade em se obter uma genuína colaboração interagências de Inteligência. Tal necessidade se potencializou na atualidade devido à complexidade das demandas que têm surgido, o que exige uma sistematização e aperfeiçoamento do processo de colaboração.

Até o fim da Guerra Fria em 1991, tais questões pareciam muito mais simples e os Estados reconheciam ameaças nas atividades de outro estado rival ou de seus órgãos. Hoje, no entanto, as ameaças têm origem em múltiplas fontes, ultrapassam fronteiras nacionais e afetam diversos segmentos da sociedade. Nenhuma agência ou órgão tem a capacidade de lidar isoladamente com eventos como o que ocorreu em 11 de setembro de 2001 (MIANI, 2010, p. 11).

Até tal evento ocorrer, os EUA possuíam a CIA (Central Intelligence Agency) como estrutura central de inteligência, responsável por coordenar, avaliar e disseminar conhecimentos de inteligência baseados em informações recebidas das agências de inteligência do Exército, da Marinha, do FBI (Federal Bureau of Investigation) e do Departamento de Estado, inexistindo qualquer atribuição referente à coleta de dados. Aos poucos, a CIA teve sua atribuição inicial minada, adquirindo a missão

de realizar a inteligência externa dos EUA nos campos de coleta e análise, ao mesmo tempo em que praticamente perdia o poder de coordenação do sistema de inteligência norte americano (ZEGART, 2000 apud Cerávolo, 2014).

A falta de integração entre as agências de inteligência dos Estados Unidos foi a principal causa da falha da atividade de inteligência no ataque de 11 de setembro, segundo o Comitê Conjunto de Investigação do Congresso dos Estados Unidos (ZEGART, 2000 apud Cerávolo, 2014).

As críticas feitas à atividade por ocasião do referido ataque fizeram com que a comunidade de inteligência desse uma grande ênfase na colaboração e no compartilhamento de análises entre os especialistas (LOWENTHAL, 2011).

2 DEFINIÇÃO DE TRABALHO INTERAGÊNCIAS

A palavra interagências pode ser entendida como uma sinergia de esforços de vários órgãos, visando atingir objetivos comuns.

Um aspecto da colaboração interagências que dificulta o aprofundamento de seu estudo é sua natureza multifacetada, na qual diferentes estruturas organizacionais, autoridades legais, deveres, responsabilidades e níveis de recursos, todos desempenham um papel na forma como as agências interagem umas com as outras no ambiente comum.

O manual do Ministério da Defesa, MD33-M-12, traz a seguinte definição para as Operações Interagências: [...]

...interação das Forças Armadas com outras agências com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes que atendam ao bem comum, evitando a duplicidade de ações, a dispersão de recursos e a divergência de soluções com eficiência, eficácia, efetividade e menores custos (BRASIL, 2012, p. 14).

Dentre os princípios que vêm sendo utilizados em ambientes interagências nas últimas décadas no Brasil, podemos destacar três: (i) a cooperação, que tem em seu âmago a união de esforços para facilitar a coordenação e maximizar os resultados, mantendo-se o respeito entre os envolvidos; (ii) a integração, organizando as agências de maneira lógica, gerando sinergia nas ações por meio de apoio mútuo; (iii) e a unidade de esforços, consistindo no trabalho conjunto em torno de objetivos comuns, mediante regras colaborativas e sem hierarquia formal entre os envolvidos (BRASIL, 2013, p. 3-4,3-5).

3 FATORES DE EFICIÊNCIA PARA O TRABALHO INTERAGÊNCIAS

A prática da colaboração entre agências está em constante evolução e adaptação a novos requisitos, uma vez que métodos e procedimentos que eram eficazes há um ou dois anos, podem não ter a mesma eficácia nos dias de hoje.

Normalmente as operações interagências envolvem problemas cuja complexidade jamais permitiria que sua solução fosse alcançada por uma agência de forma isolada, como por exemplo a necessidade de obtenção de dados em sistemas de órgãos distintos, que só se complementam para gerar conhecimento a partir do compartilhamento oportuno entre os agentes representantes das diversas agências. Some-se a isso o fato de tais operações envolverem grupos de instituições heterogêneas, exigindo preparo e treinamento antecipados para o sucesso do trabalho conjunto, uma vez que os agentes envolvidos possuem formações e culturas organizacionais distintas. (BRASIL, 2013, p. 3-5).

Atkinson *et al* (2002, p. 138) apresenta como principais fatores para um trabalho interagências eficiente os seguintes: Comprometimento entre os profissionais e disposição para se envolver, compreensão sobre os papéis e responsabilidades de cada agência e profissionais, definição de metas e objetivos comuns, comunicação e compartilhamento de informações, liderança ou direção, envolvimento de pessoal relevante para o relacionamento interagências; e acesso e partilha de recursos orçamentários.

Strickler (2010, p. 7) viu a necessidade de uma estrutura ou modelo de processo que descrevesse as partes componentes de um trabalho interagências e o nível de especialização em que cada elemento individual funciona, gerando uma matriz de maturidade de coordenação entre agências, com os elementos individuais dispostos na parte superior e os vários níveis, do básico ao avançado, alinhados verticalmente, conforme tabela 1 seguinte:

TABELA 1: EMENTOS BÁSICOS CONTRIBUINTES PARA NÍVEL DE MATURIDADE INTERAGÊNCIAS

Nível de Maturidade Interagências	ELEMENTOS BÁSICOS CONTRIBUINTES PARA NÍVEL DE MATURIDADE INTERAGÊNCIAS				
	Relacionamentos Interagências	Acesso à informação	Objetivos da Agencia	Comportamento da Agencia	Processo Interagências
Básico (Consulta)	Mínimo	Restrito: reuniões para ações específicas	Independente. Conflito com as demais	Auto suficiente	Esporádico
Elementar (Cooperação)	Pessoal	Limitado: unicamente para uma agencia não atrapalhar a outra	Independente, mas ciente das outras	Parceiros podem ser de bom uso	Não estruturado
Intermediário (Coordenação)	Organizacional	Expandida: disposição de dividir planejamentos	Independente, mas alinhada com demais	Parceiros são essenciais	Organizado
Avançado (Colaboração)	Institucional	Extensiva: informação fluida. Ciclo completo de planejamento. Operações integradas	Mutualidade	Não trabalha só	Sistemático

Fonte: The Journal of The Simons Center – Interagency Journal (tradução livre dos autores do artigo).

Para Wilder (2012, p. 40), uma equipe interagências efetiva deve alcançar a unidade de esforços independente da unidade de comando. A busca daquela unidade demanda que os esforços sejam coordenados na busca da colaboração em prol dos objetivos da operação, que devem ser comuns entre as agências (BRASIL, 2013, p. 3-5). Nesse sentido, com fins de otimizar o uso de vários instrumentos almejando alcançar os objetivos da operação, todos atores devem, em uma ação antecipada, participar do planejamento (BRADFORD, 2013, p.33).

Como bem exposto por Junior (2014), a diferença de cultura organizacional é uma variável identificada na literatura como algo que afeta a efetividade no trabalho interagências. O esforço para minimizar essa diferença tende a gerar resultados positivos, uma vez que agentes de organizações diferentes trabalharão de forma sinérgica para alcançar objetivos comuns, trazendo melhor fluxo de informações e aproximação entre as instituições.

4 OS CENTROS INTEGRADOS DE INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA – REDE CIISP

Os grandes eventos podem ser citados como o início recente das ações integradas de inteligência de Segurança Pública no Brasil, sendo um marco no que tange a investimentos, promoção da cultura de atuação integrada e colaborativa, de aporte de efetivos e de desenvolvimento de projetos até então não vistos no país.

A principal função dos Centros Integrados de Inteligência é fomentar a integração entre as Agências de Inteligência de Segurança Pública, produzindo e compartilhando informações em seus diversos níveis, de forma ágil, eficiente, oportuna e fidedigna, a fim de auxiliar as diversas agências que compõem o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, no desempenho de suas missões constitucionais. (ARAÚJO *et al*, 2012).

Em 2018, com a reestruturação do Ministério da Justiça e Segurança Pública, a Coordenação-Geral de Inteligência foi alçada à condição de Diretoria de Inteligência – DINT, fato que denota a importância com que a ISP passou a ser vista no cenário nacional. Em 2019, com a publicação do Decreto nº 9.662, a DINT passou a integrar uma das diretorias da recém-criada Secretaria de Operações Integradas – SEOPI.

Ainda em dezembro de 2018, foram implantados: CIISP Regional Nordeste, com sede em Fortaleza (CE), abrangendo os nove Estados da região, em 2019 foram ativados o CIISP Regional Sul na cidade de Curitiba – PR (maio) e o CIISP Regional Norte (dezembro) na cidade de Manaus – AM, CIISP Regional Centro-Oeste (agosto de 2021) na cidade de Campo Grande – MS e por fim, em setembro de 2021, foi inaugurado o CIISP Regional Sudeste na cidade de São Paulo – SP, fazendo com que todas as regiões do país passassem a contar com um centro integrado, visando o assessoramento das autoridades de Segurança Pública.

Na prática, o compartilhamento de dados e de bases tem se prestado de forma indireta, uma vez que o acesso às referidas bases se dá por meio dos representantes de cada uma das instituições, oferecendo-se aos CIISP a informação necessária para a produção do conhecimento.

A integração proporcionada pela presença em um mesmo espaço físico (CIISP) de representantes de diversas agências de inteligência gera a oportunidade de compartilhar informações, otimizar recursos, racionalizar ações e unir esforços no sentido de melhorar a capacidade de enfrentamento à criminalidade. As estruturas componentes da Rede, os Centros Integrados de

Inteligência de Segurança Pública, coletam e analisam dados e informações para produção de conhecimento de interesse da sua respectiva área de atuação. A integração das agências de inteligência, o compartilhamento de dados e conhecimentos, bem como a confiança entre as agências são as bases fundamentais para o perfeito funcionamento da Rede CIISP (ARAÚJO *et al*, 2020).

5 RESULTADOS OBTIDOS POR MEIO DA PESQUISA POR QUESTIONÁRIO DIRIGIDO

Considerando-se o tema estudado, desenvolveu-se um questionário para verificar, no âmbito das instituições que compuseram a célula de ISP no evento objeto de estudo de caso, quais aspectos legais, organizacionais e comportamentais contribuíram para o aprimoramento da integração entre as instituições e ainda, o que poderia ser aperfeiçoado visando um melhor desempenho em eventos futuros.

Os aspectos considerados foram: 1) Experiência em eventos que demandem cooperação interagências; 2) Se as funções foram desenvolvidas de forma colaborativa entre as agências; 3) Se o trabalho cooperativo contribuiu para o sucesso do evento Rio-2016; 4) Se a centralização da coordenação junto ao Ministério da Justiça contribuiu para o êxito da missão; 5) Quais foram as maiores dificuldades encontradas no desempenho dos trabalhos e; 6) Se o fato da coordenação ser composta por múltiplas agências contribuiu para que a coordenação tivesse legitimidade, gerando, assim, um sentimento de pertencimento por parte das demais agências.

A pesquisa foi elaborada utilizando-se a plataforma Google Forms, sendo composta por onze perguntas diretas (fechadas) e uma aberta para ser respondida discursivamente. O questionário foi enviado para integrantes das diversas instituições que participaram ativamente na célula de ISP nos Jogos Olímpicos de 2016.

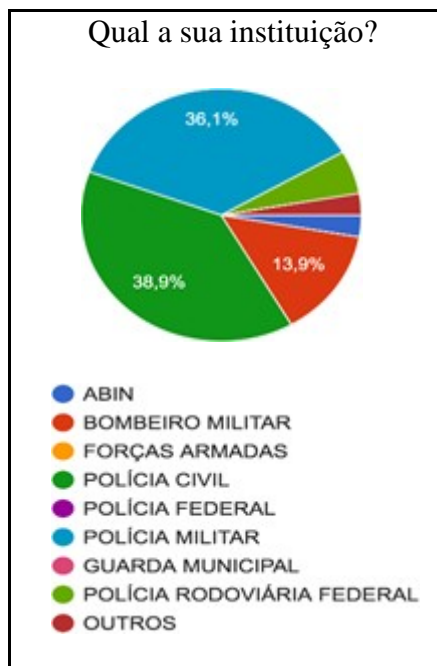
Ressalta-se que as identidades de todos os agentes públicos foram preservadas e as 36 respostas obtidas refletem a opinião pessoal dos agentes e não um posicionamento institucional.

O questionário foi respondido pelo público-alvo pertencente às seguintes organizações: Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Polícia Rodoviária Federal (PRF), Polícia Militar (PM), Polícia Civil (PC), Bombeiro Militar (BM), Forças Armadas, Polícia Federal (PF), Guarda Municipal, e outros.

Como resposta à primeira pergunta, mais de 86% do universo pesquisado é composto por efetivo das forças estaduais de segurança pública, conforme o Gráfico 1.

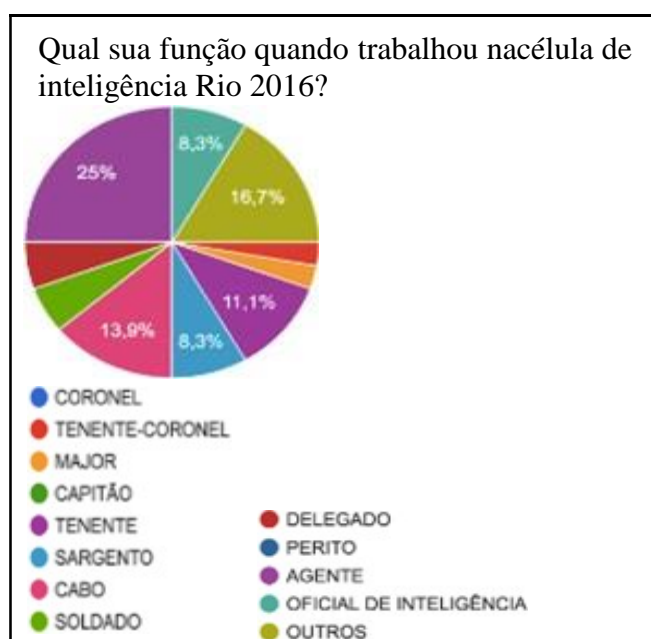
Já o gráfico 2 nos revela os cargos dos agentes que desempenharam funções nas células de ISP, conforme abaixo:

GRÁFICO 1: COMPOSIÇÃO DAS CÉLULAS DE ISP



Fonte: Os autores, (2021).

GRÁFICO 2: OS CARGOS DOS AGENTES QUE DESEMPENHARAM FUNÇÕES

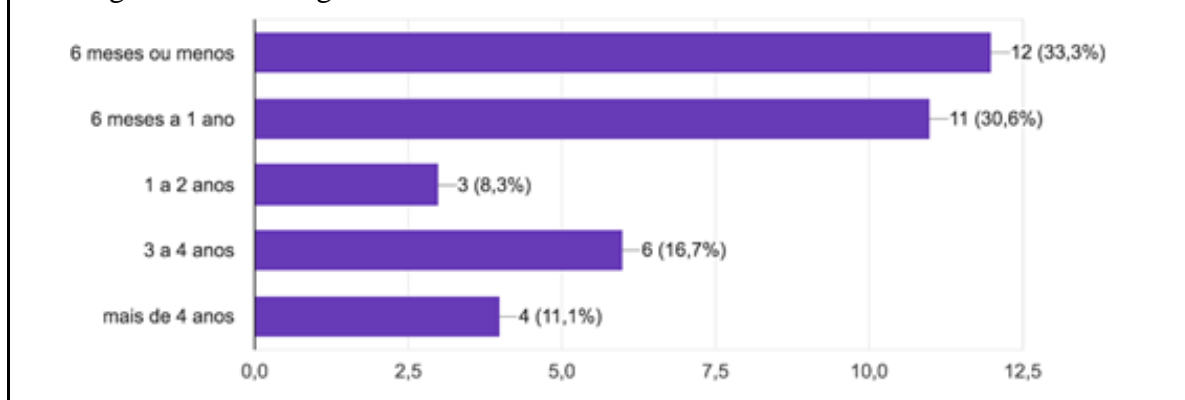


Fonte: Os autores, (2021).

O gráfico 3 nos revela que mais de 36% do público pesquisado tinha mais de 1 ano de experiência com trabalho envolvendo operações interagências.

GRÁFICO 3: EXPERIÊNCIA DOS AGENTES EM OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS

Qual a sua experiência em eventos de grande porte que demandem cooperação interagências de inteligência? Preencher com total de meses trabalhados.



Fonte: Os autores, (2021).

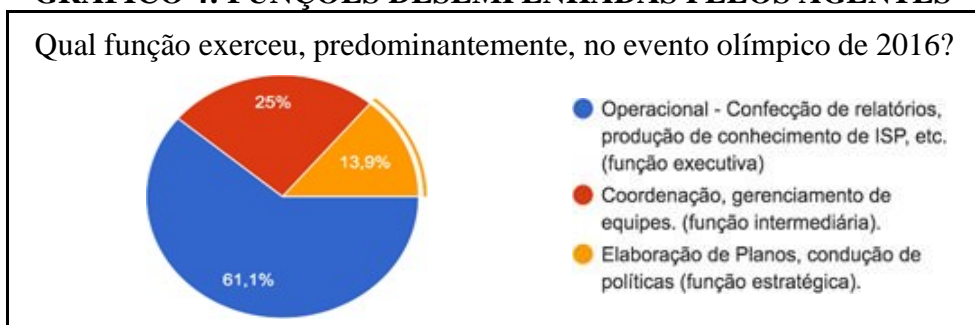
O gráfico 4 nos mostra que mais de 60% do efetivo executou funções operacionais no desempenho das atividades relativas ao evento olímpico.

Em que pese as agências estaduais serem maioria absoluta na composição das células (gráfico 1), as funções táticas e estratégicas não foram ocupadas por integrantes dos Estados, conforme relato de um dos respondentes do questionário: “Somente as funções operacionais foram feitas com cooperação interagências. Nas funções de coordenação e estratégica houve predominância da Polícia Federal, o que desequilibrou a colaboração e pode se dizer que ocorreu uma pseudo cooperação”

Conforme nos ensina (BRADFORD, 2013, p.33) as operações interagências devem ser precedidas de coordenação e planejamento conjuntos, envolvendo todas as agências participantes. O sentimento de pertencimento de cada agência envolvida passa também pelas funções que cada agente executa na operação conjunta. Destarte, não só as funções de execução devem ser compartilhadas, mas principalmente as funções de direção, decisórias e estratégicas.

GRÁFICO 4: FUNÇÕES DESEMPENHADAS PELOS AGENTES

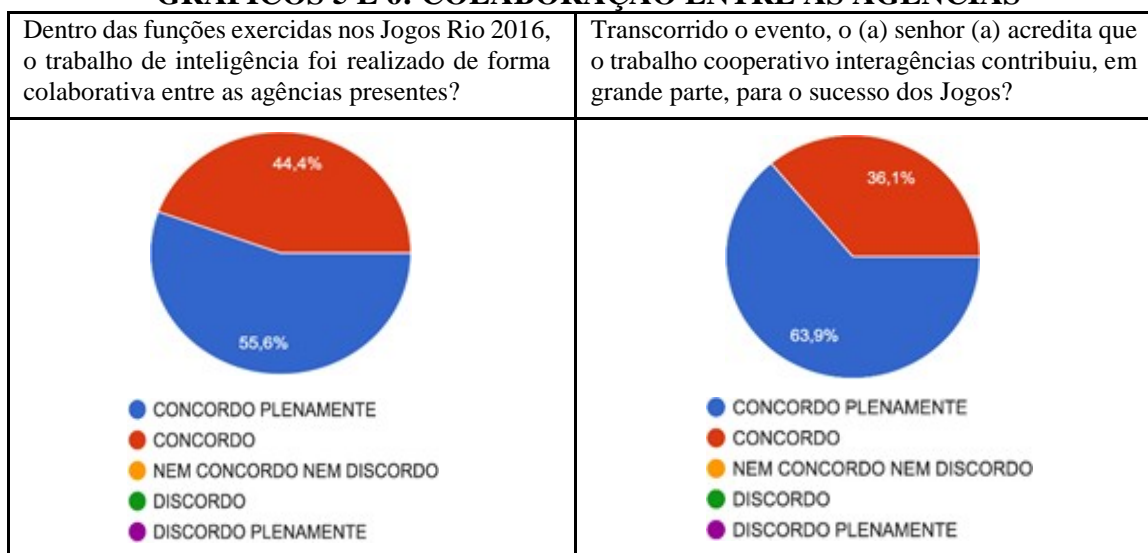
Qual função exerceu, predominantemente, no evento olímpico de 2016?



Fonte: Os autores, (2021).

No gráfico 5 e 6, 100% dos participantes concordam ou concordam plenamente que os trabalhos foram desenvolvidos de forma colaborativa e que a cooperação contribuiu em grande parte para o sucesso dos jogos.

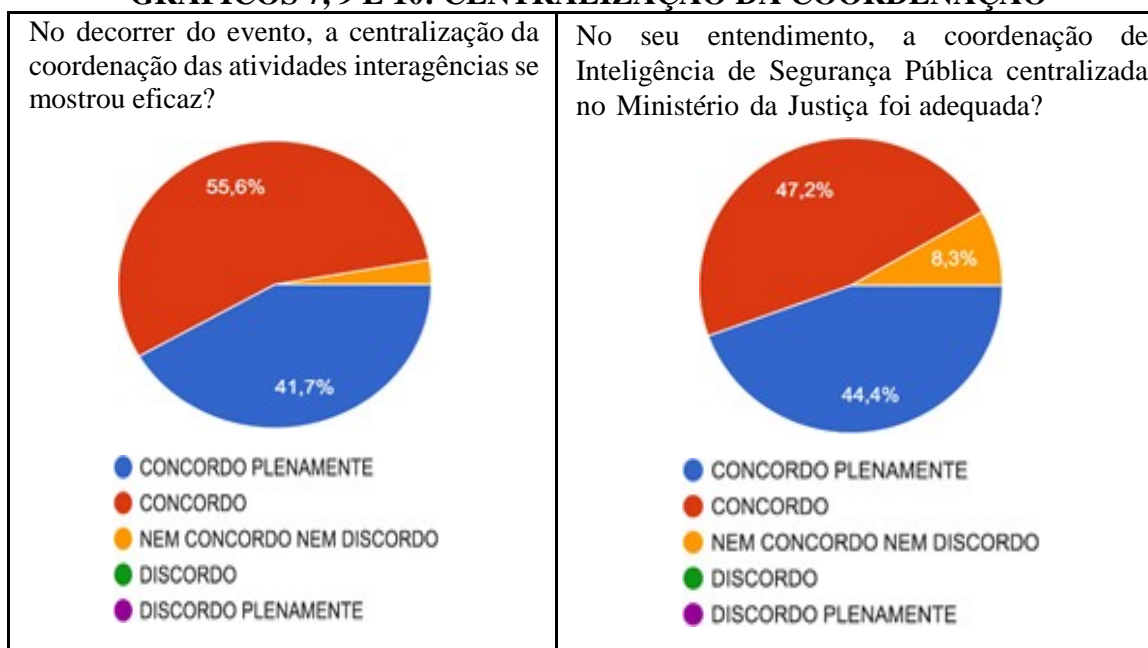
GRÁFICOS 5 E 6: COLABORAÇÃO ENTRE AS AGÊNCIAS



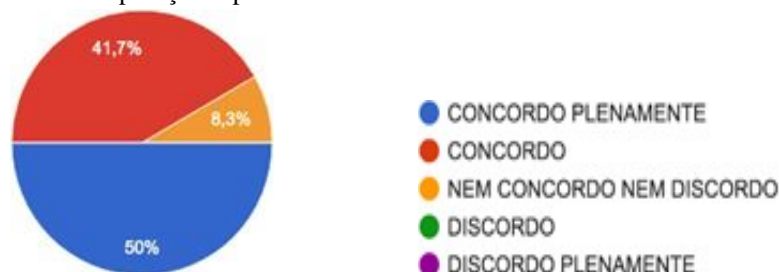
Fonte: Os autores, (2021).

Nos gráficos 9 e 10 verificamos que mais de 97% dos participantes concordam ou concordam plenamente que a centralização da coordenação dos trabalhos se mostrou eficaz, legítima e transparente.

GRÁFICOS 7, 9 E 10: CENTRALIZAÇÃO DA COORDENAÇÃO



O (a) senhor (a) acredita que a centralização da coordenação de atividades interagências em uma diretoria do MJ garantiu mais transparência e isonomia de decisões que se a coordenação ficasse a cargo de uma corporação específica?



Fonte: Os autores, (2021).

No gráfico 8, mais da metade dos respondentes relataram dificuldades para a atuação integrada das agências de ISP, destacando-se: disputas institucionais, falta de normativo legal que defina as missões de cada agência e vaidade dos agentes envolvidos.

GRÁFICO 8: DIFICULDADES ENCONTRADAS

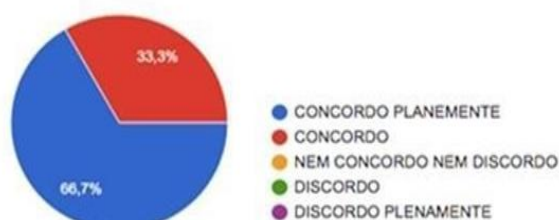


Fonte: Os autores, (2021).

No gráfico nº 11, 100% dos participantes concordam ou concordam plenamente que a composição do órgão coordenador por diversas agências, contribuiu para a legitimidade das ações implementadas e para o sentimento de pertencimento das demais agências envolvidas.

GRÁFICO 11: COORDENAÇÃO POR DIVERSAS AGÊNCIAS

O (a) senhor (a) acredita ser importante que o órgão coordenador da cooperação interagências no âmbito da inteligência de segurança pública em grandes eventos, seja composto por agentes de diversas agências e que isso contribui para a legitimidade das ações e também no sentimento de pertencimento por parte das demais agências envolvidas?



Fonte: Os autores, (2021).

6 INTEGRAÇÃO DA ISP NO BRASIL

A atividade integrada de Inteligência de Segurança Pública no Brasil tem seus fundamentos nos exemplos bem-sucedidos pelo mundo, sendo internamente sustentada pelos grandes eventos entre 2012 e 2016. (Araújo et al, 2020).

Como bem pontuado por Paiva *et al* (2021):

O ambiente interagências é complexo e diverso, trazendo vários desafios aos agentes e instituições envolvidas. O processo de tomada de decisão, a arquitetura entre as agências, a troca de informações, e a estrutura de governança em um modelo de crise emergencial são pontos estratégicos que precisam ser bem definidos para permitir resultados eficientes na cooperação interagências (MEDEIROS; MENDES; BRAVO E PAIVA; 2021).

*Os Fusion Centers*¹ (TAYLOR; RUSSELL, 2012) americanos construíram uma importante escola de mecanismos de inteligência, capazes de produzir conhecimento a partir de várias fontes, em verdadeiras operações de guerra contra o terrorismo e a criminalidade pós 11 de setembro. Os conceitos e princípios neles construídos têm sido trazidos às ações integradas de Inteligência de Segurança Pública no Brasil onde, até então, o que se observava era a prevalência de contatos pessoais, traduzindo em limitação ainda maior de compartilhamento e restrição ampliada de compartimentação de dados e frações (ARAÚJO *et al*, 2020).

Algumas dificuldades mostraram-se latentes no estudo de caso utilizado neste ensaio (Olimpíadas do Rio 2016), mais especificamente sobre as principais dificuldades que os respondentes encontraram para trabalharem de forma colaborativa com outras agências, restando evidente que fatores

¹ “*Fusion Centers*” são centros integrados por representantes de várias agências, de diferentes níveis (federal, estadual e local), que trabalham de maneira colaborativa para consecução de objetivos comuns (Tradução livre).

humanos ainda têm um papel de importância ímpar neste cenário, onde disputas institucionais, falta de normativo legal que definisse as missões de cada agência na operação e vaidade dos agentes envolvidos foram os principais óbices para uma melhor integração.

Mesmo com a dificuldade apresentada, a utilização do modelo de Fusion Centers - os Centros Integrados - têm trazido ganhos de escala à experiência brasileira. Aqui não se está afirmando que o país adotou *ipsis litteris* o protótipo americano, até por conta da complexidade que envolve a gigantesca ação nos EUA e as especificidades que existem acerca dos dois países, mas o conceito extraído daquele modelo revela boa prática a ser seguida e implementada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção de uma doutrina de integração robusta e boas práticas na integração interagências tende a contribuir significativamente na construção de estruturas de governança representativa. Os centros integrados não hierarquizados - mesmo que haja a necessidade da coordenação central de uma agência híbrida que não seja parte integrante de uma instituição única - torna mais factível a assertividade e eficiência das ações, uma vez que o mérito recai sobre todos os órgãos integrantes, com igual representatividade e maior legitimidade, conforme revelou a pesquisa realizada. Do mesmo modo, a difusão das informações é mais rápida, uma vez que todas instituições participam de forma equitativa de todos os níveis de assessoramento.

Medidas de redução de custos, de financiamento das operações integradas, de privacidade e contenção orgânica, pontos e aspectos de contato e convergência, protocolos de comunicação e de fluxo, além do intercâmbio de agentes e adoção de regras e códigos de conduta integrados são uma realidade atual impensável há alguns anos para agências brasileiras.

A manutenção de ambiente com integrantes de agências diversas em interação constante amplia a capacidade de resposta, de acesso a dados e a horizontes de informações sem precedentes. O compartilhamento de capacidades torna acionáveis dados que, isolados, não teriam a mesma significância que em um contexto ampliado, quando analisados de maneira holística.

O Subsistema de Inteligência de Segurança Pública tem se fortalecido por meio do aumento da integração entre as agências, fazendo com que os maiores beneficiados sejam justamente as instituições que o compõem. Bancos de dados, sistemas e redes agora disponíveis através de agências



participantes têm transformado a realidade do SISP para melhor, tornando esses centros imprescindíveis ao futuro da inteligência não só no Brasil, mas também no mundo.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, L. L. S.; RÉGIS, D. S. F.; ROCHA, D.: **Atividade Integrada de Inteligência de Segurança Pública No Brasil: Histórico e Evolução, Referências e Boas Práticas, Atuação Integrada**, 2020.

ATKINSON, M. et al. *Multi-Agency Working: A Detailed Study*. Slough: National Foundation for Education Research, 2002.

BRADFORD, J. A. “*All Hands on Deck*” – *A Whole-of-Government Approach*. InterAgency Journal, Fort Leavenworth, v. 4, n. 1, p. 33-43, Winter, 2013.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Operações Interagências** – MD33-M-12, 1ª Edição, 2012.

_____. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. **Manual de Operações em Ambiente Interagências** - EB20-MC-10.201, 1. ed. 2013.

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. Acesso em 19 de agosto de 2021.

_____. ABIN. **Norma Administrativa Nr. 001/ABIN/GSIPR, de 25 de março de 2009**. Estabelece norma de funcionamento do Centro de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência.

_____. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa nº 229/MD, de 28 de janeiro de 2013**. MD33-M-12: Operações Interagências. Brasília, DF, 2012.

JUNIOR, W. J. *Why We Can't All Just Get Along: Overcoming Personal Barriers to Inter-organizational Effectiveness*. InterAgency Journal, Fort Leavenworth, v. 5, n. 2, p. 25-31, Summer, 2014.

LOWENTHAL, M. M. *Intelligence: From Secrets to Policy*. [s.l.] CQ Press, 2011.

MEDEIROS, S.; MENDES, C. S. M.; PAIVA, A. L. B.: *Learning Process for Collective Decision-Making in Defense and Security: Inter-Agency Policy Building*.

MIANI, L. *Unlocking Interagency Secrets: A New Rosetta Stone?* InterAgency Journal, Fort Leavenworth, v. 1, n. 1, p. 10-18, Fall, 2010.

TAYLOR, R. W.; RUSSEL A. L.: *The Failure of Police 'Fusion' Centers and the Concept of a National Intelligence Sharing Plan, Police Practice and Research*: An International Journal, 13:2, 184-200, DOI: 10.1080/15614263.2011.581448.

SANTOS, L. M. de S. **Inteligência e Segurança Pública** – 1ª. ed. - Curitiba [PR]: IESDE, 2020.



STRICKLER, T. *Interagency Cooperation: Quo Vadis?* InterAgency Journal, Fort Leavenworth, v. 1, n. 1, p. 3-9, Fall, 2010.

WILDER, M. K. J. *Achieving Unity of Effort.* InterAgency Journal, Fort Leavenworth, v. 3, n.1, p. 40-46, Winter, 2012.

ZEGART, A. B. *Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS, and NSC.* [s.l.] Stanford University Press, 2000.

DADOS DOS AUTORES:

Emerson Gustavo dos Santos Bezerra

Possui graduação em Direito pela Universidade Católica de Brasília (2007), especialização em segurança pública e Gestão Estratégica de Segurança Pública pelo Instituto Superior de Ciências Policiais - ISCP. Possui especialização em Inteligência Estratégica pela Escola Superior de Guerra. Atualmente é MAJ QOPM - POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. Chefiou a escola de inteligência da PMDF. Coordenou o Grupo de Trabalho de elaboração da Política Nacional, Estratégia Nacional e Plano Nacional de Inteligência de Segurança Pública, no período em que esteve cedido.

Currículo Lattes:

https://www.cnpq.br/cvlattesweb/PKG_MENU.menu?f_cod=646D3B29654203FA68FA77BDC4508D17#

Virginia Souza Lima

Bacharel em Direito pelo Instituto de Ensino Superior de Brasília IESB (2009), especialização em segurança pública e Gestão Estratégica de Segurança Pública pelo Instituto Superior de Ciências Policiais - ISCP. Possui especialização em Inteligência Estratégica pela Escola Superior de Guerra. Foi aluna do Curso de Proteção de Civis em Operações de Manutenção da Paz. Peacekeeping Operations Training Institute, POTI em 2011, tendo também servido como policial das Nações Unidas no Timor Leste (2008) e Haiti (2012). Foi aluna do Curso de Inteligência Policial (nível Oficiais) dos Carabineros



de Chile (2018). Atualmente é MAJ QOPM - POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL, atuando como chefe de uma das Divisões do Centro de Inteligência da PMDF.

Currículo Lattes:

<https://lattes.cnpq.br/7718448052642402>.

COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO INTEGRADA DE FRONTEIRAS (PPIF)

INTER-AGENCY COOPERATION: AN ANALYSIS OF THE INTEGRATED BORDER PROTECTION PROGRAM (PPIF)

Prigulin Andrade de Araújo

Erly Ribeiro Crispim Júnior

RESUMO: O presente artigo foi elaborado com objetivo de analisar o Programa de Proteção Integrado de Fronteira (PPIF) à luz dos modelos de cooperação interagências além da contribuição da Inteligência de Segurança Pública (ISP) para a consecução dos objetivos delineados no programa, considerando a importância que esta temática assume no âmbito das estratégias voltadas para o combate a ilícitos transfronteiriços. A metodologia utilizada foi composta de pesquisa básica exploratória e qualitativa, através do exame documental e dos Modelos por Segmento Articulado, Modelos por Fluxos Hierárquicos de Processos e Modelos por Decisão em Redes de Salvador Raza (2012). Dessa forma, foi abordada a importância da cooperação interagências no combate aos ilícitos transfronteiriços e na produção e difusão de conhecimentos que possam subsidiar as ações dos órgãos de segurança pública que atuam na prevenção e repressão dos ilícitos cometidos na faixa de fronteira. Ao final, foram apresentadas as considerações sobre a efetividade da cooperação no âmbito do PPIF.

Palavras-chave: Cooperação Interagências; Programa de Proteção Integrada de Fronteiras; Inteligência.

ABSTRACT: *This article was prepared with the aim of analyzing the Integrated Border Protection Program (PPIF) in the light of interagency cooperation models and the contribution of Public Security Intelligence (ISP) to the achievement of the objectives outlined in the program, considering its importance that this theme assumes within the scope of policies aimed at combating reconciling offenses. The methodology used was composed of basic exploratory and qualitative research, through documental examination and Models by Articulated Follow-up, Models by Hierarchical Process Flows and Models by Decision in Networks. Thus, the importance of cooperation in combating transitory offenses and in the production and dissemination of knowledge that can be subsidized as actions of public security agencies that work in the prevention and repression of crimes committed in the border area was addressed. At the end, they were attributed as considerations on the effectiveness of cooperation in the PPIF.*

Keyword: *Interagency Cooperation; Integrated Border Protection Program; Intelligence.*



INTRODUÇÃO

Os ataques terroristas contra os Estados Unidos da América (EUA), em 11 de setembro de 2001, tornaram claro para os tomadores de decisão, em todos os níveis do governo, que eles estavam incapazes de coordenar as agências de segurança para uma resposta que fizesse frente àquele nível de ameaça. À medida que as investigações foram se aprofundando, as autoridades perceberam que os terroristas haviam descoberto e explorado falhas no sistema de segurança americano. O êxito dos perpetradores do ataque, que vitimou milhares de cidadãos americanos e outras centenas de pessoas de várias nacionalidades, se deu em razão da incapacidade de o sistema de segurança articular informações produzidas pelas diversas agências de inteligência existentes no país, que não trabalhavam de forma coordenada (MIANI, 2007, P. 1).

A exemplo dos EUA, o Brasil conta com um sistema de segurança pública bastante robusto. União, Estados e Municípios dividem a responsabilidade de preservarem a ordem pública, uma demanda que envolve dezenas de órgãos e desafios que perpassam as fronteiras e os limites das unidades da federação. Neste contexto, a temática da cooperação interagências tem se acentuado no âmbito dos órgãos governamentais à medida que crescem os desafios, principalmente a partir da ocorrência dos grandes eventos, com destaque para a Copa do Mundo em 2014 e os Jogos Olímpicos em 2016, o que obrigou os órgãos de segurança e defesa a mudarem a forma de atuar, impulsionando a busca pela cooperação interagências. Outro fator relevante foi o crescimento do crime organizado atuante na faixa de fronteira. Ferreira (2020. p. 1) destaca que:

“[...] as Organizações Criminosas tiveram acentuado desenvolvimento nos últimos anos, valendo-se do processo de globalização e de utilização de recursos logísticos modernos, meios de comunicação protegidos e articulação rápida, somada à ineficácia do Estado no seu combate, principalmente em nível preventivo e estratégico”.

Isto posto, objetiva-se nesta pesquisa analisar a forma como o PPIF organiza a cooperação entre as agências e instituições envolvidas na proteção e no combate aos ilícitos transfronteiriços, para fazer frente às organizações criminosas que atuam na faixa de fronteira em todo o território nacional.

O filão das organizações criminosas no Brasil encontra-se principalmente no tráfico ilícito de entorpecentes. Em 2021, a Organização das Nações Unidas (ONU), no Relatório Mundial sobre Drogas, destacou a preocupação com o tráfico de drogas e com a produção de cocaína em países da América do Sul e seu comércio ilícito para os Estados Unidos da América e Europa, utilizando o Brasil como rota para o tráfico. (ONU, 2021, p. 8).



A preocupação com a temática gerou a formulação de vários documentos ao longo dos anos voltados para a segurança das fronteiras. Dentre os mais recentes estão o “Plano Estratégico de Fronteira - PEF” (BRASIL, 2011) e o “Programa de Proteção Integrado de Fronteira - PPIF” (BRASIL, 2016).

O PPIF tem como missão coordenar as ações dos órgãos que atuam na faixa de fronteira na prevenção e repressão aos crimes de contrabando, lavagem de dinheiro, narcotráfico, tráfico de armas, tráfico de pessoas, mineração ilegal e tráfico de recursos naturais. Procura, ainda, promover uma cooperação coordenada dos órgãos de Defesa e Segurança Pública brasileiros e dos países fronteiriços, assim como os ligados ao desenvolvimento regional e às questões fazendárias. (BRASIL, 2016).

A criação do plano justifica-se em virtude de o mesmo buscar corrigir a falta de cooperação e coordenação entre os órgãos responsáveis pela segurança na fronteira do Brasil, mas também com órgãos de inteligência nacionais e internacionais, visto que o compartilhamento de informações é fundamental para o combate às organizações criminosas que atuam na fronteira.

Para responder às questões pontuadas acima, o trabalho foi dividido em cinco partes, a saber: a introdução em tela; o capítulo 1, que trata dos conceitos de cooperação interagências e suas diferenças em relação à coordenação e à colaboração; o capítulo 2, que apresenta o PPIF e o compara com os modelos interagências de Raza (2012); o capítulo 3, que discorre sobre o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública – SISP; o capítulo 4, que analisa o nível de cooperação entre ISP e o PPIF, no que concerne à inteligência na consecução dos objetivos colimados no programa; e, por fim, a conclusão com os principais tópicos debatidos ao longo do artigo.

1 COOPERAÇÃO, COORDENAÇÃO E COLABORAÇÃO INTERAGÊNCIAS

À medida que os problemas advindos de uma sociedade cada vez mais complexa se acentuam, e as respostas dadas pelos órgãos de segurança pública não se adequam aos problemas apresentados, surgem inúmeras propostas de remodelagem dos órgãos de segurança pública brasileiro, os quais vão da unificação a desmilitarização das polícias ou mesmo do aumento da incidência de Operações de Garantia da Lei e da Ordem – GLO¹. Todavia, os órgãos governamentais estão recorrendo a estratégias que possam otimizar os recursos disponíveis para que produzam os resultados adequados à demanda

¹ O Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, fixa diretrizes para o emprego das Forças Armadas em atividades típicas de segurança pública, através de Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), (BRASIL, 2001).

apresentada. Nesse sentido, a cooperação interagências tem sido uma forma de estruturar os agentes públicos para responder às ameaças. Raza (2012, p. 12) acrescenta que:

A dinâmica interagências se aloja no centro das transformações em gestão pública governamental, oferecida como ferramenta para harmonizar culturas e esforços diversos para obter uma decisão sobre objetivos a alcançar e, uma vez tomada a decisão, de responder a problemas complexos.

Mesmo que muitas vezes utilizados de forma indistinta, é oportuno o entendimento da diferença no significado dos conceitos de cooperação, colaboração e coordenação. Nesse sentido, Raza (2012, p. 16) assevera que:

Cooperação interagências seria caracterizada por um menor formalismo nos relacionamentos institucionais, fortemente influenciada por lideranças carismáticas, enquanto a coordenação tenderia a assegurar que as atividades de uma agência tomassem as outras em consideração, normalmente demandando arranjos organizacionais mais elaborados para a consecução de um propósito. O termo colaboração emerge como uma síntese das funções de cooperação e coordenação na dinâmica entre agências, colocando o primeiro como uma condição para o segundo - para que a coordenação produza seus efeitos, é necessário que exista um grau mínimo de cooperação institucional.

De acordo com Raza (2012), o propósito da cooperação interagências é o de trazer uma melhor resposta às demandas que definem e justificam suas missões, naturezas e existências organizacionais, por meio da adaptação, reconfiguração ou transformação de suas capacidades instaladas, para a solução de um problema comum.

2 MODELOS DE COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS

Raza (2012, p. 17) afirma que há três modelos de organização institucional para a cooperação interagências, a saber: “modelos por segmentos articulados, modelos por fluxos hierárquicos de processos e modelos por decisões em rede”. O autor, no entanto, não indica quais destes seria o melhor modelo a ser utilizado. Cada situação determina a opção a ser escolhida.

Segundo Raza (2012, p. 19-20):

[...] os modelos por segmentos articulados exploram a lógica de programas e projetos para criar uma supra - organização, temporal e condicionalmente estabelecida para dar conta de um problema específico que demanda múltiplas agências trabalhando simultaneamente para sua consecução.

Tomemos como exemplo explicativo a aplicação deste modelo aos problemas vivenciados pelos países fronteiriços em que a forte atuação das organizações criminosas exige cooperação de suas

agências², participando de forma autônoma, mas com objetivos claramente estabelecidos de forma consensual visando ao bem comum. Para Raza (2012, p. 19-20):

O emprego do modelo por programas levaria à constituição de um grupo *ad doc*, na forma de um projeto, com representantes das agências envolvidas, provavelmente coordenado no nível da Casa Civil, com o apoio da Secretaria de Assuntos Estratégicos. A composição do grupo participante no projeto e os mecanismos de decisão condicionam as possibilidades de resposta ao problema.

O modelo por fluxo hierárquico é organizado, a princípio, com uma arquitetura flexível e colaborativa dos escalões inferiores evoluindo aos escalões de alto nível da administração. Quando o consenso deixa de funcionar consoante os objetivos pretendidos, então o problema é levado ao nível decisório. Raza (2012, p. 12) argumenta que:

Esse princípio é replicado para cima nesse eixo condutor das decisões, até que se tenha consenso, ou então, até que seja necessária uma decisão presidencial. Essa coluna dorsal estaria conformada, na base, por comitês de coordenação de políticas, seguido por comitês dos vice-diretores, logo abaixo dos comitês integrados pelos titulares das instituições com responsabilidades na formulação e implementação de políticas e estratégias em resposta aos problemas formulados, que respondem diretamente ao Presidente.

O modelo de decisão em redes é centrado nas instâncias de supervisão e controle permanentes estabelecidos pela estrutura burocrática do governo, visando à convergência e agilidade operacional dos processos que cada agência desenvolve com um propósito comum. Citando Albert, Raza (2012 *apud* ALBERT, 2010) acrescenta que:

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) desenvolve trabalho inovador na conceptualização e implementação de modelos por decisões em rede, sob o título de Capacidades Habilitadas em Redes (Network Enabled Capability), para poder fomentar e integrar a contribuição de seus países integrantes em missões de extrema complexidade, enquanto preserva os interesses nacionais de cada um deles dentro do esforço coletivo.

Raza (2012, p. 12) conclui que:

Os modelos de decisões em rede demandam áreas de missões claramente delimitadas, e grande autonomia dos múltiplos centros decisórios, com associada capacidade de gerir custos e gastos, forçando a descentralização de decisões orçamentárias e controle por desempenhos, deixando de lado os orçamentos por funções ou por atividades.

Os modelos apresentados são opções que norteiam a cooperação interagências e nos ajudam a entender que não existem modelos prontos, as peculiaridades de cada problema definirão as práticas

² Organização ou instituição com estrutura e competência formalmente constituída, podendo ser governamental ou não, militar ou civil, nacional ou internacional (Manual de Campanha Operações em Ambiente Interagências – EB20 - MC-10.201, 1ª Edição, 2013).



requeridas. O conhecimento das teorias pode ajudar na escolha de melhores alternativas a serem aplicadas na conformação dos programas ou projetos que requeiram colaboração interagências.

2.1 Cooperação interagências no Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF)

Com o objetivo de melhorar a fiscalização na faixa de fronteira, o Governo Federal instituiu através do Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011, o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF). O plano deu início a um novo formato do trabalho desenvolvido pelos órgãos que atuam na faixa de fronteira, buscando na cooperação e afirmação conjunta de comando a obtenção de maior eficiência, eficácia e efetividade das ações desenvolvidas no combate aos ilícitos transfronteiriços. (BRASIL, 2011).

O plano foi posto em prática até o ano de 2016. Naquele ano, o Tribunal de Contas da União (TCU), após realizar auditoria objetivando apurar o nível de governança do conjunto de políticas públicas para a faixa de fronteira, exarou os Acórdãos nº 2.252/2015 e 1995/2016 (BRASIL, 2016), recomendando aos coordenadores da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira - CDIF (Ministério da Integração Nacional) e do Plano Estratégico de Fronteira - PEF (Ministérios da Fazenda, da Defesa e da Justiça e Segurança pública), para juntamente com os órgãos e instituições integrantes do colegiado sob suas coordenações, medidas que possibilitassem:

[...] o monitoramento e avaliação da política, constituindo por processos, procedimentos e meios suficientes, de maneira a se obterem dados confiáveis e relevantes capazes de darem suporte aos relatórios de desempenho [...].

[...] instituíssem processo sistemático, formal e concomitante de prestação de contas sobre ações, operações, metas estabelecidas e resultados alcançados conjuntamente e que contemplem mecanismos de responsabilização.

O que se verificou através dos relatórios elaborados pelo TCU e que geraram os acórdãos supramencionados é que o PEF, apesar dos resultados positivos no que concerne à cooperação dos órgãos que o compunham, carecia de metodologia e coordenação mais centralizada. Em 2016, o Presidente da República orientou para a revisão do Plano Estratégico de Fronteira, e em 30 de novembro de 2016, através do Decreto nº 8.903, foi criado o Programa de Proteção Integrada de Fronteira (PPIF), revogando o PEF (Brasil, 2016).

2.1.1 Modelo de governança do PPIF

O PPIF é composto por quatorze membros, sendo nove membros natos: Gabinete de Gestão Institucional da Presidência da República (GSI/PR), Ministério da Defesa (MD), Ministério das Relações Exteriores (MRE), Polícia Federal (PF), Polícia Rodoviária Federal (PRF), Receita Federal do Brasil (RFB), Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), Secretaria de Operações Integradas (SEOPI) e Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). Além dos cinco membros convidados: Conselho Permanente de Desenvolvimento Integrado de Fronteira (CDIF), Ministério Público Federal (MPF), Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (COMPORTOS), Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA) e Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), (BRASIL, 2016).

FIGURA 1: ORGANIZAÇÃO DO PPIF



Fonte: (GSI/PR, 2020)

O Decreto nº 9.819, de 3 de junho de 2019, criou a “Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo – CREDEN”, e dentre suas atribuições está a de “aprovar, promover a articulação e acompanhar a implementação dos programas e ações cujas competências ultrapassem o escopo de apenas um Ministério, incluídos aqueles pertinentes” (BRASIL, 2019). Logo, como a CREDEN está subordinada ao GSI/PR, este órgão coordena as ações do PPIF.

O Ciclo de governança do PPIF se inicia com os grupos temáticos compostos por coordenadores, em reuniões quinzenais, para discutirem sobre planos, indicadores e sugestões que são levados ao escalão imediato, Núcleo Integrado de Gestão Estratégica (NIGER) que, por sua vez, realiza um filtro e submete as proposições à apreciação do Conselho Estratégico do PPIF (CEPPIF), o qual é composto por oficiais gerais, diretores e chefes. A última instância do PPIF é a Alta Administração



formada por Ministros de Estado, logo existe uma articulação no modelo de governança do programa (BRASIL, 2016).

No que concerne aos modelos interagências, a configuração do PPIF se enquadra no modelo de segmento articulado, pois as negociações são estabelecidas dentro da estrutura de governança do programa, em vez de permitir que as decisões sejam emanadas pelas estruturas regulares de cada ministério. Ademais, constitui uma supra - organização formada para lidar com um problema específico: a segurança na fronteira, cuja complexidade do problema exige a participação de diversos ministérios e a formação de um grupo ad hoc coordenado pelo GSI/PR (RAZA, 2012, p. 16).

O PPIF tem elencado quatro objetivos estratégicos – o OE1: “integrar e articular ações de segurança pública da União, de inteligência, de controle aduaneiro e das Forças Armadas com as ações dos estados e municípios situados na faixa de fronteira”. (BRASIL, 2016). Por sua vez, o OE2 propõe “integrar e articular com países vizinhos as ações previstas no OE1”. Esses objetivos estratégicos se desdobram em 42 planos de ação, sendo responsáveis pelo cumprimento das metas os órgãos participantes.

Dentre os problemas identificados pelo TCU na configuração do PEF estava a falta de governança com métodos que pudessem aferir os objetivos do plano. (BRASIL, 2015).

[...] governança pública constitui um instrumento cujo objetivo é assegurar a accountability pública, contribuindo para reduzir as incertezas sobre o que ocorre no interior da administração pública, fornecendo à sociedade e ao Congresso Nacional uma razoável segurança de que os recursos e poderes delegados aos administradores públicos estão sendo geridos mediante ações e estratégias adequadas para alcançar os objetivos estabelecidos pelo poder público, de modo transparente, em conformidade com os princípios de administração pública, as leis e os regulamentos aplicáveis.

Basicamente, a coordenação do PPIF estabeleceu duas formas de controle das ações desenvolvidas pelos órgãos membros, quais sejam: os vinte e cinco indicadores para controle dos planos de ação e o módulo de gestão estratégica (STRATEC)³, que começou a ser operacionalizado em abril de 2021. A ferramenta possibilita gerenciar as ações estipuladas nos planos de ações, além de interligar os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGIFs), que ficarão responsáveis por alimentar o programa.

³ *Software* de Gestão Estratégica auxilia a colocar em ação a estratégia, possibilitando o planejamento de metas e planos de ação para seu alcance, o acompanhamento de sua execução e a comunicação e o monitoramento dos resultados organizacionais.



O PPIF busca fazer a ligação da segurança pública, inteligência, cultura aduaneira e Forças Armadas, facilitando a interlocução entre União, Estados, Municípios e países vizinhos, integrando informações. O PPIF não determina as ações dos órgãos componentes, atua como facilitador da cooperação. Dentre as oportunidades vislumbradas pelo PPIF está a de promover a cooperação entre os órgãos de defesa, segurança pública e inteligência.

3 INTELIGÊNCIA NO PPIF

Promover a cooperação dos órgãos de inteligência nacionais e internacionais está entre os objetivos estratégicos do PPIF. Para combater as organizações criminosas que atuam na fronteira, é essencial que as agências de inteligência compartilhem informações nos níveis locais, regionais e internacionais sobre as melhores práticas que possam resultar na otimização dos recursos disponíveis.

Nesse sentido, o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), criado pela Lei nº 9.883, de 7 de setembro de 1999, que funciona com o escopo de uma composição cooperativa entre os órgãos que o compõem, e cujo órgão central é a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), atua em várias áreas de interesse do Estado, tal como a segurança pública (BRASIL, 1999).

Outro exemplo de órgão que compõe essa rede é o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP), criado pelo Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000, que integra o SISP, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Ministério da Defesa, o Ministério da Integração Nacional, o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e os órgãos de Inteligência de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal. O papel de órgão central do SISP cabe à Diretoria de Inteligência (DINT) da Secretaria de Operações Integradas do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). (BRASIL 2000).

No âmbito da cooperação com os países fronteiriços, além da cooperação informal que culturalmente já se desenvolve bem antes da utilização de modelos formais para a cooperação interagências, atualmente, funciona, no Estado do Rio de Janeiro (RJ), o Centro de Cooperação Policial Internacional (CCPI). O centro foi inaugurado em 2016, para coordenar as ações de cooperação policial internacional voltadas à segurança dos jogos olímpicos de 2016. Atualmente, o CCPI é composto por representantes das polícias da Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai. Entre os órgãos brasileiros, estão presentes a PF, que coordena o CCPI, a PRF e o DEPEN. Tem como



finalidade o Intercâmbio de informações visando, principalmente, combater o tráfico ilícito de entorpecentes e o contrabando de armas no continente sul-americano (BRASIL, 2016).

Segundo Raza (2012, p. 23), essas instâncias atuam como nós de uma rede de relacionamentos que inclui instituições burocráticas tradicionais e agências de governo, todas integradas dentro dos propósitos do governo.

Por sua vez, esse modelo ainda encontra uma certa tensão entre os níveis operacionais dessas instituições, principalmente no compartilhamento de informações para elaboração de relatórios em níveis estratégicos, causando vícios no produto final consumido pelo tomador de decisão, prejudicando o fluxo de informações nas três esferas, operacional, tático e estratégico; a infraestrutura de comunicação em apoio ao processo de decisão é parte crítica desses modelos, que fomentam a autossincronização das agências na busca de foco, convergência e agilidade operacional nos processos que cada uma desenvolve em prol do propósito comum (RAZA, 2012, p. 23).

Visando aprimorar esforços conjuntos, dentro de uma lógica de cooperação e coordenação interagências, desenvolvida pelo PPIF e em consonância com o já estabelecido SISP, em dezembro de 2019, inspirado no modelo de *fusion center* norte-americano, a Secretaria de Operações Integradas do Ministério da Justiça e Segurança Pública inaugurou, na cidade de Foz do Iguaçu-PR, o Centro Integrado de Operação de Fronteira (CIOF), objetivando a coleta, análise e difusão de conhecimentos relevantes, o compartilhamento dos meios de investigação e a coordenação de ações operacionais entre várias instituições de segurança. (Ferreira, 2020, p. 1).

Desde então, foram inaugurados outros cinco Centros Integrados de Inteligência de Segurança Pública (CIISP) em cada região do país, mais o CIISP Nacional em Brasília, na Diretoria de Inteligência, formando uma importante rede de cooperação da Inteligência de Segurança Pública (ISP), assim como a disponibilização de aproximadamente 400 bases de dados. Os centros são compostos por representantes das agências de inteligência de todas as forças de segurança.

A SIOPI, através da Diretoria de Operações (DIOP), coordena a operação Hórus, uma das que compõem o conjunto de ações delineadas pelo PPIF. Outra de grande envergadura é a operação Ágata, coordenada pelo Ministério da Defesa. O SISP, através de suas agências, colabora de forma efetiva com

conhecimentos que subsidiam os níveis estratégico⁴, tático⁵ e operacional⁶, em âmbito federal ou estadual, para o planejamento do emprego dos recursos de forma a produzir os resultados desejados.

O grande número de Centros Integrados inaugurados no Brasil dos “pós grandes eventos” esbarra em nossas estruturas com a fraca colaboração, permanente e estável que vise de forma vertical à progressão nas cadeias hierárquicas desde os níveis operacionais até os mais altos níveis estratégicos e respectiva tomada de decisão.

RAZA atribui a essa estrutura de colaboração hierarquizada como um Modelo por Fluxos Hierárquicos de Processos, que, segundo seu entendimento, atribui a seguir esse modelo:

Esse modelo assegura a continuidade dos processos de decisão interagências, compensando interrupções e descontinuidades do modelo por projetos. O problema é que exige a criação em todas as agências das competências e mecanismos para que elas possam efetivamente participar do processo; o que é caro e demorado, exigindo normalmente mudanças nas organizações e na cultura institucional (RAZA, 2012, p. 16).

Nem sempre essas estruturas criadas através de lei estão aptas a lidar com problemas pontuais que por ventura venham a sobrecarregar um órgão específico. Para esse problema, Raza explana a criação de Modelos por Segmentos Articulados, cujo principal propósito é agir de forma colaborativa a um problema latente, que, segundo o autor:

As práticas alojadas na categoria dos modelos por segmentos articulados exploram a lógica de programas e projetos para criar uma supra - organização, temporal e condicionalmente estabelecida para dar conta de um problema específico que demanda múltiplas agências trabalhando simultaneamente para sua consecução. (RAZA, 2012, pág. 14).

O Plano de Proteção Integrada de Fronteira (PIPF) tem em seu cerne a cooperação e coordenação das agências e instituições atuantes na fronteira de forma a vir ao encontro de uma tendência internacional de cooperação, tais como ONU, OTAN etc.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

⁴ A inteligência estratégica foca na produção de conhecimentos para assessorar a formulação de políticas de governo e a definição de diretrizes estratégicas dela decorrentes (Araújo, 2020).

⁵ **5** A inteligência tática, por sua vez, trabalha a produção de conhecimentos táticos para identificação, avaliação e definição de estratégias sobre alvos (pessoas, organizações ou grupos), conjunturas nas quais estão inseridos e redes de relacionamento que estejam associadas a alguma ameaça acompanhada pela AI (Araújo, 2020). **TIRAR O 5.**

⁶ A inteligência operacional busca reportar, com maior brevidade, fatos e situações que necessitam de atenção imediata da autoridade decisória, pressupõe, por parte do analista, agilidade na obtenção e na seleção de dados, visão sistêmica e clara percepção de cenários atuais que interessam ao poder decisório, sendo um trabalho de análise rápida e dinâmica (Araújo, 2020).



No Brasil, a colaboração interagências ganhou impulso com advento dos grandes eventos, Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016, à medida que os sistemas de segurança pública e defesa tiveram que unir esforços visando ao objetivo de promoverem a segurança das competições esportivas. A experiência positiva foi assimilada pelos diversos ministérios responsáveis pela segurança e desenvolvimento da faixa de fronteira brasileira, resultando na elaboração do Programa de Proteção Integrada de Fronteira – PPIF.

O modelo de governança adotado pelo PPIF favorece a colaboração interagências à medida que descentraliza o planejamento alojado nos altos escalões da administração pública e possibilita a formação de gabinetes em várias esferas com poder de decisão nos âmbitos Federal, Estadual e Municipal, o que gera confiança e comprometimento dos participantes, resultando em avanços significativos, sobretudo nos objetivos estratégicos, nos planos de ação e nos planejamentos integrados das ações desenvolvidas pelos órgãos participantes, por meio do Núcleo Integrado de Gestão Estratégica (NIGE) em nível federal e nos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira – GGIF no âmbito dos Estados e Municípios.

Outro ponto a se destacar é o nível de cooperação existente no Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP), que se encontra bastante evoluído, sendo um ponto crucial para o sucesso do PPIF, uma vez que a inteligência assume papel significativo no planejamento do emprego dos meios disponíveis para a execução do programa. Também houve uma importante evolução no SISP com a criação dos Centros Integrados de Inteligência regionais, possibilitando a coordenação e maior celeridade no fluxo de conhecimentos produzidos em todas as unidades da federação, e apesar de ainda não existir um sistema integrando os bancos de dados com informações de uso comum do SISP, a presença de representantes dos órgãos de segurança pública estaduais favorece o acesso a bancos de dados não integrados.

Por fim, constata-se que existe importante progresso na aplicação do modelo de cooperação interagência no PPIF. O uso da dinâmica interagências vem contribuindo para a reformulação das estratégias utilizadas pelas instituições. Visando o desenvolvimento e segurança da faixa de fronteira, o modelo de governança estabelecido pelo programa está em conformidade com o Modelo por Segmento Articulado mesclado com o Modelo de Decisões em Redes. Todavia, seria prematuro concluir que a prática interagências está consolidada no âmbito do PPIF, mas existem evidências que anunciam um processo de evolução bastante promissor no uso das ferramentas interagências como forma de mitigar os problemas inerentes à segurança e desenvolvimento da faixa de fronteira.



REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Thiago. *Modelo de Gestão Tática-Operativa de Inteligência: Un Enfoque Sistémico Basado En Redes y Equipos Multidisciplinares*. Revista Brasileira de Inteligência. V. 15, p. 62 – 64, 2020.

BRASIL. **Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001**. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1. Brasília, DF, p. 66, 27 de agosto de 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3897.htm>. Acesso em 10 de outubro de 2021.

BRASIL. **Decreto nº 8903 de 16 de novembro de 2016**. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. [S. 1.], 16 de novembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8903.htm>. Acesso em 06 de agosto de 2021.

BRASIL. **Decreto nº 7.496, de 08/11/2011**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato_2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm#art2i>. Acesso em 30 de agosto de 2021.

BRASIL. **Portaria nº 296 de 30 de junho de 2016**. Publicado do Diário Oficial da União em 04 de julho de 2016, edição 126, seção 1, p. 67.

FERREIRA, Spencer Denis. **O emprego dos órgãos de inteligência em operações em ambiente interagências na faixa de fronteira**. Biblioteca digital do Exército, Rio de Janeiro, p. 01-162 – 2017. Disponível em: <<https://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/1/1115>>. Acesso em 17 de agosto de 2021.

MIANI, L. *Unlocking Interagency Secrets: A New Rosetta Stone?* Interagency Journal, Fort Leavenworth. v.1, n.1, p. 10-18, Fall, 2010. Disponível em: <<https://thesimonscenter.org/wp-content/uploads/2010/11/IAJ-1-1-pg10-18.pdf>>. Acesso em 11 de agosto de 2021.

MINISTÉRIO DA DEFESA. 2012. **Operações Interagências** – MD33-M-12. Brasília. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/doutrina_militar/lista_de_publicacoes/md33_m_12_1_ed_2012.pdf>. Acesso em 10 de agosto de 2021

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.819, de 03 de junho de 2019**. Dispõe sobre a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo. [S. 1.], 04 de junho de 2019. Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/717713183/decreto-9819-19>>. Acesso em 25 de outubro de 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Gabinete de Segurança Institucional**. 20 de fevereiro de 2019. [S. 1.], 20 de fevereiro de 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/gsi/pt-br/assuntos/programa-de-protecao-integrada-de-fronteiras-ppif-1>>. Acesso em 06 de agosto de 2021.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº 9.883, de 7 de setembro de 1999**. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. [S.1.], 7 de setembro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19883.htm>. Acesso em 05 de outubro de 2021.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **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. [S. 1.], 21 de dezembro de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3695.htm>. Acesso em 10 de setembro de 2021.

RAZA, Salvador. **Cooperação Interagências: Por Que e Como Funciona um Estudo de Modelos Organizacionais nas Relações Internacionais?** *Brazilian Journal of International Relations*, v. 1, n. 1, pp. 7-37. 2012.

SCHERMA, Márcio Augusto. **As Políticas Brasileiras Para a Faixa de Fronteira: Um Olhar a Partir das Relações Internacionais.** Tese (Doutorado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria Operacional.** TC 014.387/2014-0. Brasília. 2015. Disponível em: <<https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/313427578/1438720140/inteiro-teor-313427631>> Acesso em 28 de agosto de 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.995, de 3 de agosto de 2016.** Auditoria operacional com objetivo de avaliar os aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira. Avaliação da etapa relativa aos aspectos monitora. Brasília, DF, Processo 014.387/2014-0.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.252, de 9 de setembro de 2015.** Auditoria operacional. Avaliação de governança de políticas públicas. Fortalecimento da faixa de fronteira. Processo 014.387/2014-0.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Boletim do Tribunal de Contas da União, Especial, Ano XLIV, nº 12, de 2011.** Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União. Revisão Junho 2011. Brasília, DF.

ONU. *World Drug Report 2021.* New York, EUA: *United Nations Office on Drugs and Crime, 2021.* Relatório disponível em: <https://www.unodc.org/res/wdr2021/field/V2104298_Spanish.pdf>. Acesso em 09 de outubro de 2021.

ONU. *World Drug Report 2013.* New York, EUA: *United Nations Office on Drugs and Crime, 2013.* Relatório. Disponível em: <http://www.unodc.org/unodc/secured/wdr/wdr2013/World_Drug_Report_2013.pdf>. Acesso em: 17 de outubro de 2021.



DADOS DOS AUTORES:

Prigulin Andrade de Araújo

Tenente Coronel da Polícia Militar do estado do Acre, Graduado em Letras Português/Espanhol pela Universidade Federal do Acre, pós-graduado em direito processual penal pelo instituto Damásio de Jesus, especialista em Inteligência Estratégica pela Escola Superior de Defesa- ESD, especialista em policiamento montado pelo Regimento de Cavalaria 9 de Julho – MPSP, especialista em bombas e explosivos pela Secretaria de Segurança Pública – SENASP.

Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/4930664590134493>.

ORCID: 0000-0003-2108-9289.

Erly Ribeiro Crispim Júnior

Inspetor de Polícia vinculado à Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul. Possui graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Rio Grande (1999) e graduação em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande (2017). Tem experiência na área de Direito e cursa Mestrado em Direito e Justiça Social na FURG (Universidade Federal do Rio Grande).

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1651835741296703>.

ORCID: 0000-0002-0643-9968.

A INTEROPERABILIDADE ENTRE AS AGÊNCIAS DE INTELIGÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DAS FORÇAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: A COMPATIBILIZAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL COM A CONFIANÇA NECESSÁRIA À COOPERAÇÃO EM MATÉRIA DE INTELIGÊNCIA

THE INTEROPERABILITY AMONG THE INTELLIGENCE AGENCIES OF THE PROSECUTOR OFFICE AND PUBLIC SECURITY FORCES: THE COMPATIBILIZATION BETWEEN THE POLICE ACTIVITY SUPERVISION AND THE TRUSTINESS NEEDED FOR THE COOPERATION IN INTELLIGENCE MATTER

Rafael Schwez Kurkowski

Rodney da Silva

RESUMO: O presente ensaio problematiza a interoperabilidade entre as agências de inteligência do Ministério Público e das forças de segurança pública. Ele busca compatibilizar o controle externo sobre a atividade policial exercido pelo Ministério Público, que pode ser fator de antagonismo institucional, com a confiança que se faz necessária entre as agências e os atores envolvidos na atividade de inteligência. Para tanto, mediante revisão bibliográfica, análise documental da legislação brasileira correlata e estudo de caso, o ensaio examina o papel constitucional do Ministério Público e o controle externo da atividade policial. Na sequência, identifica a confiança como requisito à cooperação de inteligência entre as agências. O estudo conclui então que os Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado e as Unidades de Inteligência, capitaneados pelo Ministério Público, fomentam a relação de confiança, o que permite a interoperabilidade técnica entre os órgãos responsáveis pela segurança pública.

Palavras-chave: Inteligência. Interoperabilidade. Ministério Público. Polícia. Segurança Pública. Compatibilização do controle externo com a cooperação.

ABSTRACT: *The present essay studies the interoperability among intelligence agencies of the prosecutor office and the public security forces. It intends to establish a compatibility between the control over the police activity that is performed by the prosecutor office, which can generate institutional antagonism, with the trustiness needed among the agencies and its actors involved in the intelligence. For this purpose, through bibliographic review, document analysis of the Brazilian legislation and case study, the essay examines the constitutional function of the prosecutor office and the control over the police. Then, it identifies the trustiness as a requirement for*



the cooperation in the intelligence among agencies. The study concludes that the Special Group of Organized Crime Combat and Intelligence Centers, headed by the prosecutor office, generates trustiness, which allows technical interoperability between those responsible for public safety.

Keyword: Intelligence. Interoperability. Public officer. Police. Public Security Compatibility of the control over police with the cooperation.

INTRODUÇÃO

O Ministério Público (MP), de procurador do rei, ou seja, representante e defensor dos interesses do soberano¹, transformou-se em defensor da sociedade, tanto sob o ponto de vista criminal quanto civil. No Brasil, por exemplo, segundo o art. 127 da Constituição Federal (CF), o “Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Para o exercício dessas atribuições, o MP relaciona-se ordinariamente com outras instituições, sempre almejando a realização do bem comum e o interesse público, notadamente a segurança pública.

A questão desafiadora que se apresenta consiste em como solucionar o aparente conflito na relação com os órgãos de segurança que, em casos extremos, pode levar ao antagonismo e até disputa por espaço e reconhecimento institucionais, principalmente considerando que o MP, no exercício do controle externo, pode investigar de ofício esses órgãos, o que não se confunde com atividade correcional.

Nesse sentido, o presente ensaio problematiza os percalços e os desafios para a manutenção da interoperabilidade entre as agências de inteligência do MP e dos órgãos de segurança pública, propondo-se a responder à seguinte questão: como compatibilizar o exercício do controle externo da atividade policial, atividade de fiscalização por excelência, com a cooperação que se faz necessária em matéria de inteligência, atividade eminentemente colaborativa?

Para responder a esse problema, este ensaio, mediante revisão bibliográfica, análise documental e boas práticas reconhecidas pelo sistema, estabelece os seguintes objetivos, apresentados nas seções abaixo. Em primeiro plano, analisa o papel do MP segundo a Carta Magna. Em seguida,

¹ Segundo Emerson Garcia (2015, p. 68), “é possível afirmar que a origem da Instituição [Ministério Público] está associada à individualização da função judiciária, outrora exercida de forma concentrada pelo soberano, e que passou a ser desempenhada por agentes especializados, os magistrados. Não mais detendo o Rei o exercício da função jurisdicional fez-se necessária a criação de órgãos que fiscalizassem o exercício dessa função e, perante ela, defendessem os interesses do soberano ou, em alguns casos excepcionais, o próprio interesse social”.

trata do controle externo da atividade policial, como catalisador de um possível antagonismo institucional. Por fim, examina a atividade de inteligência e a consequente necessidade de cooperação entre as agências, identificando a institucionalização da confiança como requisito para a cooperação na atividade inteligência entre os órgãos.

1 O PAPEL CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público deixou de ser órgão do Poder Judiciário, condição ostentada na CF de 1967, ou apêndice do Poder Executivo, situação verificada com a grande emenda constitucional em 1969. Com o advento da CF de 1988, o MP tornou-se uma instituição permanente e essencial para a tutela da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Sem subordinação hierárquica, tampouco orgânica, com qualquer poder da República, o MP brasileiro, que é compreendido pelo Ministério Público da União (MPU) e pelos Ministérios Públicos dos Estados², exerce destacado papel no sistema penal³, especialmente em razão de ser o único legitimado a “promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei”, segundo o art. 129, I, da CF. Essa legitimidade privativa, a propósito, confere ao MP uma parcela de soberania do Estado (MAZZILLI, 2019, p. 702).

A vedação imposta pelo art. 129, IX, in fine, da CF⁴, para o MP prestar representação judicial e consultoria jurídica para entidades públicas delimitou bem as suas atribuições e avultou a sua independência em relação ao Poder Executivo. Essa vedação foi muito significativa: “causou importante impacto no Ministério Público Federal que antes fazia a defesa da União” (RODRIGUES, 2019, p. 342).

² Diz o art. 128 da CF: O Ministério Público abrange:

I - o Ministério Público da União, que compreende:

- a) o Ministério Público Federal;
- b) o Ministério Público do Trabalho;
- c) o Ministério Público Militar;
- d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; II - os Ministérios Públicos dos Estados.

³ Segundo Nilo Batista (2011, p. 24, 25), o “direito penal é o conjunto de normas jurídicas que preveem os crimes e lhes cominam sanções, bem como disciplinam a incidência e validade de tais normas, a estrutura geral do crime e a aplicação e execução das sanções cominadas”. Já ao grupo das instituições policial, judiciária e penitenciária, “que, segundo as regras jurídicas, se incumbem de realizar o direito penal, chamamos de *sistema penal*” (grifo dos autores).

⁴ Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Embora não seja um poder, o Ministério Público “foi erigido a um órgão constitucional de soberania, em posição similar aos chamados ‘Poderes de Estado’. Na realidade, o Ministério Público brasileiro foi alçado à posição de fiscal e controlador dos demais órgãos do Estado” (RITT, 2002, p. 173). Assim, o MP “de hoje tem elevado status constitucional, com um claro perfil nacional” (MAZZILLI, 2019, p. 702).

Observada a sua condição de instrumento para a proteção de direitos, há doutrina que qualifica o MP como verdadeira cláusula pétrea, nos termos do art. 60, § 4º, IV, da CF (GARCIA, 2015, p. 113; MORENO, 2019; RITT, 2002, p. 181). Diante dessa qualidade, nem mesmo a CF poderia ser alterada para abolir a instituição.

No âmbito cível, o MP pode atuar tanto judicial quanto extrajudicialmente para a tutela do meio ambiente, do patrimônio público e social e outros interesses difusos e coletivos, inclusive a segurança pública, conforme a literalidade do art. 129, III, da CF. Mesmo nas ações judiciais que não são ajuizadas pelo MP, mas por outros entes que detêm legitimidade ativa coletiva, o MP intervém como *custos legis* (fiscal da lei). Logo, inexistente processo que envolva direito coletivo que não passe pela análise da instituição ministerial.

No âmbito criminal, o MP atua visando à garantia da segurança pública, a qual pode ser vista sob duas concepções: como direito ou interesse difuso⁵, quando “atua na preservação de valores, em benefício do indivíduo, grupo e pessoas em geral, para a manutenção do equilíbrio da sociedade e da ordem pública e evitar o risco da autotutela”; ou como direito humano, caso em que a segurança pública protege e resguarda valores “para uma qualidade de vida comunitária tranquila e pacífica” (SANTINI; MARQUES, 2019, p. 450).

Ainda sob a ótica da atuação criminal, sabe-se que eventual condenação criminal somente é possível, no Brasil, por meio do devido processo legal, que, no âmbito penal, se inicia por força da acusação deduzida pelo Ministério Público, quando oferece a denúncia. Trata-se do princípio da inevitabilidade do processo penal, segundo o qual a toda prática criminosa deve seguir uma ação judicial

⁵ Os direitos ou interesses difusos são espécie do gênero direito coletivo. Em sentido amplo, “a expressão *interesses coletivos* refere-se a interesses transindividuais, de grupos, classes ou categorias de pessoas. Nessa acepção larga é que a Constituição se referiu a direitos coletivos, em seu Título II, ou a interesses coletivos, em seu art. 129, III” (grifos do autor) (MAZZILLI, 2009 p. 54). Já os “interesses ou direitos difusos são identificados como aqueles relacionados a um número indeterminado de pessoas, vinculados por uma relação factual que merece ser acolhida pelo ordenamento jurídico. São de natureza indivisível [...] O que caracteriza, portanto, seu caráter difuso é tanto a indeterminação dos seus titulares quanto a existência de uma ligação entre eles decorrente de uma circunstância de fato” (MARQUES; BENJAMIN; MIRAGEM, 2006, p. 975).



correspondente, compatível com a regra da necessidade do processo penal, visto que inadmissível a imposição da pena, sem que seja no bojo desse processo (TUCCI, 2002, p. 42).

Em última análise, a condenação criminal e o seu correlato cumprimento exercem funções preventivas. A prevenção geral negativa atina à intimidação dos potenciais criminosos em face da exemplaridade da punição. Já a prevenção geral positiva respeita ao reforço da confiança nas leis pelos cidadãos que são fiéis ao direito: ao perceber que o indivíduo é punido quando viola a lei, o cidadão constata que o direito se mantém vigente (KURKOWSKI, 2018).

Percebe-se que o Ministério Público se revela como instituição essencial ao sistema de defesa da paz e do equilíbrio social, uma vez que contribui para a segurança pública não só quando inicia o processo penal e obtém a eventual responsabilização penal do infrator, mas também quando exerce a tutela dos interesses coletivos, especialmente o direito difuso à segurança pública⁶. Exemplo, digno de nota, é a iniciativa do Ministério Público do Estado do Maranhão (2016), que participa de convênio firmado com a Secretaria de Segurança Pública do Estado do Maranhão, a Prefeitura Municipal de São Luís/MA, a Câmara Municipal de São Luís/MA e o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – IMESC, que trata do projeto de Monitoramento de Dados de Violência na Ilha do Maranhão, por intermédio do Sistema de Informação Geográfico – SIGs. O objetivo central consistente no “desenvolvimento do Diagnóstico da Segurança Pública do Estado do Maranhão, visando à otimização do planejamento e gestão direcionada a proteção dos direitos e liberdades individuais, bem como a proteção da vida e da propriedade dos cidadãos”. Esse monitoramento permite, por exemplo, a identificação de “manchas criminais”, em São Luís/MA, a fim de melhor aproveitar o emprego do policiamento ostensivo.

Não bastassem as inúmeras responsabilidades deferidas pelo legislador constitucional ao Parquet, atribuiu-se o controle externo da atividade policial, missão decorrente do exercício do “dever” de tutela do direito difuso à segurança pública, bem como do início da ação penal, quando constatada a prática de crime (princípio da obrigatoriedade da ação penal).

Para o exercício dessa importante atividade, a “atuação do Ministério Público no controle externo da atividade policial pode estar relacionada ao policiamento de segurança pública em geral ou

⁶ Diz o art. 129, III, da CF: São funções institucionais do Ministério Público: [...] III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.



à atividade de investigação criminal”, visando ao “aperfeiçoamento da promoção da segurança pública” (ÁVILA, 2019, p. 1424, 1425).

Sob a óptica dessa atribuição constitucional frisa-se a forma bipolar exigida à instituição, que se apresenta regularmente como consorte dos órgãos policiais, no combate aos crimes de toda a natureza, ao mesmo tempo em que deve desincumbir-se da função fiscalizadora/controladora das mesmas instituições, as quais revelam-se como parceiras, uma que se apoiam mutuamente na missão de perseguir o crime.

Esse aparente e eventual conflito há de ser solucionado com o estabelecimento de um canal técnico de comunicação, o que se faz normalmente por meio do exercício das funções constitucionais de cada órgão. Da mesma forma, acordos de cooperação técnica e medidas administrativas são importantes para aproximação da realidade de cada instituição.

2 O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL COMO FATOR DE ANTAGONISMO INSTITUCIONAL

O controle externo da atividade policial é atribuição do MP prevista no art. 129, VII, da CF, o qual foi regulamentado pela Lei Complementar (LC) nº 75/93. Esta constitui a Lei Orgânica do MPU, com aplicação subsidiária aos MPs estaduais⁷.

Os organismos policiais estão sujeitos à fiscalização do MP, consequência dos mecanismos de equilíbrio existentes em qualquer Estado de Direito. Referida fiscalização não se confunde com as providências estipuladas no art. 9º da LC nº 75/93, que não permitem que o Parquet exerça o poder disciplinar sobre as polícias, o qual compete à respectiva corregedoria. Contudo, quando na função auxiliar de polícia judiciária, consequentemente em apoio à atividade do Ministério Público, “cabe a este exercer uma função correicional extraordinária, coexistindo com a atividade correicional ordinária, inerente à hierarquia administrativa e que é desempenhada pela própria administração” (GARCIA,

⁷ Art. 9º O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial por meio de medidas judiciais e extrajudiciais podendo:

I - ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais;

II - ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial;

III - representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder;

IV - requisitar à autoridade competente para instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial;

V - promover a ação penal por abuso de poder.

2015, p. 369), ou seja, a própria polícia. Como o MP é o titular da ação penal pública, devendo, para tanto, formar a sua opinião delitiva (*opinio delicti*) a fim de oferecer a denúncia criminal, o controle externo da atividade policial permite que ele direcione a investigação criminal, a qual é conduzida pela autoridade policial (delegado de polícia). Por exemplo: se o membro do MP necessita elucidar um fato para a formação da sua opinião, ele requisita que a autoridade policial proceda à respectiva investigação, independentemente da convicção que ela tenha sobre o fato ou a linha investigativa. Essa requisição é cogente, ou seja, o destinatário não pode recusar cumprimento a ela. Aqui fica nítida a função auxiliar – mas importantíssima – da polícia judiciária ao MP, um dos fundamentos do próprio controle externo.

Correlata ao controle externo da atividade policial está a capacidade investigatória do MP. Por essa atribuição, o membro do MP constata que determinado crime pode não ser adequadamente investigado pela polícia (exemplo meramente hipotético: em caso de ilícito criminal cometido pela única autoridade policial de um município, que é auxiliada por apenas dois agentes de polícia), o próprio MP pode investigar o fato, mediante a instauração de um Procedimento Investigatório Criminal (PIC), o qual está regulamentado pela Resolução CNMP nº 181/2006. Da mesma forma, essa atribuição estende-se às investigações envolvendo organizações criminosas, hoje capitaneadas pelos GAECOs (Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado), órgãos vinculados à Procuradorias-Gerais de Justiça, no âmbito estadual e à Procuradoria-Geral da República em âmbito federal.

Essa capacidade investigatória do MP também decorre da teoria dos poderes implícitos, já adotada pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Goldfinger, ao comentar dois julgados desse Tribunal que fazem referência expressa à aludida teoria, sustenta: “quando uma Constituição atribui funções a seus órgãos, são igualmente atribuídos os meios e instrumentos necessários para o cumprimento do que fora determinado constitucionalmente” (GOLDFINGER, 2019, p. 69). Em síntese: se o MP tem o poder de oferecer a denúncia criminal, implicitamente ele detém a capacidade de investigar a fim de formar a sua opinião delitiva para então propor a acusação. A dimensão desse controle externo da atividade policial pelo MP pode ser fonte de antagonismo institucional, até porque o direcionamento da investigação criminal pelo MP, mediante requisição à autoridade policial, pode ser visto como uma ingerência indevida na linha investigativa adotada pela polícia judiciária. Da mesma forma, a investigação realizada pelo próprio MP pode ser encarada como desconfiança ou competição em relação ao trabalho da polícia judiciária.

Não bastasse, eventuais investigações que identifiquem faltas disciplinares, por parte de policiais, e que resultam no encaminhamento ao órgão correicional das respectivas instituições, em



alguns casos essa iniciativa resulta em desgaste pessoal entre os envolvidos. Agrava a situação se o ilícito disciplinar caracterizar, mediante a violação de algum princípio da administração pública⁸, ato de improbidade administrativa, hipótese em que membro do MP é obrigado, pela sua função, a ajuizar a correspondente ação por improbidade administrativa contra o agente público infrator.

Esse antagonismo, historicamente, desestabiliza a confiança entre os integrantes do sistema de inteligência de segurança pública e os órgãos correlatos do Ministério Público. Essa quebra de confiança interrompe o fluxo informacional que deve existir, resulta na compartimentação de conhecimentos sensíveis e compromete a cooperação entre as agências de inteligência, que é essencial para a garantia da segurança pública.

Para minimizar essa possibilidade de ruptura interorganizacional, afigura-se necessário institucionalizar a confiança que, no campo da segurança pública, se realiza por meio da atividade de inteligência, onde os laços de fidúcia consolidam-se com o tempo de exercício funcional e a convivência no sistema.

É dessa atividade de inteligência que o MP deve valer-se para cumprir o seu papel constitucional, que decorre da exigência do princípio constitucional da eficiência, previsto no art. 37 da CF (COUTINHO, 2016, p. 306).

3 A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA E A COOPERAÇÃO ENTRE AS AGÊNCIAS

Para Sherman Kent, quem primeiro sistematizou, sob a perspectiva acadêmica, a inteligência (GONÇALVES, 2018, p. 7), esta compreende três vertentes: conhecimento, organização e atividade.

A inteligência pode ser vista como o próprio conhecimento produzido: “um volume impressionante e uma variedade de conhecimento” (tradução nossa) (KENT, 1965, p. 3). Como organização, a inteligência é uma instituição, uma organização física composta por pessoas que produzem conhecimento (KENT, 1965, p. 69). Por derradeiro, a inteligência também pode ser encarada como “sinônimo para a atividade que a organização desempenha” (tradução nossa) (KENT, 1965, p. 151).

⁸ Esses princípios estão previstos no caput do art. 37 da CF, cuja redação segue: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).”



Em suma, essas três vertentes podem ser entendidas como produto – inteligência é o conhecimento produzido –, organização – inteligência são as estruturas funcionais que produzem conhecimento – e processo – inteligência é o procedimento adotado para a produção do conhecimento (GONÇALVES, 2018, p. 8).

A despeito do trato sigiloso, a inteligência deve observar os princípios da segurança, da imparcialidade, do controle e da ética, entre outros (GONÇALVES, 2018, p. 126-132).

Além disso, a inteligência constitui atividade que está submetida a controle, tanto interno, ou seja, aquele hierárquico-disciplinar do próprio órgão produtor da inteligência, quanto externo. No âmbito federal, por exemplo, a atividade de inteligência está sujeita ao controle externo pela Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência – CCAI do Congresso Nacional, na forma da Resolução CN nº 2/2013, que regulamentou o art. 6º da Lei nº 9.883/99. Na seara dos órgãos policiais, sustenta-se o entendimento de que a inteligência por eles desenvolvida se submete ao controle externo da atividade policial realizado pelo MP, embora se reconheça a existência de posicionamento em sentido contrário, pelo menos em relação ao conteúdo.

No Brasil, o conceito de inteligência foi positivado no art. 1º, § 2º, da Lei nº 9.883/99⁹. Anota-se que, após a extinção do Serviço Nacional de Informações – SNI, criado pela Lei nº. 4.341/64 e dissolvido pela Medida Provisória nº 150, de 1990, que criou o Departamento de Inteligência controlado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE da Presidência da República, a inteligência, no Brasil, não foi desenvolvida, restou estagnada. Esse quadro de letargia modificou-se apenas em 1999, com a edição da já referida Lei nº 9.883/99, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência – SISBIN, tendo criado a Agência Brasileira de Inteligência– ABIN como o seu órgão central.

Pode ser objeto da atividade de inteligência qualquer dado que, porventura, tenha relevância na tomada de decisão. Isso permite a classificação da inteligência em diversas espécies: de Estado (ligada à defesa da sociedade e do próprio Estado), militar (voltada à defesa nacional), fiscal (dirigida à fiscalização em qualquer área, como meio ambiente, agricultura e pecuária), financeira (direcionada aos ilícitos financeiros), fazendária (vencionada à identificação da omissão do contribuinte em recolher o tributo devido) etc. Também existe a inteligência competitiva, aquela segundo a qual empresas

⁹ § 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.



estudam os seus concorrentes e os mercados a fim de obter vantagens competitivas (GONÇALVES, 2018, p. 32-73).

Também os altos níveis da sofisticada criminalidade atual, principalmente do crime organizado, demandam o emprego da inteligência aos órgãos de segurança pública (GOMES, 2009, p. 111). Frisa-se: “conhecer o cenário onde se desenvolve a criminalidade, o perfil de seus integrantes e a diversidade dos padrões adotados permite a elaboração de projetos de ação que podem ser implementados imediatamente ou ações futuras” (SILVA; OLIVEIRA; BEDIN; ROVER; KERN, 2008, p. 380). Gonçalves (2018, p. 246) acrescenta que o enfrentamento à criminalidade exige a cooperação na matéria de inteligência, com destaque para uma atuação sob a perspectiva preventiva.

Tendo em vista o escopo deste ensaio, importa destacar a inteligência com o foco na segurança pública. Nesse sentido, o Decreto nº 3.965/2000 criou o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública – SISP, 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. O art. 1º, § 3º, do Decreto nº 3.965/2000, dispõe que cabe aos integrantes do Subsistema “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”.

Já a Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública – PNISP, criada pelo Decreto nº 10.777/2021, estabelece os parâmetros e os limites de atuação da atividade de inteligência de segurança pública e os pressupostos, os objetivos, os instrumentos e as diretrizes a serem observados no âmbito do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública. Assim está definida a inteligência:

1.4 Para fins de implementação da PNISP, a atividade de inteligência de segurança pública é conceituada como o exercício permanente e sistemático de ações especializadas destinadas à identificação, à avaliação e ao acompanhamento de ameaças reais e potenciais no âmbito da segurança pública, orientadas para a produção e a salvaguarda de conhecimentos necessários ao processo decisório no curso do planejamento e da execução da PNSPDS [Política Nacional de Segurança Pública e Desenvolvimento Social] e das ações destinadas à prevenção, à neutralização e à repressão de atos criminosos de qualquer natureza que atentem contra a ordem pública, a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Enquanto a PNISP estabelece os objetivos da inteligência em matéria de segurança pública, a Estratégia Nacional de Inteligência de Segurança Pública – ENISP, criada pelo Decreto nº 10.778/2021, elucida os caminhos para a concreção desses objetivos (GONÇALVES, 2018, p. 254). Pela ENISP, a atividade de inteligência produz “conhecimentos, para assessorar as autoridades competentes de



segurança pública no processo decisório relacionado ao planejamento e à execução de política de segurança pública e de ações direcionadas à preservação da ordem pública e da paz social”.

Em decorrência da política e da estratégia de inteligência, o governo federal criou a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública – DNISP, que traz a seguinte definição:

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 na esfera de Segurança Pública, basicamente orientadas para produção e salvaguarda de conhecimentos necessários para subsidiar os tomadores de decisão, para o planejamento e execução de uma política de Segurança Pública e das ações para prever, prevenir, neutralizar e reprimir atos criminosos de qualquer natureza que atentem à ordem pública, à incolumidade das pessoas e do patrimônio (BRASIL, 2014, p. 13).

Convém destacar que, embora não seja o seu escopo primordial, a inteligência serve para a produção de prova, na seara investigativa. Nesse sentido “a inteligência policial, na área de segurança pública, deve estar voltada, especialmente, para a produção de prova criminal” (GOMES, 2009, p. 126).

Dos conceitos positivados acima, tem-se que a inteligência policial se presta à garantia da segurança da sociedade (art. 1º, § 2º, da Lei nº 9.883/99); repressão aos atos criminosos (art. 1º, § 3º, do Decreto nº 3.965/2000, a PNISP e a DNISP); e à preservação da ordem pública e da paz social (ENISP). A condenação criminal cumpre todos esses objetivos, especialmente o da repressão. Logo, a inteligência atrelada à segurança pública pode auxiliar na produção da prova necessária à condenação do criminoso.

Impõe-se, contudo, um esclarecimento. Enquanto a investigação criminal visa à produção de prova sobre a materialidade (existência) do crime e respectiva autoria, a inteligência tenciona a produção de conhecimento¹⁰. Este conhecimento pode auxiliar o tomador de decisão, no caso da investigação criminal, o policial ou o membro do Ministério Público, a buscar a produção de determinada prova. Logo, o conhecimento produzido por intermédio da inteligência não constitui prova; ele aponta caminhos para a produção desta.

Nesse sentido, “a inteligência não deve ser usada diretamente para produção de provas de materialidade e autoria de crimes (...) o uso de conhecimento de inteligência na instrução de inquérito policial é algo que vai de encontro à própria natureza de atividade de inteligência” (GONÇALVES, 2018, p. 40).

¹⁰ No mesmo sentido: COUTINHO, 2016, p. 293; e OLIVEIRA JUNIOR, 2012, p. 52.



Afigura-se, pois, de “fundamental importância a integração dos órgãos públicos, dos setores de inteligência de Estado e de Segurança Pública, especialmente os de polícia judiciária” (GOMES, 2009, p. 127).

A cooperação entre as agências de inteligência reclama a interoperabilidade entre elas. Comfort e Kapucu (2006, p. 314) enunciam vantagens dessa forma de atuação: um sistema de resposta composto por múltiplas agências tratará as ameaças de forma mais apropriada comparativamente à atuação separada e descoordenada de agências, que operam com independência umas das outras para enfrentar os mesmos desafios.

É requisito, para essa integração entre as agências de inteligência, além da construção de pontes de informação entre elas, a confiança entre os atores envolvidos entre eles (MEDEIROS; MENDES; PAIVA, 2021, p. 113). Trata-se de conceito que cuida do fluxo constante de troca do conhecimento produzido entre as agências de inteligência. A constância do fluxo informacional depende da sua formalização e institucionalização. O intercâmbio informacional é essencial; do contrário, a agência que envida os seus esforços não obtém a contrapartida que justifica o seu empenho.

Já a confiança pode ser definida como a “convicção de que a confiabilidade sobre a outra parte é adequada para justificar a permanência em uma condição de vulnerabilidade” (BARDACH, 1998, p. 252). O crescimento da confiança implica o aumento da capacidade de as pessoas trabalharem de forma mais efetiva umas com as outras, além de facilitarem a aceitação de uma liderança (BARDACH, 2001, p. 154).

Por outro lado, apesar do MP formalmente não integrar o SISBIN, tampouco o SISP, ele participa da comunidade de inteligência¹¹. Nessa condição, é conveniente que o MP – e todos os demais integrantes da comunidade que não compõem o SISBIN – aproveitem a teleologia e, no que for compatível, todos os institutos de inteligência do SISP. Esse aproveitamento também se justifica em razão da necessária cooperação entre as agências de inteligência que é, geralmente, prevista como princípio nos diplomas normativos que tratam do assunto.

¹¹ “A comunidade de inteligência compreende, além dos componentes do SISBIN, outros órgãos que não estão no rol de unidades descrito no Decreto nº 4.376/2002, por exemplo, os serviços reservados das Políticas Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares, e a inteligência das Polícias Cíveis, das Secretarias de Fazenda, dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público” (GONÇALVES, 2018, p. 141).



4 A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO MINISTÉRIO PÚBLICO E A INTEGRAÇÃO COM AS FORÇAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

As origens da atividade de inteligência no Ministério Público remontam a uma fatalidade decorrente da atuação funcional de um membro do Ministério Público. Trata-se do assassinato do promotor de Justiça de Minas Gerais Francisco José Lins do Rêgo Santos, ocorrido em 25 janeiro de 2002. O promotor, à época com 43 anos, foi assassinado no cruzamento de uma das avenidas mais movimentadas de Belo Horizonte, por estar investigando a responsabilidade de um grupo criminoso que comandava uma rede de distribuição de combustível adulterado¹².

Naquele mesmo ano, o crime, que teve repercussão nacional, deu origem ao Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas (GNCO), que, por sua vez, se organizou por intermédio dos GAECOs (Grupos Especial de Atuação no Combate ao Crime Organizado). Referido grupo passou a desenvolver relevante trabalho investigativo, optando, em alguns casos, pelo formato de força-tarefa permanente entre o Ministério Público e os órgãos de segurança estaduais e federais. Alguns ramos também optaram pela criação de unidades de inteligência, que coexistem e interagem com os GAECOS.

São nesses espaços que, até a presente data, se reúnem membros e servidores do Ministério Público, policiais militares, civis, penais, além de outros órgãos estaduais e federais que trabalham sob demanda, onde cada integrante exerce a sua atribuição constitucional num trabalho em equipe. Vários são os Estados que adotam esse modelo, destacando-se, dentre outros, os MPs de Goiás, Distrito Federal, Rio de Janeiro, Santa Catarina, São Paulo, Minas Gerais, Paraná, que contam com o inestimável apoio das forças de segurança.

Trata-se de estruturas formalizadas por meio de convênios e acordos de cooperação técnica, que permitem a disponibilização de recursos humanos e materiais, exclusivamente voltados para as atividades de inteligência, investigação ou mesmo de segurança orgânica, este último decorrente do risco habitualmente suportado pelos integrantes dessas unidades especializadas. Como se vê, a despeito das instituições exercerem atribuições diversas, os objetivos institucionais convergem para o mesmo propósito, no caso o interesse público materializado na persecução criminal e na responsabilização do criminoso.

¹² Há 19 anos, Minas perdia um promotor de justiça em plena luta pela defesa da legalidade. Site MPMG, 25/01/2021. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/ha-19-anos-minas-perdia-um-promotor-de-justica-em-plena-luta-pela-defesa-da-legalidade.htm>>. Acesso em: 15 de out de /2021.



Após anos de trabalhos conjuntos no enfrentamento à criminalidade organizada, percebe-se hoje o natural fortalecimento de uma relação construída com base no respeito e na confiança interagências. Nesse sentido, nada mais razoável do que desejar a consolidação de um modelo de atuação integrada, em que cada órgão exerça a sua missão constitucional. A ideia consiste na conjunção de esforços no trato de questões temáticas, de mútuo interesse e alta resolutividade, sendo essa aproximação feita por meio dos canais técnicos da atividade de inteligência, na qual o compartilhamento de recursos e informações representa insumo imprescindível para atuação ministerial nos planos estratégico, tático e operacional.

Nessa integração, mesmo não compondo o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e o Sistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP), o Ministério Público, que já atua de forma articulada com os órgãos de segurança, passa de mero coadjuvante e consumidor de informações, para a condição de ator em um ambiente dinâmico e complexo, como é o caso da segurança pública. Cuida-se de um modelo de aprendizagem em rede que pressupõe o compartilhamento e a integração de perspectivas, interesses, conhecimentos e experiências em busca de sustentabilidade e soluções inovadoras (KEMPNER-MOREIRA; FREIRE, 2021, p.62).

A propósito desse modelo de atuação, o Ministério Público do Estado de Goiás (MPGO), desde 2009, buscou estruturar sua unidade de inteligência, que teve início com a criação do Centro de Apoio Operacional de Combate a Organizações Criminosas – CAOCOC –, concebido como órgão auxiliar da atividade funcional do Ministério Público do Estado de Goiás, previsto no art. 59 da Lei Orgânica do Ministério Público (LC/GO nº 25, de 06.07.1998), devidamente instituído e regulamentado pelo artigo 1º, inciso V, do Ato nº 15, de 22.11.2007, exarado da Procuradoria-Geral de Justiça.

Já naquela época, antevendo a necessidade de aproximação do órgão de investigação, no caso, o Grupo de Repressão ao Crime Organizado – GRC, hoje GAECO, o então CAOCOC destacava-se na busca de meios para fornecer suporte técnico aos órgãos de execução quando da repressão às atividades ilícitas como jogos de azar, exploração infanto-juvenil, lavagem de dinheiro, corrupção, sonegação fiscal, comercialização de drogas, fraude a licitações, improbidade administrativa e outros.

A despeito da atuação de apoio à execução, o órgão promoveu a integração e o intercâmbio entre o Ministério Público e os organismos atuantes na respectiva área, inclusive de outras unidades federadas. Da mesma forma, estabeleceram-se canais de comunicação com órgãos públicos e entidades privadas, governamentais e não-governamentais, objetivando a cooperação mútua e o desenvolvimento



de atividades conjuntas de interesse público. Giza-se a parceria sistemática do Ministério Público com as Polícias Civil e Militar.

Considerando a necessidade crescente de produção do conhecimento, difusão e controle de informações, como ferramentas indispensáveis às atividades dos órgãos de execução do Ministério Público, criou-se a Coordenação de Segurança Institucional e Inteligência (CSI), originado da estrutura do então CAOCOC¹³. A proposta partia da premissa de uma intervenção eficaz do Ministério Público nas diversas áreas que exigia estrutura e metodologia próprias, especialmente quanto à necessidade de implementação de segmento organizacional especializado, o qual estabelecesse o planejamento estratégico da informação e gerenciasse o processo de inteligência institucional, identificando as necessidades de informação, sua coleta, tratamento, análise, disseminação, segurança, guarda, avaliação e, por fim, seu descarte.

Até pela atribuição constitucional, a mudança também tinha por objetivo a necessidade de apoiar os órgãos de execução do MPGO, em especial o GAECO, por meio da disponibilização de técnicas operacionais que pudessem auxiliar nos procedimentos investigatórios, assim como pela disseminação de conhecimentos sobre a atuação de organizações criminosas.

Por fim, adotaram-se projetos e protocolos em face da necessidade do exercício sistemático de ações especializadas, orientadas para a produção e salvaguarda dos conhecimentos, com o objetivo de assessorar o decisor estratégico, nos respectivos níveis e áreas de atribuição, para o planejamento, execução e acompanhamento das políticas institucionais.

Na sequência histórica, optou-se, em 2013, pelo desmembramento da atividade de inteligência em relação à segurança institucional, criando-se o Centro de Inteligência¹⁴ e o Gabinete de Segurança Institucional¹⁵, atribuições mantidas, porém seccionadas pela especialização e por opção administrativa. Mais recentemente, foi reestruturada a atividade de inteligência no MPGO, reestabelecendo a estrutura original, agora sob a nomenclatura de Coordenadoria de Segurança Institucional e Inteligência (CSI), criando ainda o Sistema de Inteligência no MPGO¹⁶.

¹³ Ato PGJ nº 20, de 05 de junho de 2009, publicado no Diário Oficial nº 20.637, de 18 de junho de 2009.

¹⁴ Ato PGJ nº 42, de 02 de dezembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Ministério Público nº 1.580, de 04 de dezembro de 2015.

¹⁵ Ato PGJ nº 35 de 07 de novembro de 2016, publicado no Diário Oficial do Ministério Público nº 1.800, de 08 de novembro de 2016.

¹⁶ Ato PGJ nº 38, de 17 de maio de 2021, publicado na edição nº 2878 do Diário Oficial do Ministério Público de 17/05/2021.



No mesmo período, visando a eficiência, resolutividade, otimização e racionalização dos recursos humanos, tecnológicos e operacionais dos órgãos de investigação e inteligência, criou-se, em 17 de maio de 2021, o Centro Integrado de Investigação e Inteligência (CIII)¹⁷, órgão administrativo composto pelo GAECO e pela CSI, sob coordenação única, em que observa a divisão clássica entre as atividades. Essa configuração de estrutura compartilhada, porém autônoma, entre órgão de investigação e de inteligência, inédita na atualidade, amplia as possibilidades de comunicação, articulação e integração entre os órgãos especializados, em especial os da segurança pública.

Apesar da peculiaridade da coordenação administrativa única, o modelo estrutural do MPRO mostra-se semelhante em relação a outras unidades da federação, em que há separação funcional da atividade investigativa e de inteligência. Em outros estados contudo, como por exemplo o Ministério Público do Estado de Sergipe (MPSE), adota-se uma estrutura em que unidade de inteligência integra o GAECO, enquanto a segurança institucional, como segmento da contrainteligência, é desenvolvida no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional (GSI)¹⁸, isso nos termos da Resolução nº 156, de 13 de dezembro de 2016, do Conselho Nacional do Ministério Público, que instituiu a Política de Segurança Institucional e o Sistema Nacional de Segurança Institucional do Ministério Público.

Vários modelos de força-tarefa mereceriam um capítulo à parte, contudo todos guardam relação comum quanto à preservação da confiança e a manutenção do fluxo constante, formal e institucionalizado da informação com os órgãos de segurança pública, parceiros de primeira grandeza em relação ao Ministério Público.

CONCLUSÃO

Visando consolidar as atribuições reservadas pelo constituinte originário ao Ministério Público, a instituição necessita estabelecer relações funcionais por meio de canais técnicos, visando otimizar os resultados de sua atuação. Se é fato que algumas atribuições o afastam de seus órgãos parceiros, como é caso do controle externo da atividade policial, também é correto afirmar que os pontos de intersecção e convergências são maiores e que, de fato, aproximam o MP das forças de segurança pública. Nesse sentido, afigura-se válido repensar o modelo clássico de atuação do

¹⁷ Ato PGJ nº 39, de 17 de maio de 2021, publicado na edição nº 2878 do Diário Oficial do Ministério Público de 17/05/2021.

¹⁸ No MPSE, tanto o GSI quanto o GAECO têm, cada qual, o seu respectivo Núcleo de Inteligência, conforme, respectivamente, os arts. 33-D, caput, e 33-E, § 6º, ambos da LC/SE nº 02/1990.



Parquet para uma atividade de controle de integração interinstitucional. Referido modelo, finalístico por natureza, induz à aprendizagem e ao crescimento organizacional, mantendo a autonomia de cada órgão, ao tempo em que permite o compartilhamento de recursos e tecnologias entre estruturas internas e órgãos integrantes do sistema. Dentro dessa premissa de não atuar isoladamente, pode-se afirmar que a atividade de inteligência constitui o canal mais adequado para aproximação e crescimento interinstitucional em todos os níveis.

O modelo de forças-tarefa ou concentração dos órgãos de segurança em uma unidade central, representados pelos GAECOS e pelas unidades de inteligência ministeriais, têm trazido resultados expressivos em todo o país. Estruturas dotadas de tecnologia de ponta, pessoal qualificado, aliadas ao permanente compartilhamento de recursos interinstitucionais permitem que o Ministério Público, juntamente com as forças de segurança, se apresente como primeira linha de combate ao crime organizado em suas diversas modalidades. Em última análise, além dos resultados obtidos, a sociedade tem se mostrado como a maior beneficiária da institucionalização desse modelo de integração.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Thiago Pierobom de. **O Controle Externo da Atividade Policial pelo Ministério Público Sobre a Investigação Criminal**. In: ALMEIDA, Gregório Assagra; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz (org.). Ministério Público, Constituição e Acesso à Justiça: Abordagens Institucional, Cível, Coletiva e Penal da Atuação do Ministério Público. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019. p. 1423-1444.

BARDACH, Eugene. *Developmental Dynamics: Interagency Collaboration as an Emergent Phenomenon*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 2, n. 11, p. 149-164, abril de 2001.

BARDACH, Eugene. *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington: Bookings Institution Press, 1998.

BATISTA, Nilo. **Introdução Crítica ao Direito Penal Brasileiro**. 12. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

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

COMFORT, Louise K.; KAPUCU, Naim. *Inter-Organizational Coordination in Extreme Events: the World Trade Center Attacks*, september 11, 2001. *Natural Hazards*, [S.L.], v. 39, n. 2, p. 309-327, outubro de. 2006. *Springer Science and Business Media LLC*.



COUTINHO, Filipe da Silva. **A Atividade de Inteligência em Auxílio às Atividades Finalísticas do Ministério Público**. Revista do Ministério Público do Estado de Goiás, Goiânia, ano XIX, n. 32, p. 287-310, julho/dezembro de 2016. Disponível em: <<http://www.mp.go.gov.br/revista/revista11.html>>. Acesso em 22 de agosto de 2021.

ESTADO DE MINAS GERAIS: **Assassinato de Promotor na Zona Sul de BH Completa 10 Anos**. Belo Horizonte, 22 de janeiro de 2012. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2012/01/22/interna_gerais,273634/assassinato-de-promotor-na-zona-sul-de-bh-completa-10-anos.shtml>. Acesso em 14 de outubro de 2021.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público: Organização, Atribuições e Regime Jurídico**. 5. ed. São Paulo: Saraiva. 2015.

GOLDFINGER, Fábio Ianni. **O Papel do MP nas Investigações Criminais e no Mundo Moderno: A Inconstitucionalidade do Monopólio das Investigações**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum. 2019.

GOMES, Rodrigo Carneiro. **Prevenir o Crime Organizado: Inteligência Policial, Democracia e Difusão do Conhecimento**. Segurança Pública e Cidadania, Brasília, v. 2, n. 2, p. 107-137, jul./dez. 2009. Disponível em: <<https://periodicos.pf.gov.br/index.php/RSPC/article/view/103>>. Acesso em 20 de agosto de 2021.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Atividade de Inteligência e Legislação Correlata**. 6. ed. Série Inteligência, Segurança e Direito. Niterói: Impetus. 2018.

KEMPNER-MOREIRA, Fernanda; FREIRE, Patrícia de Sá. **Redes Interorganizacionais de Aprendizagem para a Segurança Pública: O Modelo do Colegiado Superior de Segurança Pública e Perícia Oficial do Estado de Santa Catarina**. Revista do Instituto Brasileiro de Segurança Pública (RIBSP), v. 4, n. 8. Janeiro/Abril de 2021.

KENT, Sherman. *Strategic Intelligence for American World Policy*. Hamden: Archon Books, 1965.

KURKOWSKI, Rafael Schwez. **A Justificativa Funcionalista Sistêmica para a Execução Provisória da Pena no Tribunal do Júri**. Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva, Belo Horizonte, n. 36, p. 94-111. Setembro/Dezembro de 2018. Disponível em: <<http://blog.newtonpaiva.br/direito/wp-content/uploads/2019/04/DIR36-07.pdf>>. Acesso em 03 de abril de 2019.

MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman; MIRAGEM, Bruno. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2006.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo: Meio Ambiente, Consumidor, Patrimônio Cultural, Patrimônio Público e Outros Interesses**. 22. ed. São Paulo: Saraiva. 2009.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Evolução do Perfil Institucional do Ministério Público**. In: ALMEIDA, Gregório Assagra; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz (org.). Ministério Público, Constituição e Acesso à Justiça: Abordagens Institucional, Cível, Coletiva e Penal da Atuação do Ministério Público. p. 693-704. Belo Horizonte: D'Plácido. 2019.

MEDEIROS, Sabrina; MENDES, Cintiene Sandes Monfredo; PAIVA, Ana Luiza Bravo. *Learning Process for Collective Decision-Making in Defense and Security: Inter-Agency Policy Building*.



Journal Of Higher Education Theory and Practice, [S.L.], v. 21, n. 4, p. 111- 122, 14 jun. 2021. *North American Business Press*. <<http://dx.doi.org/10.33423/jhetp.v21i4>>. Disponível em: <<https://articlegateway.com/index.php/JHETP/article/view/4213/4005>>. Acesso em 22 de agosto de 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO. **Convênio nº 001/2016-I, de 15 de dezembro de 2016**. Convênio de colaboração técnica e financeira celebrado entre a Secretaria de Segurança Pública do Estado do Maranhão, Ministério Público Estadual, Prefeitura Municipal de São Luís, MA. Câmara Municipal. Diário da Justiça do Estado do Maranhão. São Luís, MA. 21 de dezembro de 2016.

MORENO, Rafael. **O Ministério Público Como Cláusula Pétreia e o Paradigma da Essencialidade no Mundo Líquido**. In: ALMEIDA, Gregório Assagra; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz (org.). *Ministério Público, Constituição e Acesso à Justiça: Abordagens Institucional, Cível, Coletiva e Penal da Atuação do Ministério Público*. p. 637-571. Belo Horizonte: D'Plácido. 2019.

OLIVEIRA, Gilber Santos de. **Direito Difuso à Segurança Pública e o Papel do Ministério Público: O Caso do CISP**. *Revista da CSP*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 174-191, 2019. Disponível em: <<https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revistacsp/article/view/181/154>>. Acesso em 15 de agosto de 2021.

OLIVEIRA JUNIOR, Almir de. **Importância das Atividades de Investigação e Inteligência Policial para o Sistema de Justiça Criminal e seu Aprimoramento no Brasil**. *Boletim de Análise Político-Institucional*, [s. l], v. 2, p. 49-54, agosto de 2012. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6765>>. Acesso em 22 de agosto de 2021.

RAYMUNDO, Fabrício de Andrade. **Policamento Ostensivo e Policamento Velado: Integração e Assuntos Correlatos**. *Revista Ciência & Polícia*, Brasília, v. 1, n. 4, p. 132-143, janeiro de 2016. Disponível em: <<http://revista.pm.df.gov.br/index.php/rcp/article/view/35>>. Acesso em 22 de agosto de 2021.

RITT, Eduardo. **O Ministério Público Como Instrumento de Democracia e Garantia Constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2002.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Breves Considerações Sobre o Ministério Público Federal do Século XXI: trajetória e desafios**. In: VITORELLI, Edilson (org.). *Manual de Direitos Difusos*, p. 335-361. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

ROTH, Ronaldo João. **Aspectos Militares da Polícia: A Polícia no Brasil. O Poder de Polícia. A Polícia Administrativa e a Polícia Judiciária. A Atuação das Forças Armadas como Polícia**. In: DUARTE, Antonio Pereira (org.). *Direito Militar em Movimento - Volume II: Homenagem ao Promotor de Justiça Militar Jorge César de Assis*. p. 77-113. Curitiba: Juruá. 2016.

SANTIN, Valter Foletto; MARQUES, Silvio Antonio. **Anotações Sobre Perda Civil de Domínio de Bens de Origem Ilícita e Reflexo na Segurança Pública**. In: SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; SANTOS, Leonardo Augusto Cezar dos; BALLAN JÚNIOR, Octaydes; SILVA, Rodrigo Monteiro da (org.). *Segurança Pública: Os Desafios da Pós-Modernidade*, p. 445-468. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2019.



SILVA, Edson Rosa Gomes da; OLIVEIRA, Thiago Paulo Silva de; BEDIN, Sonali Paula Molin; ROVER, Aires José; KERN, Vinícius Medina. **Visão Sistêmica na Interoperabilidade dos Sistemas para Segurança Pública: Estudo do Caso de Santa Catarina.** Iadis, [s. l], p. 377- 384, 2008. Disponível em: <<http://www.iadisportal.org/digital-library/vis%C3%A3o-sist%C3%AAmica-na-interoperabilidade-dos-sistemas-para-seguran%C3%A7a-p%C3%BAblica-estudo-do-caso-de-santa-catarina>>. Acesso em 22 de agosto de 2021.

TUCCI, Rogério Lauria. **Teoria do Direito Processual Penal: Jurisdição, Ação e Processo Penal (Estudo Sistemático).** São Paulo: Revista dos Tribunais. 2002.

ULIN, Bob. **About Interagency Cooperation. Interagency Essay** 10-01. Setembro de 2010. Disponível em: <<https://thesimonscenter.org/about-interagency-cooperation/>>. Acesso em 18 de agosto de 2021.

DADOS DOS AUTORES:

Rafael Schwez Kurkowski

Doutorando em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília. Especialista em Inteligência Estratégica pela Escola Superior de Defesa. Especialista em Gestão Acadêmica do Ensino Superior pela Faculdade Pio Décimo. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Integrante do grupo de pesquisa Tutela Penal dos Interesses Difusos da Universidade Federal do Mato Grosso. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Sergipe. Membro Auxiliar do Conselho Nacional do Ministério Público. Professor de Processo Penal da Escola Superior do Ministério Público do Estado de Sergipe.

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2470799563913344>.

ORCID: 0000-0002-1884-1612.

Rodney da Silva

Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais; Mestre em Direito pela Universidade de Franca – SP (área de concentração – Direito Público - Estado no Estado Democrático de Direito); Especialista em Inteligência Estratégica pela Escola Superior de Guerra – ESG; Promotor



de Justiça criminal em Goiânia - Goiás; Coordenador do Centro Integrado de Investigação e Inteligência, unidade que abrange o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado – GAECO e a Coordenadoria de Segurança Institucional e Inteligência (CSI); Membro colaborador do CNMP e integrante da Secretaria Executiva de Segurança Institucional; Coordenador da Escola do Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas.

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0266167274067918>.

A IMPORTÂNCIA DA INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA COMO VETOR DE REDUÇÃO DOS INDICADORES CRIMINAIS: A POLÍCIA MILITAR DE SÃO PAULO, UM ESTUDO DE CASO

THE IMPORTANCE OF PUBLIC SAFETY INTELLIGENCE AS A VECTOR FOR REDUCING CRIMINAL INDICATORS: THE MILITARY POLICE OF SÃO PAULO, A CASE STUDY

Mauricio Alves Barbosa

Cristiano Bernardo

RESUMO: A literatura da Ciência Policial e da Criminologia aponta — além do emprego da Inteligência como método eficiente, eficaz e de elevada acurácia —, para aquilo que se tem convencionado chamar de “policamento direcionado para a solução de problemas”; neste caso, para a solução de problemas que não assistem à polícia mas ao Poder Público, por meio de políticas públicas, como por exemplo: melhoria em iluminação, muramento em terrenos baldios, entre outros. É cediço que estes problemas, se solucionados pelo ente político, muito contribuirão para com a prevenção criminal e o evitamento da quebra da Ordem Pública. No entanto, este direcionamento deve ocorrer também com base em dados e informações oriundos da Atividade de Inteligência que, por meio de seus sistemas inteligentes e de seus agentes de campo, irão realizar diagnóstico do fenômeno criminal e, a partir de então, se traçará um prognóstico de atuação por parte da polícia ostensiva, visando, dessa forma, otimizar o trabalho policial, direcionando a atividade de polícia ostensiva para onde há uma maior chance de haver a quebra da Ordem Pública. Estes locais são identificados por meio do uso dos sistemas inteligentes e pelo emprego de agentes de inteligência que integram o Sistema de Inteligência da Polícia Militar (SIPOM); este tipo de atuação, por meio do direcionamento guiado pela Inteligência, está sedimentado a partir da criação do Plano de Policiamento Inteligente (PPI). Por fim, para que seja possível buscar uma ligação de contribuição acerca da eficiência do direcionamento policial, guiado pela inteligência, pretende-se analisar dados criminais e operacionais.

Palavras-Chave: Atividade de Inteligência; Inteligência de Segurança Pública; Inteligência Policial; Plano de Policiamento Inteligente; Sistema de Inteligência da Polícia Militar de São Paulo Integração. Inteligência. Segurança. Sistemas.

ABSTRACT: *The literature on Police Science and Criminology points – in addition to the use of Intelligence as an efficient, effective and highly accurate method – to what has been conventionally called “policing aimed at solving problems”; in this case, for the solution of problems that do not assist the police, but the public authorities through public policies, such as: improvement in lighting, walls in vacant lots, among others. It is certain that these “problems”, if solved by the political entity, will greatly contribute to criminal prevention and the avoidance of breaches of Public Order. However, this direction must also occur based on data and information from the Intelligence Activity that, through its intelligent systems and its field agents, will carry out a diagnosis of the criminal phenomenon and, from then on, will be traced a*



prognostic of action by the ostensive police, aiming, in this way, to optimize the police work, directing the ostensive police activity to where there is a greater chance of breaking the Public Order. These locations are identified through the use of intelligent systems and the use of intelligence agents that are part of the Military Police Intelligence System (SIPOM); this type of action, through guidance guided by intelligence, is based on the creation of the Intelligent Policing Plan (PPI). Finally, in order to be able to seek a contribution link about the efficiency of police guidance, guided by intelligence, it is intended to analyze criminal and operational data.

Keywords: Intelligence Activity; Public Security Intelligence; Intelligent Policing; Police Intelligence; São Paulo Military Police Intelligence System.

INTRODUÇÃO

Preliminarmente, é imperioso destacar que a razão da existência da polícia de Ordem Pública não é evitar que o crime ocorra pois, a sua atuação é muito mais ampla e evita a sua quebra, fato que não ocorre somente em razão de um crime. Isto justifica a presença da força policial preventiva em eventos esportivos, culturais, entre outros, que, notadamente, não há a existência de crime, mas, existe potencial risco para a quebra da Ordem Pública.

Dessa forma, a presente pesquisa tem como objetivo principal avaliar se o direcionamento dos ativos operacionais da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP), realizado por meio do seu Sistema de Inteligência (SIPOM), é de fato um vetor que contribui para a redução da quebra da Ordem Pública e para aumentar índices operacionais (produtividade policial).

A investigação do tema proposto, em face da suposta redução criminal, por si só, já justificaria a presente pesquisa em razão do interesse público, visto que, contribuiria para a paz pública e a redução do medo da sociedade.

Nesse sentido, considera-se também a importância do assessoramento de alto nível aos tomadores de decisão, desde o Comandante Geral (Cmt G) da PMESP até os Comandantes de Organizações Policiais Militares (OPM), nos diversos níveis, além de outras instituições públicas, evidenciando não apenas o assessoramento de inteligência nos níveis tático e operacional, mas, principalmente, no nível estratégico e, dependendo das circunstâncias, se estendendo ao nível político. À guisa de exemplo têm-se as Operações Interagências que são realizadas em conjunto com outros Estados, denominadas como Operação Divisa (Op Div), bem como atuações conjuntas com outras Instituições do Poder Público, a exemplo do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP).

No entanto, para atingir o objetivo da pesquisa é necessário trabalhar com objetivos secundários, tais como:

- O direcionamento dos ativos operacionais realizado pela PMESP, baseado em informações da atividade de inteligência, de fato, pode aumentar a percepção de segurança das pessoas dentro da sociedade;
- Há influência no tempo de resposta em razão do direcionamento da força policial militar;
- O foco nos ativos operacionais pode também ser empregado para influenciar fenômenos sociais que não seja “apenas” o crime.

A problemática dessa pesquisa tem como foco a questão que versa sobre o emprego da Atividade de ISP como sendo um vetor de contribuição importante para a identificação de fatos ou fenômenos que quebram a Ordem Pública.

Para tanto, com o objetivo de criar um recorte na temática investigativa, a análise quantitativa, para avaliar se o direcionamento do Poder da Polícia¹ influencia nos indicadores criminais e operacionais, o parâmetro de tempo deverá recair desde o início da série histórica oficial até os dias atuais, mas, tendo como marco temporal o ano de 2007, ano de implantação do Plano de Policiamento Inteligente² (PPI) na PMESP.

Preliminarmente, algumas hipóteses foram levantadas em face do tema e, após a investigação, se verificará se há evidências que possam levar a conclusões que conduzam respostas às questões apresentadas inicialmente, tais como:

- O compartilhamento de dados e informações oriundas da Atividade de Inteligência tem uma influência nos indicadores criminais e operacionais registrados pelos órgãos oficiais do Estado;
- O direcionamento, calcado na inteligência policial, contribui para decisões nos níveis estratégicos e, até mesmo, político dentro do Estado;
- O foco na atividade policial pode ser utilizado para outros fenômenos sociais, que não apenas crimes.

¹ Poder da polícia é a possibilidade atuante da polícia, é a polícia quando age. Numa expressão maior, que abrigasse as designações que estamos esclarecendo" - insiste José Cretella Júnior -, "diríamos: em virtude do poder de polícia o poder da polícia é empregado pela polícia a fim de assegurar o bem-estar público ameaçado. (LAZZARINI, 1994 apud CRETELLA JUNIOR, 1968).

² PPI é o conjunto de ações desenvolvidas para a obtenção do conhecimento armazenado nos bancos de dados dos sistemas inteligentes (INFOCRIM, FOTOCRIM, SIOPM, COPOM ON LINE), e de outras fontes disponíveis, visando identificar Áreas de Interesse de Segurança Pública e suas características, qualitativas e quantitativas, cujos dados são plotados em Cartões de Prioridade de Patrulhamento (CPP) e direcionados de forma técnica para a realização do Policiamento Preventivo Orientado e de Operações policiais-militares para redução dos índices criminais nesses locais. (PMESP, 2007).



Para o desenvolvimento do trabalho será aplicado o método hipotético-dedutivo. Neste caso, serão utilizadas técnicas qualitativas e quantitativas para a interpretação e avaliação da testagem das hipóteses.

Para atingir o objetivo da pesquisa serão analisados dados estatísticos de fontes oficiais, bem como, textos, livros e artigos que possam auxiliar a condução do presente ensaio acadêmico.

O estudo em tela será dividido, para fins didáticos, da seguinte maneira: o primeiro capítulo estará voltado para a introdução; o segundo capítulo será dedicado à contextualização histórica da Atividade de Inteligência, dividindo em subitens dos quais serão abordadas a Inteligência, a ISP, a Inteligência Policial, a Inteligência Policial Militar e a Inteligência na PMESP. No terceiro capítulo será abordado o PPI, propriamente dito; o quarto capítulo serão pontuadas a análise e a avaliação dos dados obtidos, com destaque aos indicadores operacionais e criminais; e, finalmente, o quinto capítulo para as considerações finais.

1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

1.1 Inteligência

A Atividade de Inteligência permeia a vida da humanidade desde os primórdios, no entanto, nossos antepassados necessitavam de dados e informações de mera sobrevivência, ou seja, onde havia melhores condições de vida para o desenvolvimento humano.

Com o passar do tempo a Atividade de Inteligência foi se desenvolvendo e ampliando seu espectro e alcance, a ponto de criar conceitos contemporâneos de Inteligência de Segurança Pública (ISP). Da mesma forma, a ISP se desenvolveu e formulou outros conceitos, como o de Inteligência Policial, que é um tipo de “especialização” que, por conseguinte, nasce de um eixo originário único e que contempla a propedêutica da Atividade de Inteligência.

Mas, com a evolução da humanidade esta atividade foi ganhando estofa e importância, e teve seu ápice, em especial, durante o período das guerras mundiais.

Hodiernamente, inteligência, segundo o § 2º, artigo 1º da Lei nº 9.883/99, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) é:

A atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimento, 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).

Segundo definição da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), como disciplina particular, a Atividade de Inteligência “[...] é o exercício permanente de ações especializadas destinadas à produção de conhecimentos e à proteção da sociedade e do Estado, com vistas **ao assessoramento de autoridades** de sucessivos governos, nos respectivos níveis e áreas de atribuição”. **g.n.** (ABIN, 2021, p. 221).

Basicamente, o entendimento acima descrito traz a essência do viés de assessoramento, da atividade de inteligência, à autoridade com poder decisório.

1.2 Inteligência de Segurança Pública

A inteligência de segurança pública, segundo a Resolução nº 1, de 15 de julho de 2009, art.1º, §4º, III, da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), é destacada como sendo:

A atividade permanente e sistemática via ações especializadas que visa a identificar, acompanhar e avaliar ameaças reais ou potenciais sobre a segurança pública e produzir conhecimentos e informações que subsidiem planejamento e execução de políticas de Segurança Pública, bem como ações para prevenir, neutralizar e reprimir atos criminosos de qualquer natureza, de forma integrada e em subsidio à investigação e à produção de conhecimentos. (BRASIL, 2009).

A fundamentação conceitual acima descrita pelo citado normativo também evidencia a atividade como de assessoramento à autoridade com poder decisório, especificamente voltado a produzir e proteger os conhecimentos obtidos que possam garantir a preservação da ordem e segurança pública.

1.3 Inteligência Policial

A inteligência policial, segundo GONÇALVES (2018, p. 36) tem como objetivo a repressão e apoio à investigação de ilícitos e grupos infratores, e está a cargo das polícias estaduais (civis e militares), e polícia federal.

GONÇALVES (2018, p. 39 e 40) destaca que a citada categoria atua na prevenção, obstrução, identificação e neutralização das ações criminosas, apoiando a investigação policial e subsidiando às



atividades da polícia judiciária e do Ministério Público, porém, não deve ser usada diretamente para produção de provas de materialidade e autoria de crime.

A Resolução nº 1 da SENASP, de 15 de julho de 2009, em seu § 4º, IV, da mesma forma, trata a inteligência policial como:

O conjunto de ações que empregam técnicas especiais de investigação, visando a confirmar evidências, indícios e a obter conhecimentos sobre a atuação criminoso dissimulada e complexa, bem como a identificação de redes e organizações que atuem no crime, de forma a proporcionar um perfeito entendimento sobre a maneira de agir e operar, ramificações, tendências e alcance de condutas criminosas. g.n. (BRASIL, 2009).

É imperioso destacar que a expressão “técnicas policiais de investigação”, consignada na norma acima, em nosso sentir, não recai sobre a concepção estrita de investigação criminal e sim, sobre uma perspectiva ampliada, pois, é possível notar que em uma sindicância, ato meramente administrativo, também são realizados atos de investigação, no entanto, não são atos investigatórios criminais.

1.4 Inteligência Policial Militar

A Doutrina Nacional de Inteligência e Segurança Pública (DNISP, 2014) destaca como espécie de ISP a atividade de Inteligência Policial Militar, como:

É o exercício permanente e sistemático de ações especializadas para identificar, avaliar e acompanhar ameaças reais ou potenciais na esfera de Segurança Pública, orientadas para produção e salvaguarda de conhecimentos necessários para assessorar o processo decisório; para o planejamento, execução e acompanhamento de assuntos de Segurança Pública e da Polícia Ostensiva, subsidiando ações para prever, prevenir e neutralizar ilícitos e ameaças de qualquer natureza, que possam afetar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, sendo exercida pelas AIs das Polícias Militares. (DNISP, 2014, p.17).

1.5 Inteligência na PMESP

As raízes do Estado-Maior remontam a estudos que foram realizados para analisar as batalhas e as derrotas de Napoleão Bonaparte (LEACH, 1973). O Estado-Maior, em especial o alemão, sempre teve atuações destacadas nas Instituições militares, logo, é um importante instrumento de assessoria no nível estratégico dos Comandantes. Na perspectiva de Barry Leach é inviável pensar qualquer organização, seja de cunho militar ou não, que tenha tido maior prestígio que o Estado-Maior alemão (LEACH, 1973).



Ao abordar a temática relativa ao Estado-Maior, BARBOSA (2016) disserta sobre a importância da visão global apresentada por este instrumento de assessoramento e afirma que:

A história de um órgão de assessoria junto às instituições militares se confunde com a existência destas organizações. Os conhecidos generais da antiguidade, Sun Tzu, Gengis Kanh, Alexandre entre outros, já dispunham de uma estrutura de oficiais gerais que realizavam assessoramento. Por conta disso, a presente reflexão se postará mais na ideia de um Estado-Maior Geral (EMG), algo muito mais contemporâneo e, por que não dizer, produtivo, pois, envolve o núcleo pensante de uma organização militar de forma global e única, e não visto de forma independente. (BARBOSA, 2016).

BARBOSA (2016) evidencia ainda que o Estado-Maior da PMESP é o segmento encarregado de realizar o assessoramento, no nível estratégico, para o Comando Geral da Instituição. Há relatos de que a sua origem seria a partir da Missão Francesa que realizou a capacitação do corpo de policiais no início do século XX, precisamente, entre os anos de 1904 e 1914.

Contudo, foi na década de 1930 que a então Força Pública, hoje PMESP, se organizou na tradicional perspectiva que envolve as atribuições de assessoramento nos campos relativos à: pessoal, informações, operações e logística.

O Boletim Geral nº 153/1931 (BG), disciplinou na PMESP o Decreto Estadual nº 5.089/1931, que criou o Estado-Maior da Força Pública, originalmente composta pela: 1ª Seção: pessoal e legislação; 2ª Seção: assuntos relativos a informações; 3ª Seção: organização, operações e ensino; e 4ª Seção: logística.

A missão inicial do Estado-Maior da Força Pública era basicamente preparar subsídios para decisões estratégicas do Comando Geral. Atualmente, no Estado-Maior da PMESP, segundo a Nota para Boletim Interno (NBI) nº PM6-032/50/16, cada seção do Estado-Maior:

É responsável por assessorar o Comandante Geral nos seguintes assuntos: 1ª Seção nos assuntos relativos a pessoal e à legislação; 2ª Seção nos assuntos relativos à inteligência; 3ª Seção nos assuntos relativos à organização, operações e ensino; 4ª Seção nos assuntos relativos à logística e estatística; 5ª Seção nos assuntos civis e 6ª Seção nos assuntos de planejamento administrativo e orçamentário. g.n. (PMESP, 2016).

Mas, foi no ano de 2010, que ocorreu a mais destacada reorganização no Estado-Maior, em razão do disposto no Decreto Estadual nº 55.742/10, que criou o Centro de Inteligência da Polícia Militar (CIPM) e o Centro de Comunicação Social (CComSoc) que absorveram os recursos humanos e as atribuições da então 2ª e 5ª Seções, respectivamente, as áreas de inteligência e comunicação social.



Dessa forma, é possível notar que o assessoramento estratégico na PMESP ocorre, basicamente, desde 1930, em especial, com sua atuação na área de informações/inteligência.

2 PLANO DE POLICIAMENTO INTELIGENTE

2.1 Conceito preliminar

Em face da chamada Constituição-cidadã, promulgada em 1988, a Atividade de Inteligência na PMESP sofreu algumas transformações significativas, visto que, para atender ao mandamento constitucional, passou a trabalhar de forma ainda mais intensa em fatos e fenômenos voltados à quebra da Ordem Pública. Por conta disso, foi necessário que o SIPOM criasse uma estrutura dedicada aos estudos estratégicos ligados ao fenômeno crime e que possam atentar contra a Ordem Pública.

Neste lance, dentro da organização da então Segunda Seção do Estado-Maior (2ª EM/PM), foi estruturada a Subseção de Análise Criminal (SS-5) que, de acordo com a normatização em vigor na época de sua criação (Regimento Interno da Agência Central do Sistema de Informações(RI/AC)) tinha como função precípua: “[...] processar dados e produzir conhecimentos sobre as infrações penais comuns e administrativas, a criminalidade, a estrutura da segurança pública e as atividades especializadas de polícia.” (PMESP, 1997).

Com o passar do tempo, a atividade voltada à temática criminal foi ganhando corpo e se percebeu a necessidade de uma ação ainda mais direta por parte do SIPOM como elemento de contribuição para a redução da quebra da Ordem Pública.

Foi então que os analistas de inteligência que integravam a SS-5, conseqüentemente, a Atividade de Inteligência da PMESP, propuseram a criação da Diretriz nº PM2-001/91/07, cuja finalidade foi:

Criar uma metodologia de planejamento operacional, com o uso dos sistemas inteligentes disponíveis na PMESP, que identifica as áreas com maior criticidade no que diz respeito à quebra da Ordem Pública realizada por meio, não só dos mencionados sistemas, mas, principalmente, por agentes de inteligência que realizam uma investigação da criminalidade e não do crime, logo, sua atuação não se confunde com a atividade de polícia repressiva e investigativa. (PMESP, 2007).

Neste caso, para fins do PPI, não importa quem matou determinada pessoa, mas sim, o quando, o onde, e o motivo pelo qual pessoas estão morrendo, não havendo necessidade de identificar a autoria

do delito, porém os locais e momentos críticos. Portanto, no PPI se faz um diagnóstico do fenômeno que quebra a Ordem Pública e se traça um prognóstico de atuação que pode ir do nível tático-operacional, até operações de viés estratégico, como as ações interagências e as de interesse do Governo do Estado.

O chamado Cartão de Prioridade de Patrulhamento (CPP) está entre as inovações do PPI. Dessa forma, é imperioso compreender que o CPP:

É uma representação gráfica ou descrição dos subsetores, com seus limites, indicação legendada dos vários itinerários designados para as patrulhas, horários de estacionamento e indicação dos Pontos de Estacionamentos Principais (PEP) e Pontos de Estacionamentos Secundários (PES), além de previsão detalhada da ação esperada do policial militar nos locais e horários descritos no cartão, de modo a refletir o Patrulhamento Preventivo Orientado. (PMESP, 2007).

Para que haja um bom direcionamento da atividade policial é importante que sejam respondidas, minimamente, as questões concernentes ao Heptâmetro de Quintiliano, ou seja, as perguntas abaixo devem ser respondidas para que haja um mínimo ético de informações para proporcionar o direcionamento da polícia ostensiva.

- O que?: o que está ocorrendo na área, ou seja, qual é o problema de Ordem Pública;
- Quem?: quem são os potenciais autores e vítimas do delito identificado como problema;
- Quando?: o chamado momento crítico, dia da semana e faixa de hora onde há uma maior chance de o crime ocorrer;
- Onde?: é o chamado local crítico que são as cidades, bairros ou ruas onde há maior chance de haver a quebra da Ordem Pública;
- Como?: modo de atuar (modus operandi) dos agressores da sociedade que praticam atos que quebram a Ordem Pública;
- Com que meios (ou com a ajuda de quem)?: identificar eventuais comparsas e/ou meios empregados para o crime;
- Por que?: a identificação dos motivos pelos quais determinado fenômeno criminal ocorre em um local e momento crítico.

Destas questões, talvez a mais significativa e que não é possível ser respondida por meio de mero acesso em bancos de dados, sendo necessária a atividade de campo da inteligência policial, a fim de identificar o dado negado e apontar o porquê determinado delito ocorre naquele local e naquele momento crítico (dias e horários de maior concentração).

Por vezes, a resposta pode ser simples: há uma maior concentração criminal, à guisa de exemplo, às sextas-feiras, no período da noite, nos bairros “a” e “b” e que sofrem com uma concentração de roubos de veículos em razão de uma faculdade que foi recém-inaugurada no bairro e, por conta disso, muitos alunos estacionam seus veículos no entorno e são alvos de roubos.

2.2 A aplicação do PPI

Por meio dos dados e informações obtidos pelos sistemas inteligentes e, principalmente, pelos agentes de inteligência que obtém o dado negado a fim de responder ao Heptâmetro de Quintiliano.

Estas informações, por sua vez, são importantíssimas para que seja possível um melhor direcionamento dos ativos operacionais disponíveis à PMESP, para que haja uma otimização de seus recursos e, conseqüentemente, seja possível oferecer um melhor retorno preventivo à população.

Quando da identificação dos locais e momentos críticos é possível que sejam desenvolvidas ações preventivas operacionais com foco no nível tático-operacional, a fim de mitigar determinado fenômeno que possa quebrar a Ordem Pública.

Entretanto, também é imperioso destacar que por meio do PPI, que direciona a força policial para os pontos críticos identificados, é possível que sejam desenvolvidas ações operacionais preventivas de cunho estratégico, como exemplo, tem-se a Operação Divisa entre os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Paraná, que, iniludivelmente, são ações de cunho estratégico fomentados pela inteligência policial. A referida operação é preconizada pela Ordem de Operações nº PM3-001/02/09, cujos objetivos são:

1. desenvolver ações/operações preventivas e ou repressivas imediatas com prioridade para pontos estratégicos localizados nas rodovias que fazem divisa com outros Estados;
2. aumentar a fiscalização sobre os veículos que transitam nas rodovias de acesso ao Estado de São Paulo, coibindo a prática de ilícitos penais, bem como de infrações de trânsito e infrações ambientais;
3. estreitar laços de parceria entre os Comandantes de OPM localizadas nas divisas dos Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Paraná, integrando-os num mesmo trabalho de preservação da ordem pública;
4. impedir o ingresso de criminosos no Estado de São Paulo, coibindo o acesso de veículos, armas, mercadorias e demais produtos em situação ilegal. g.n. (PMESP, 2009).

Além disso, há a possibilidade de se desenvolver operações de concentração criminal a fim de mitigar ações praticadas por Organizações Criminosas (ORCRIM), sobretudo em áreas geográficas



caracterizadas pela existência e atuação de células dessas organizações. Essas ações operacionais são denominadas, “[...] Operação de Saturação por Tropas Especiais (OSTE) e garantem a presença do Estado com o aumento da sensação de segurança e confiança na Instituição [...]”, preconizada pela Diretriz nº PM3-004/02/07 (PMESP, 2007).

Finalmente, se pode notar a aplicação do PPI para sedimentar a atuação da Atividade de Inteligência junto às operações interagências realizadas entre a PMESP e outras Instituições do Poder Público. Destacam-se, especificamente, aquelas operações de incremento ao enfrentamento da criminalidade organizada, perpetradas por grupos e ORCRIM com atuação no Estado de São Paulo e se estendendo em todo o território nacional. Sobretudo, visando coibir a prática de crimes ultraviolentos (explosões de caixas eletrônicas, arrebatamento de veículos que transportam valores, empresas que guardam dinheiro etc.), ao tráfico de drogas e armas, e, por vezes, na proteção de agentes públicos. Cita-se como exemplo de sucesso o Termo de Cooperação de esforços, um acordo firmado no ano de 2013 entre o Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) e a PMESP, cujo objetivo é o aprimoramento das Atividades de Inteligência, mediante a troca de informações e o intercâmbio entre os profissionais por meio de cursos, seminários e workshops, entre outros aspectos relevantes em prol da sociedade paulista. O acordo, na época, teve ampla divulgação e destaque na mídia.

3 ANÁLISE E AVALIAÇÃO DOS DADOS OBTIDOS

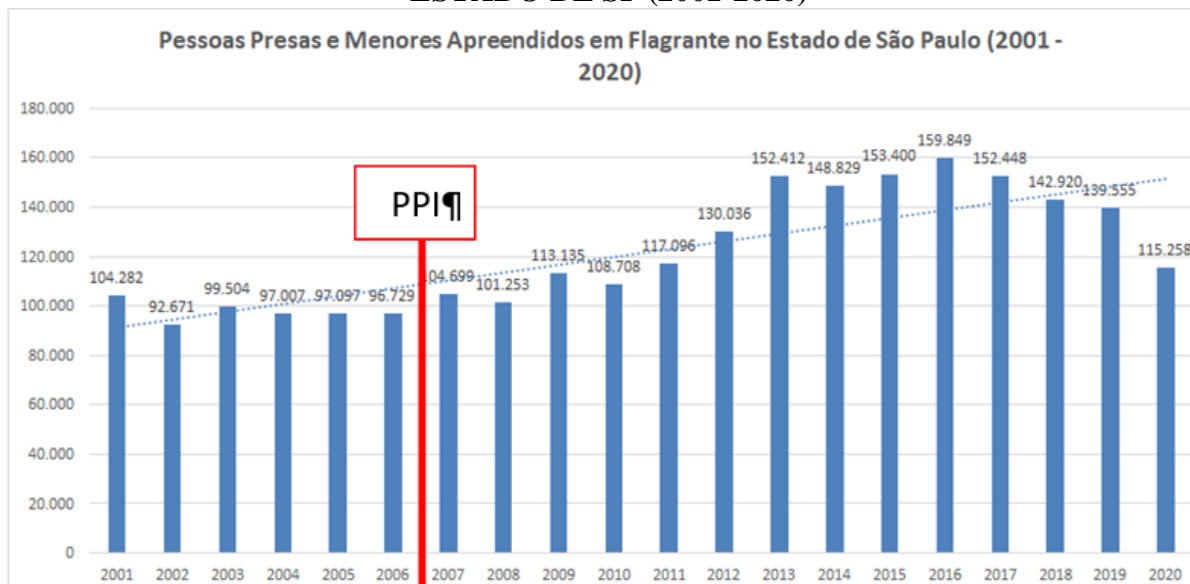
É cediço que o PPI é um dos instrumentos que têm contribuído para a redução da quebra da Ordem Pública que o Estado de São Paulo tem observado nos últimos 20 anos, pois, por meio deste instrumento, foi possível otimizar o emprego do capital humano e material dentro da Polícia Militar de maneira a se atingir resultados ainda mais satisfatórios com a utilização dos mesmos recursos para, com isso, reduzir a incidência criminal e a sensação de insegurança das pessoas na sociedade e o tempo resposta policial diante de um chamado de emergência.

3.1 Indicadores operacionais

Analisando o indicador operacional de pessoas presas em flagrante delito, na série histórica de 2001 a 2020, conforme o gráfico abaixo é possível notar que está havendo uma tendência de crescimento no número deste indicante. Em que pese uma suave desaceleração observada a partir de

2017 e que foi impulsionada, posteriormente, pela Pandemia da COVID-19. Cabe destacar que não é objeto desta pesquisa analisar os motivos dessa redução operacional.

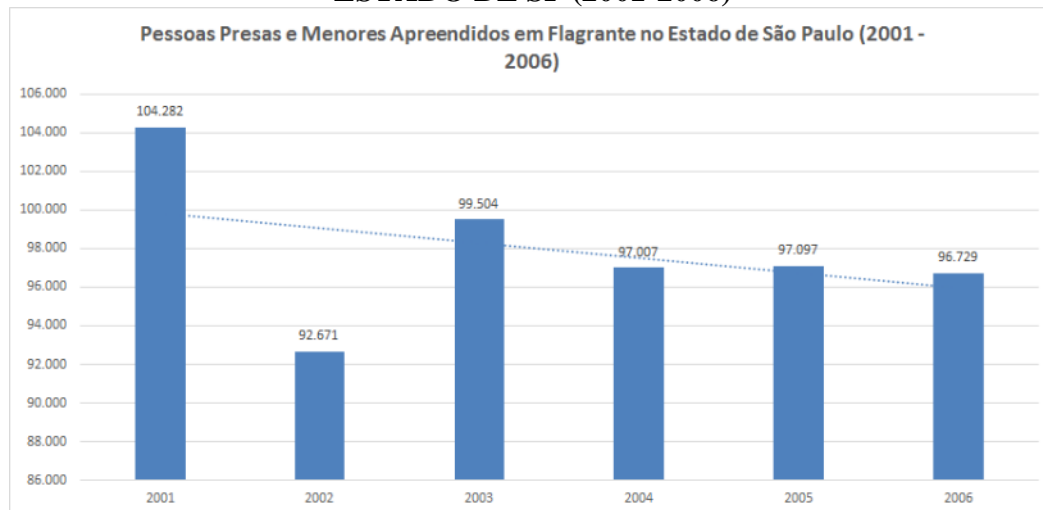
GRÁFICO 1: PESSOAS PRESAS E MENORES APREENDIDOS EM FLAGRANTE NO ESTADO DE SP (2001-2020)



Fonte: SSP/SP

A fim de realizar um recorte na série histórica acima, para que fosse possível esmiuçar a percepção do PPI, como um vetor de contribuição na atividade operacional, foi verificado o número de pessoas presas em flagrante, antes do PPI (nos anos de 2001 a 2006), que estava com tendência de redução, como se observa no gráfico 2:

GRÁFICO 2: PESSOAS PRESAS E MENORES APREENDIDOS EM FLAGRANTE NO ESTADO DE SP (2001-2006)



Fonte: SSP/SP

Contudo, analisando a mesma série histórica, após a implantação do PPI (no ano de 2007 a 2020), se verifica que o direcionamento da atividade policial, focada em dados e informações obtidos pela Inteligência, criou uma inflexão no indicador em estudo e o número de pessoas presas em flagrante passou a apresentar uma tendência de crescimento, como se observa a seguir, ilustrado no gráfico 3:

GRÁFICO 3: PESSOAS PRESAS E MENORES APREENDIDOS EM FLAGRANTE NO ESTADO DE SP (2007-2020)

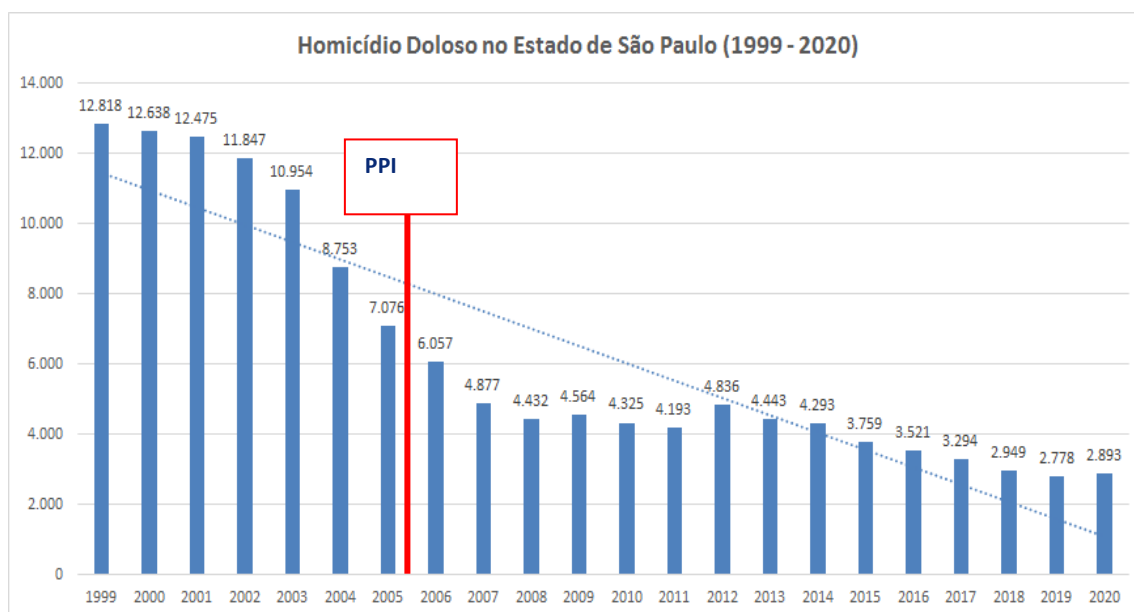


Fonte: SSP/SP

3.2 Indicadores criminais

Da mesma forma, no entanto, para verificar a contribuição do PPI para com a redução criminal, foi analisado o indicador de homicídio no Estado de São Paulo e, diante disso, foi possível observar, na série histórica, que o delito de homicídio doloso vem apresentando redução criminal, como se observa no gráfico seguinte:

GRÁFICO 4: HOMICÍDIO DOLOSO NO ESTADO DE SÃO PAULO (1999/2020)



Fonte: SSP/SP.

Contudo, realizando um recorte na série histórica e analisando o período antes da implantação do PPI, nota-se que ainda assim, há uma tendência de redução criminal. Vale destacar que, neste período em estudo, a média mensal de crimes de homicídio doloso foi de 10.327 casos, como se observa no gráfico a seguir:

GRÁFICO 5: HOMICÍDIO DOLOSO NO ESTADO DE SÃO PAULO (1999 – 2006)



Fonte: SSP/SP

Em que pese na análise do indicador, após a implantação do PPI, ser possível notar a manutenção da tendência de queda, há de se destacar que a média mensal dos crimes de homicídio doloso sofreu uma desaceleração acentuada, passando de uma média mensal, antes do PPI, de 10.327

casos, para uma média mensal (após o PPI) de 3.939 casos (redução de aproximadamente 62% na média mensal), como se observa no gráfico abaixo:

GRÁFICO 6: HOMICÍDIO DOLOSO NO ESTADO DE SÃO PAULO (2007-2020)



Fonte: SSP/SP

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, é importante destacar que o crime é multicausal, logo, o vetor de prevenção não é único, e cabe, prioritariamente, ao sistema de segurança pública e, dessa forma, atua como elemento que contribui para a prevenção de fatos que possam quebrar à Ordem Pública.

Neste sentido, o emprego do policiamento orientado pela PMESP, com o emprego de agentes de Inteligência, cuja missão é obter o dado negado a fim de subsidiar o PPI, contribui com a eficiência, eficácia e efetividade na aplicação dos ativos operacionais e na atuação do Poder da Polícia.

A PMESP, ao longo dos anos, estabeleceu como prioridade o PPI a fim de criar as melhores condições de atuação no desempenho de sua missão constitucional, tornando-o mutável de acordo com o surgimento de novas tendências de atuação dos delinquentes e de seus modus operandi. Isso se torna possível pela própria visão dos PM (patrulheiros) que atuam na ponta da linha, bem como pelos comandantes que exercem o Comandamento diretamente no serviço operacional.

Nesse sentido, torna-se oportuno destacar que o foco nos ativos operacionais também pode ser empregado para influenciar fenômenos sociais que não seja apenas o crime. Cita-se como exemplo de aplicação do PPI o programa de policiamento comunitário como uma ação combinada que contribui com o efetivo emprego dos ativos operacionais devido a aproximação e a inteiração que o policial militar tem com a comunidade e ações em eventos culturais e esportivos.



Essa proximidade com a sociedade traz um efeito benéfico, pois, é a materialização e o início para se obter dados novos acerca de determinados acontecimentos que possam quebrar à Ordem Pública, de pontuar e mapear novos logradouros, bem como obter informações, ou até identificar pessoas envolvidas com a criminalidade.

Oportuno evidenciar que de acordo com a criticidade e a sensibilidade das informações (conhecimentos) obtidas, poderão ser usadas para um assessoramento de alto nível, isto é, no nível estratégico e, quiçá, político, sobretudo, quando se tratam de questões afetas à segurança do Estado e à soberania nacional. Cita-se como exemplo o enfrentamento às ORCRIM, ao perpetrarem crimes ultraviolentos no âmbito dos Estados, e suas ramificações de cunho transnacional.

Nessa linha de raciocínio, as tratativas envolverão diretamente o alto escalão da PMESP, desde o Comandante Geral, aos Comandantes de Área Regional e do Policiamento de Choque, Corregedor da Polícia Militar, além do Secretário da Segurança Pública (SSP), para o desenvolvimento de estratégias, planejamento e execução de operações específicas. Além disso, por vezes, desenvolvendo planejamento de ações integradas com outras Instituições ou Órgãos do Poder Público (operações interagências) envolvendo o MPSP, a Secretaria da Administração Penitenciária (SAP) e o Poder Judiciário.

Quanto à resposta sobre a problemática deste ensaio acadêmico, pode-se chegar à conclusão de que a Atividade de ISP é um vetor de contribuição muito importante à PMESP para identificar fatos ou fenômenos que afetam a Ordem Pública. Ademais, o PPI contribui para o direcionamento dos ativos operacionais realizado pela PMESP e, por meio de uma percepção empírica, contribui para o aumento da sensação de segurança da sociedade e a diminuição do tempo resposta da polícia ostensiva diante de um chamado telefônico pelo número 190.

Atrelado ao tema proposto nesta pesquisa foi possível verificar também que a aplicação do PPI pela PMESP, norteando e orientando o policiamento para o melhor emprego dos ativos operacionais, obteve-se resultados positivos ao longo dos anos, tanto nos indicadores criminais como nos operacionais, conforme ilustrados nos gráficos apresentados, evidenciando que o compartilhamento do conhecimento oriundo da Atividade de Inteligência traz influência direta nos resultados registrados pelos órgãos oficiais do Estado, e, sobretudo, o direcionamento calcado na inteligência policial contribui positivamente para as decisões nos níveis estratégicos e, até mesmo, político dentro do Estado de São Paulo.



E, por fim, é imperioso destacar que o direcionamento e o foco na atividade policial, baseado em dados oferecidos pela Inteligência, podem ser utilizados também para outros fenômenos sociais, que não apenas crimes, como exemplo, tem-se os eventos esportivos e culturais.

REFERÊNCIAS

ABIN. **Atividade de Inteligência no Brasil**. Agência Brasileira de Inteligência, 2021. 4v. 6v. (Cadernos de Legislação da ABIN, n. 3). Informação disponível em: <<https://www.gov.br/abin/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/CadernodeLegislao3V.6.pdf>>. Acesso em 30 de setembro de 2021.

BARBOSA, Maurício Alves. **A Produção de Conhecimento no Centro de Inteligência da Polícia Militar Frente às Reais Necessidades do Comandamento na Área Operacional**. Tese de Mestrado Profissional em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública, apresentada na Academia de Polícia Militar do Barro Branco - APMBB. 2016.

BRASIL. **Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública - DNISP**. 4ª edição. Brasília. 2014.

BRASIL. **Lei nº 9.883/99, de 07 de dezembro de 1999**. Instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência - SISBIN, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN. Informação disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9883.htm>. Acesso em: 30 de setembro de 2021.

BRASIL. **Resolução nº 1, de 15 de julho de 2009, da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)**. Regulamenta o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública. Informação disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/quentes/90861/justica-regulamenta-o-subsistema-de-inteligencia-de-seguranca-publica>>. Acesso em 14 de outubro de 2021.

GONÇALVES, Joannisval Brito. **Atividade de Inteligência e Legislação Correlata**. 6. ed. Niterói, RJ: Editora Impetus. 2018.

LAZZARINI, Alvaro. **Limites do Poder de Polícia**. Informação disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/46412/46739>>. Acesso em 30 de setembro de 2021.

LEACH, Barry. **Estado-Maior Alemão**. Rio de Janeiro: Editora Renes. 1973.

SÃO PAULO. **Decreto nº 58.913, de 26 de fevereiro de 2013**. Cria o Centro Integrado de Inteligência de Segurança Pública do Estado de São Paulo - CIISP-SP.

SÃO PAULO. PMESP – **Portaria nº 2ª EM/PM - 005/60/97** - Regimento Interno da Agência Central (RI/AC) do Sistema de Informações.

SÃO PAULO. PMESP - **Diretriz nº PM2 - 001/91/07** - Plano de Policiamento Inteligente.

SÃO PAULO. PMESP - **Diretriz nº PM3 - 004/02/07** - Operação Saturação por Tropas Especiais - OSTE.



SÃO PAULO. PMESP - **Ordem de Operações nº PM3 - 001/02/09** - Operação Divisa.

SÃO PAULO. PMESP - **NBI nº PM6 - 032/50/16** - Nota para Boletim Interno. Organização do Estado-Maior da Polícia Militar (EM/PM).

SÃO PAULO. PMESP – MPSP. **Termo de Cooperação de Esforços**. 2013. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id_noticia=10753032&id_grupo=118> . Acesso em: 06 de outubro de 2021.

DADOS DOS AUTORES:

Maurício Alves Barbosa

Bacharel em Direito pelo Centro Universitário FIEO (2003) e em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública pela Academia de Polícia Militar do Barro Branco (1997). Atualmente é professor da Academia de Polícia Militar do Barro Branco e professor do Centro de Altos Estudos de Segurança. Pós-Graduação em Ciências Criminais, pelo Centro de Ensino Luis Flávio Gomes e em Inteligência Estratégica pela Escola Superior de Guerra (ESG). Mestre em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública e, atualmente, frequentando Curso válido para Doutorado na Universidade de Buenos Ayres (UBA), além de Coordenar uma Equipe Internacional de Estudo, Investigação e Produção Científica sobre a temática de “Polícia, Democracia e Sociedade”; dentro do Departamento de Ciências Sociais da Universidade de Buenos Ayres (UBA).

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9337074292292300>.

Cristiano Bernardo

Curso de Formação de Oficiais (CFO) - Academia de Polícia Militar do Barro Branco (APMBB) - São Paulo, 1997; Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (CAO) - Mestrado Profissional em Ciências



Policiais de Segurança e Ordem Pública - São Paulo, 2017; Curso Superior de Inteligência Estratégica (CSIE) Pós-Graduação LATO SENSU - Escola Superior de Defesa (ESD) - Brasília, 2021.

A RISP

A **Revista de Inteligência de Segurança Pública - RISP** (ISSN 2675-7168; 2675-7249) é uma publicação continuada, da Escola de Inteligência de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro - ESISPERJ, idealizada como um ambiente de acesso ao conhecimento de forma oficial, objetiva e transparente e que visa divulgar manuais e estudos científicos, pesquisas atuais, além das melhores e mais apuradas práticas, contribuindo assim para a desmistificação do tema. A RISP é, portanto, voltada para a comunidade acadêmico-científica, profissionais do setor e mesmo a qualquer pessoa que tenha interesse em aprofundar seus conhecimentos na área de Inteligência, notadamente vinculados às questões da Segurança Pública.

A ESISPERJ

Criada oficialmente pelo Decreto Estadual nº 40.254/2006, renomeada pelo Decreto Estadual nº 44.528/2013, posteriormente reorganizada e vinculada à Subsecretaria de Inteligência por meio da Resolução SESEG nº 737/2013 (DOERJ nº 002/2013), a Escola de Inteligência de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (ESISPERJ) busca, por seus cursos, seminários, ações, *workshops* dentre outros a uniformização da atuação das Agências de Inteligência de Segurança Pública (AISP) formando, especializando e treinando os servidores nelas lotados, com ênfase nos seguintes pilares:

MISSÃO

Qualificar os profissionais da Comunidade de Inteligência e manter atualizada a Doutrina de ISP, por meio da pesquisa e produção de conhecimento, visando potencializar a capacidade de atuação estatal na área finalística da Segurança Pública.

VISÃO

Ser referência em ensino, doutrina, pesquisa e extensão em ISP para a comunidade de inteligência.

VALORES

Produção de conhecimento em ISP; Valorização do ambiente democrático; Fortalecimento de rede; Integração; Profissionalização técnica; Respeito à diversidade; Interoperabilidade; Excelência científica e tecnológica.

DIRETRIZES PARA AUTORES

O documento completo das Diretrizes para os Autores pode ser obtido pelo AVA ESISPERJ: <https://esisperj-ead.pcivil.rj.gov.br/login/index.php>, do qual se faz uma súmula abaixo:

ARTIGOS

Os textos enviados devem ser produções intelectuais inéditas dos respectivos autores, devendo cuidar para que não haja inserção de conteúdo publicado sem menção da fonte, de modo a não ferir a política editorial adotada pela ESISPERJ e a ética científica.

Os textos devem ter como escopo a atividade de inteligência, com foco na atividade de Inteligência de Segurança Pública, podendo tomar como objeto todas as dimensões e aspectos inerentes à ISP.

O recebimento dos textos será realizado em fluxo contínuo, devendo os originais serem encaminhados para o e-mail esisperj@gmail.com, em *Word*. No mesmo e-mail, deve ser encaminhado o Termo de Cessão de Direitos Autorais assinado e salvo em formato <.pdf>, além do arquivo contendo elementos pré-textuais, ambos encaminhados em anexo.

CONDIÇÕES GERAIS PARA SUBMISSÃO DE TEXTOS

- A contribuição deve ser original e inédita, e não estar sendo avaliada para publicação por outra revista.
- As URLs para as referências devem ser informadas sempre que possível.
- O texto deve ser formatado de acordo com o modelo disponibilizado na página da ESISPERJ.
- O texto deve seguir os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos e adotados pelo padrão vigente da ABNT.

Resenhas de livros também serão aceitas para publicação, observando-se as diretrizes previstas no tópico seguinte.

RESENHA

A resenha deve ser escrita para livros com até dois (2) anos de lançamento e que tenham como foco a atividade de inteligência, em especial, a Inteligência de Segurança Pública. Podendo ser escrita para livros em outros idiomas, resguardando-se a devida tradução para o português (BR).

Os autores que tiverem sua proposição aprovada devem declarar que cedem os direitos autorais à RISP, podendo esta incluir o trabalho publicado em bases de dados públicas e privadas, no Brasil e no exterior. Devem ainda declarar que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do texto e que o mesmo não contém nada que possa ser considerado ilegal ou difamatório a terceiros.

CONDIÇÕES PARA SUBMISSÃO

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados às diretrizes previstas no AVA ESISPERJ: <https://esisperj-ead.pcivil.rj.gov.br/login/index.php>. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão recusadas e/ou devolvidas aos autores para adequação.

DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

Autores que publicam nesta revista concordam com os seguintes termos:

1) Autores mantêm os direitos autorais e concedem à revista o direito de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a Licença *Creative Commons Attribution* que permite o compartilhamento do trabalho com reconhecimento da autoria e publicação inicial nesta revista.

2) Autores têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não-exclusiva da versão do trabalho publicada nesta revista (ex.: publicar em repositório institucional ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial nesta revista.

3) Autores têm permissão e são estimulados a publicar e distribuir seu trabalho *online* (ex.: em repositórios institucionais ou na sua página pessoal) a qualquer ponto antes ou durante o processo editorial, já que isso pode gerar alterações produtivas, bem como aumentar o impacto e a citação do trabalho publicado.

Juntem-se a nós!