



Joanisval Brito Gonçalves

A INTELIGÊNCIA CONTRA O CRIME ORGANIZADO

Embora encerrado o regime militar há quase vinte anos, e extinto o Serviço Nacional de Informações (SNI) há mais de uma década, a sociedade brasileira ainda parece encarar o tema Inteligência como tabu, associando os órgãos legitimamente encarregados dessa atividade às instituições repressoras do passado. Relevante, portanto, é o esclarecimento de que dificilmente uma democracia pode prescindir de órgãos de inteligência. De fato, a atividade de inteligência pode ser de grande relevância no combate ao crime organizado e no auxílio aos órgãos e procedimentos de segurança pública em um país como o Brasil. O presente artigo tem por objetivo apresentar algumas reflexões a respeito do papel da atividade de inteligência no combate ao crime organizado no contexto brasileiro.

Nas últimas décadas, as atividades criminosas têm passado por uma série de mudanças que culminaram em ações cada vez mais organizadas por parte de delinquentes e organizações criminosas.

A partir da segunda metade da década de 1970, com o fortalecimento do narcotráfico e o desenvolvimento de grandes mercados consumidores – em especial EUA e Europa Ocidental –, as organizações criminosas aperfeiçoaram seu *modus operandi*, atualmente com caráter muito mais complexo e transnacional.

Assim, os últimos 25 anos presenciaram o fortalecimento do crime organizado, com ramificações nos mais diversos tipos de atividades ilícitas, do narcotráfico à extorsão e corrupção, passando pela prostituição, tráfico de pessoas e órgãos, tráfico de armas e lavagem de dinheiro. Além do caráter empresarial, as organizações criminosas têm cooperado entre si e formado verdadeiros conglomerados transnacionais promotores de delitos.

Diante do grau de complexidade e diversificação do crime organizado, a atividade de inteligência adquire grande importância não só para a repressão, mas, sobretudo, no que concerne à prevenção

contra o desenvolvimento do crime organizado. Nesse sentido, a atividade de inteligência é útil para o planejamento de estratégias de ação das autoridades no contexto da segurança pública. E as ações de inteligência devem reunir inteligência governamental e policial, em escala federal e estadual.

(...) as ações de inteligência devem reunir inteligência governamental e policial, em escala federal e estadual (...)

Inteligência Governamental: o papel da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN)

O emprego das ações de inteligência no combate ao crime organizado assume diversas facetas. A primeira delas refere-se ao planejamento estratégico das ações de segurança pública. Com base na coleta e no processamento de informações de caráter nacional e internacional – como

rotas de tráfico, dados sobre o consumo em várias regiões do País, novas tipologias –, pode-se fazer um mapeamento das atividades das organizações criminosas e das características dos diversos grupos que atuam em variados setores, estabelecendo-se as conexões.

Acrescente-se também a análise prospectiva, com o objetivo de identificar as tendências de ação do crime organizado e suas tipologias. Por meio dessas variáveis, é possível traçar linhas mestras de ação na prevenção e no combate às organizações criminosas, em escala nacional, além de criar instrumentos para cooperação com outros entes da comunidade internacional.

Para esse tipo de análise de inteligência estratégica, é fundamental a existência de um órgão federal que reúna e processe os dados e informações – dados já processados – dos diversos setores de inteligência federais e estaduais. À Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) caberia essa tarefa. Informações de caráter tático podem assumir importância estratégica quando reunidas e processadas sob uma perspectiva de inteligência de Estado, e não policial.

Além da capacidade de centralizar informações e transformá-las em análise estratégica a ser empregada na prevenção e planejamento de ações nacionais de combate ao crime organizado, a ABIN também adquire relevância no que concerne às possibilidades de treinamento dos agentes da Administração Pública federal e estadual que atuam nos setores de inteligência. Para isso, existe a Escola de Inteligência (ESINT), localizada na capital federal, que dispõe de estrutura física para abrigar alunos de todo o País em cursos variados.

Nesse sentido, convém destacar o treinamento que a ESINT vem ministrando

No combate ao crime organizado, é muito mais com atividades de inteligência do que com grandes operações ostensivas que se consegue identificar esquemas ilícitos e desbaratar quadrilhas.

a servidores públicos da área de inteligência, incluindo-se fiscais, agentes de polícia, servidores de autarquias e de outros Poderes, dentre 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.

Outra aplicação da atividade de inteligência por parte de um órgão como a ABIN está relacionada ao fornecimento de informações táticas – de pouca utilidade para o órgão federal isoladamente – relevantes para a inteligência policial estadual ou federal. Caberia lembrar que a ABIN possui escritórios em praticamente todas as capitais brasileiras e em outras cidades importantes. Essa estrutura já tem sido utilizada em alguns estados no combate ao crime organizado, no apoio ao Ministério Público e às polícias estaduais.

Assim, de grande importância é a existência de um órgão central de inteligência de Estado, o qual não tenha obrigações nem compromisso com a investigação policial propriamente dita, mas que contribua

para o combate ao crime organizado por meio da centralização, processamento e distribuição de informações, e também com análises estratégicas que permitam aos órgãos de repressão, fiscalização e controle exercerem suas atividades na neutralização das organizações criminosas. Somente um órgão federal, sem objetivos policiais e que preste contas diretamente ao Chefe do Poder Executivo e ao Congresso Nacional, poderá desenvolver, com a devida isenção, a inteligência de caráter estratégico essencial para a segurança pública e institucional.

(...) de grande importância é a existência de um órgão central de inteligência do Estado (...)

Inteligência Policial

Além da inteligência governamental, existe a inteligência policial, voltada para questões táticas de repressão e investigação de ilícitos e grupos infratores. Essa inteligência está a cargo – e deve aí permanecer – das polícias estaduais, civis e militares, e da polícia

federal. É por meio desse tipo de atividade que se pode levantar indícios e tipologias que auxiliam o trabalho da polícia judiciária e do Ministério Público. No combate ao crime organizado, é muito mais com atividades de inteligência do que com grandes operações ostensivas que se consegue identificar esquemas ilícitos e desbaratar quadrilhas.

Operações de inteligência policial, conforme estabelece o Manual de Inteligência Policial do Departamento de Polícia Federal, são “o conjunto de ações de inteligência policial que empregam técnicas especiais de investigação, visando a confirmar evidências, indícios e obter conhecimentos sobre a atuação criminosa dissimulada e complexa, bem como a identificação de redes e organizações que atuam no crime, de forma a proporcionar um perfeito entendimento sobre seu *modus operandi*, ramificações, tendências e alcance de suas condutas criminosas”.

A inteligência policial, portanto, atua na prevenção, obstrução, identificação e neutralização das ações criminosas, com vistas à investigação policial e ao fornecimento de subsídios ao Poder Judiciário e ao Ministério Público nos processos judiciais. Buscam-se informações necessárias que identifiquem o exato momento e lugar da realização de atos preparatórios e de execução de delitos praticados por organizações criminosas, obedecendo-se aos preceitos legais e constitucionais para a atividade policial e as garantias individuais.

Quem deve desenvolver a inteligência policial, naturalmente, são as polícias civis e militares estaduais e a polícia federal,



não cabendo esse tipo de atividades a órgãos como a ABIN ou aos setores de inteligência fiscal. Entretanto, quando se faz referência às atividades das organizações criminosas, a simples inteligência policial torna-se efêmera e de pouca utilidade para a garantia de segurança pública, se não for combinada com a inteligência governamental.

A realidade brasileira

A comunidade de inteligência brasileira pode ser de grande utilidade no combate ao crime organizado. Entretanto, algumas questões devem ser solucionadas de modo a tornar mais eficiente e eficaz a ação dos órgãos de inteligência no Brasil, as quais relacionamos a seguir.

Estabelecimento de mecanismos de cooperação, coordenação e controle

Talvez o maior problema da efetividade das ações de inteligência no Brasil seja a ausência de um sistema que promova a cooperação entre os diversos órgãos que atuam nessa área. O que se percebe é que,

na maior parte dos casos, não há grande integração entre órgãos como a polícia, os organismos de fiscalização e a ABIN.

Ademais, o princípio da oportunidade no fornecimento das informações ao tomador de decisão acaba muitas vezes prejudicado pelas disputas entre os órgãos acerca de “quem conseguirá dar a notícia primeiro”. Esse é um problema perceptível também em outros países onde não há um órgão central de inteligência interna – como no caso dos EUA. O crime organizado, por sua vez, encontra-se bem estruturado e tira proveito dessa ausência de um ente que assuma a direção das ações de inteligência na segurança pública.

A solução plausível para o problema pode ter início pelo estabelecimento de legislação que dê o devido respaldo a um órgão central de inteligência – no caso, a ABIN –, para que a ele sejam encaminhadas cópias de todos os documentos de inteligência produzidos pelos diferentes órgãos. Em outras palavras, no campo “difusão” existente em todos os documentos de inteligência, deveria constar a obrigatoriedade da difusão para a ABIN.

Claro que tal conduta implicaria uma reestruturação nos procedimentos internos de cada órgão, o que encontra resistências e exigiria incremento de pessoal, equipamentos, treinamento e mudanças nas diretivas da ABIN. Difícil, entretanto, será que se consiga qualquer ação efetiva sem a centralização das informações geradas pela comunidade de inteligência. O Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP) deveriam contribuir para esse trabalho, mas as determinações normativas que os

regulamentam tornam efêmera essa cooperação.

O estabelecimento de um órgão centralizador das informações fornecidas pela comunidade de inteligência requer mesmo que se repense o papel da ABIN nesse contexto. Alguns especialistas em inteligência e segurança pública argumentam que a ABIN deveria ficar encarregada apenas de inteligência externa, deixando-se para outro órgão – a Secretaria Nacional de Segurança Pública, a Polícia Federal ou mesmo um terceiro ente a ser criado – as questões relacionadas à segurança pública e à inteligência interna. Não obstante, no atual modelo, compete à ABIN realizar inteligência interna e externa, o que leva a alguns choques com a Polícia Federal – que deveria cuidar somente de inteligência policial, mas também acaba por atuar em inteligência governamental e estratégica.

Criação de um sistema de bancos de dados de inteligência nacional

Outro aspecto que dificulta o emprego da inteligência no combate ao crime organizado é a ausência de um banco de dados nacional que reúna todas as informações processadas pelos diversos órgãos e as centralize, disponibilizando-as para os outros entes do sistema – tudo isso em conformidade com a legislação relacionada ao sigilo das informações.

A realidade brasileira apresenta casos esdrúxulos, em que a atividade-fim fica prejudicada pela ausência de comunicação e intercâmbio entre os órgãos, que têm dificuldade em compartilhar informações. Esse problema ocorre menos por falta de

interesse dos agentes em cooperar que pela ausência de dispositivos normativos que regulamentem essa cooperação. Não há legislação que garanta o encaminhamento e a segurança dos dados de inteligência entre os órgãos.

Como exemplo, pode-se relacionar uma situação na qual a Polícia Federal esteja promovendo investigações sobre as atividades ilícitas referentes à atuação de um grupo “X”. Paralelamente, a inteligência da Secretaria da Receita Federal (SRF) também pode estar trabalhando na investigação sobre a sonegação fiscal do mesmo grupo, mas chegando a informações que não tenham qualquer relevância fiscal, apesar de úteis para a investigação criminal. Uma vez que a SRF tem suas atividades relacionadas à obtenção de dados com o enfoque de combate à sonegação, pode dispor de alguns dados que sejam úteis à Polícia Federal, mas que jamais serão disponibilizados em virtude da ausência de um intercâmbio entre os dois órgãos.

Esse é um problema sem grandes dificuldades de resolução, mas que tem contribuído para a ineficiência da atividade de inteligência em diversos setores da Administração Pública.

Ausência de Cultura de Inteligência entre os órgãos da Administração Pública

A presente questão envolve as deficiências e vulnerabilidades relacionadas à falta de conhecimento de condutas e procedimentos essenciais para instituições e agentes públicos que lidam com informações sigilosas e com pessoas

e temas relacionados à segurança. Essa cultura pode ser estimulada por meio de treinamentos e da apresentação da atividade de inteligência a esses órgãos.

A ABIN tem promovido cursos para magistrados, membros do Ministério Público e servidores da Administração Pública direta e indireta, federal e estadual, que lidam com questões relacionadas ao combate às organizações criminosas. Tais cursos têm gerado efeitos bastante positivos, em especial junto a representantes do Poder Judiciário e do Ministério Público, que passam a se conscientizar de que mecanismos de inteligência podem ser utilizados. Entretanto, até por questões orçamentárias, esses cursos não têm conseguido atender a toda a demanda.

Além do estímulo ao entrosamento e à cooperação entre os agentes públicos, os cursos ministrados pela Escola de Inteligência (ESINT) poderiam garantir o estabelecimento de uma cultura de inteligência na Administração Pública, o que é de significativa importância para a garantia do sigilo e da preservação e difusão de dados essenciais à segurança pública. Não se trata de restabelecer as “estruturas tentaculares danosas do antigo SNI”, mas, sim, o incentivo à percepção da importância da atividade de inteligência no Estado democrático e a aplicação desses conhecimentos no combate às organizações criminosas.

Dificuldades orçamentárias

As dificuldades orçamentárias são um dos maiores empecilhos à atividade de inteligência no Brasil. Apenas para

“A solução plausível para o problema pode ter início pelo estabelecimento de legislação que dê o devido respaldo a um órgão central de inteligência – no caso, a ABIN –, para que a ele sejam encaminhadas cópias de todos os documentos de inteligência produzidos pelos diferentes órgãos”.

“Não se pode pensar em prevenção e muito menos em combate às atividades das organizações criminosas sem um investimento significativo em inteligência”.

citar o exemplo da ABIN, esse órgão tinha aprovado para 2003 um orçamento de R\$ 131.240.000,00, dos quais R\$ 96.746.597,00 são para pessoal. Assim, os cerca de R\$ 31 milhões para despesas correntes e outros três milhões para investimentos fazem do orçamento da ABIN um dos menores da América do Sul para serviços de inteligência. A situação dos setores de inteligência das polícias e de outros órgãos da Administração não é muito diferente.

Citem-se ainda as dificuldades em termos de recursos humanos pelas quais passam órgãos como a ABIN, com pessoal mal remunerado e desestimulado em virtude da ausência de um plano de carreira. A Medida Provisória nº 42, de 2002, que regulamentava, entre outras coisas, o plano de cargos e salários dos servidores da ABIN, foi rejeitada em outubro daquele mesmo ano.

Não se pode pensar em prevenção e muito menos em combate às atividades das organizações criminosas sem um investimento significativo em inteligência. Afinal, investimentos em inteligência costumam dar retorno maior que a simples aplicação de recursos na solução de questões como a superlotação de presídios ou a falta de equipamentos e pessoal das polícias – não que essas também não sejam de grande relevância.

Um exemplo de quanto o investimento em inteligência pode dar retornos mais concretos refere-se aos recursos aplicados em inteligência financeira. Com apoio a essas atividades pode-se chegar às altas somas de dinheiro aplicadas pelas organizações criminosas e neutralizá-las em seu aspecto mais vulnerável: a

transformação de seus recursos ilícitos em lícitos. O investimento no combate à lavagem de dinheiro requer grandes recursos para o aperfeiçoamento de técnicos e de equipamentos, mas com retorno garantido.

O papel do Congresso Nacional

O Congresso Nacional pode ter papel de destaque no apoio à atividade de inteligência para o combate ao crime organizado, por meio de ações parlamentares não-legislativas que conduzam ao debate a respeito da necessidade de legislação regulamentando as ações de inteligência em termos de competências gerais a um órgão central de inteligência, que teria poderes de coordenar e controlar as atividades dos diferentes entes da Administração que atuem na área de informações. Possibilidades de modificações na legislação da ABIN e do SISBIN devem ser consideradas, e mesmo o papel da ABIN na inteligência interna.

Ainda que as medidas relacionadas à reestruturação de órgãos da Administração Pública – aí incluídos os órgãos da área de Inteligência – sejam de iniciativa do Presidente da República, o Congresso Nacional tem competência para tratar de questões relativas à legislação sobre as atividades de inteligência e divulgação de informações sigilosas. Daí que podem ser pensadas ações concretas no sentido de:

- estabelecimento de normas que obriguem o intercâmbio de informações entre os órgãos de inteligência;
- apoio a projetos de cooperação com organismos estrangeiros e internacionais que combatem as organizações criminosas;

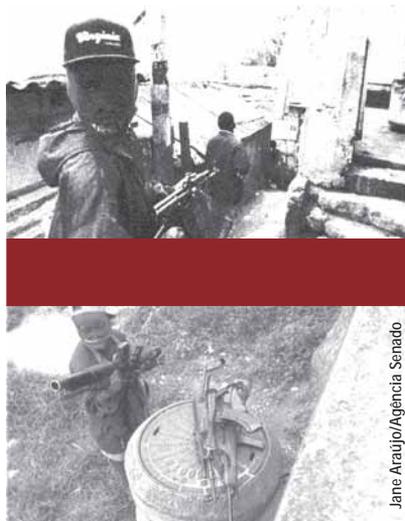
- atuação para incremento orçamentário às atividades de inteligência.

Além disso, cabe destacar que a Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência (CCAI) possui, entre suas atribuições, apresentar sugestões, emitir pareceres, manifestar-se sobre ajustes e convênios e analisar a proposta orçamentária destinada à Inteligência. A referida Comissão, portanto, tem condições de mostrar-se atuante junto aos órgãos do SISBIN, fiscalizando a ABIN e sugerindo ações para o setor. De fato, trata-se (a CCAI) de órgão com amplo poder para influenciar e moldar uma cultura estratégica de combate ao crime no âmbito da Administração Pública.

Fundamental para a qualidade dos trabalhos da CCAI é a manutenção de pessoal técnico – assessores e consultores – conhecedor das especificidades da atividade de inteligência e atualizado com as modernas técnicas de emprego da referida atividade no combate ao crime organizado transnacional e em aspectos de segurança institucional. Nesse sentido, convém estabelecer programas de treinamento para os servidores do Congresso que trabalhem no apoio à CCAI, bem como fazer uso dos conhecimentos daqueles servidores oriundos da área de inteligência.

No que concerne à lavagem de dinheiro, fundamental é que o Congresso Nacional também esteja atualizado acerca das ações nacionais e internacionais de combate aos ilícitos financeiros, bem como se mantenha informado e com pessoal técnico treinado sobre os meandros dessas atividades e das novas tipologias.

Essa modalidade de ação seria de grande utilidade inclusive para os trabalhos das CPIs, que disporiam de pessoal interno especializado no assunto. A Consultoria Legislativa do Senado Federal dispõe de Consultores com amplos conhecimentos sobre a atividade de inteligência, inclusive na área de combate aos ilícitos financeiros, que poderiam assessorar os Senhores Parlamentares nas delegações brasileiras para as reuniões de organismos internacionais de combate à lavagem – como o Grupo de Ação Financeira Internacional contra Lavagem de Dinheiro



Jane Araújo/Agência Senado

(GAFI) e seu órgão regional para a América do Sul, o Grupo de Ação Financeira da América do Sul Contra Lavagem de Ativos (GAFISUD).

Conclusões

Além de operações de busca dos conhecimentos protegidos, a atividade de inteligência desenvolve trabalhos de análise estratégica, empregando procedimentos sistemáticos, estudos e avaliações, com o objetivo de identificar e compreender as características e modos de atuação das organizações criminosas e de seus componentes. Para o combate ao crime organizado, o Poder Público

necessita da ação coordenada dos diversos órgãos de inteligência federais e estaduais.

Em virtude da complexidade e da amplitude das atividades criminosas em âmbito interno e transnacional, não adianta buscar combater o crime organizado apenas com atividades exclusivas de caráter policial. Os setores de inteligência devem ser acionados, planejamentos feitos, e cenários precisam ser traçados. Caso contrário, a luta será eterna, e o controle difícil. Daí o trinômio “cooperação, coordenação e controle” que, associado ao quarto elemento, a inteligência, pode conduzir à neutralização das ações criminosas.

Um dos principais problemas brasileiros é, portanto, a falta de ação coordenada para as atividades de inteligência no combate ao crime organizado. Para solucionar essa questão, há a necessidade de legislação que atribua competência específica a um órgão central de controle e coordenação – que poderia ser a ABIN – e que estabeleça mecanismos de cooperação.

O Congresso Nacional pode ter grande destaque no apoio ao uso da atividade de inteligência no combate ao crime organizado, por meio de atuação na elaboração das leis sobre inteligência, auxílio na dotação orçamentária ao setor de inteligência e, ainda, pelas ações da Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência (CCAI) e de suas Comissões ou Subcomissões permanentes de Segurança Pública. Cabe ao Congresso Nacional, como representante da sociedade, legitimar e fomentar a importância de uma cultura de inteligência perante a nação e o Governo.

A CCAI, órgão de controle externo das atividades de inteligência, tem, entre suas atribuições, a proposição de normas, sugestões, a emissão de pareceres, a manifestação sobre ajustes e convênios e a análise da proposta orçamentária destinada à Inteligência. Assim, tem amplo poder para influenciar e moldar uma cultura estratégica de combate ao crime no âmbito da Administração Pública.

Portanto, percebe-se a necessidade de o Poder Legislativo manter pessoal técnico atualizado em termos de atividade de inteligência em geral e de inteligência financeira em particular. Daí a importância da manutenção de especialistas dos quadros do Congresso Nacional em delegações junto a reuniões de organismos internacionais de combate a ilícitos e, também, de garantir a constante atualização desses quadros, por meio de treinamento.

A Administração Pública Federal acumula vícios de anos e perde-se em sua própria burocracia. O Poder Judiciário tem enfrentado dificuldades no sentido de tornar a persecução criminal mais eficiente. Assim, cabe ao Poder Legislativo incluir a Inteligência nas leis sobre meios de investigação de organizações criminosas, narcotráfico, lavagem de dinheiro etc., bem como apoiar os investimentos na ESINT, centro de formação, e na ABIN, cérebro de todo o sistema. Somente com o apoio ao desenvolvimento da atividade de inteligência e com a valorização dos órgãos e dos profissionais a ela vinculados, é que o Brasil alcançará resultados satisfatórios no combate às organizações criminosas e na melhoria da segurança pública.

Joanisval Brito Gonçalves é consultor legislativo do Senado Federal para a Área de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Professor de Direito Internacional e de Relações Internacionais. Especialista em Inteligência.

