

# A ATIVIDADE OPERACIONAL EM BENEFÍCIO DA SEGURANÇA PÚBLICA: o combate ao crime organizado

Cristina Célia Fonseca Rodrigues

## Resumo

*A globalização favoreceu a expansão geográfica dos crimes transnacionais que utilizam as facilidades tecnológicas para encobrir suas atividades ilícitas. O tripé integrado por narcotraficantes, terroristas e contrabandistas atua em conjunto ou de forma complementar constituindo uma grave ameaça à sociedade e aos Estados nacionais. Nesse contexto, as operações de Inteligência governamental e policial, aliadas ao intercâmbio de dados e informações entre Serviços de Inteligência são instrumentos legais à disposição do Estado, na busca do dado sigiloso e protegido. No Brasil, a Abin é responsável pela interface com os órgãos internos e os Serviços estrangeiros, e tem por missão fomentar a integração da comunidade de Inteligência. Para cumprir esta missão, a Abin deve atuar como a instituição governamental que reúne, analisa e processa dados oriundos de diversas fontes com o objetivo de produzir conhecimentos estratégicos para o assessoramento das autoridades decisórias.*

## Introdução

Nas últimas décadas, o aumento dos índices de criminalidade e a atuação de organizações criminosas transnacionais colocaram o tema Segurança Pública entre as principais preocupações da sociedade e do Estado brasileiros. A delinqüência e a violência criminal afetam, em maior ou menor grau, toda a população, provocando sensação de apreensão, medo e descrenças nas instituições estatais responsáveis pela manutenção da Paz Social.

O Projeto Segurança Pública para o Brasil da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) aponta como principal causa do aumento da criminalidade o tráfico de drogas e de armas. A articulação entre estes dois ilícitos potencializa e

diversifica as atividades criminosas. Homicídios dolosos, roubos, furtos, seqüestros e latrocínios estão, freqüentemente, associados ao consumo e venda de drogas e à utilização de armas ilegais.

Mundialmente, o tripé integrado por narcotraficantes, terroristas e contrabandistas de armas e de seres humanos atua em conjunto ou de forma complementar, constituindo uma grave ameaça à sociedade e aos Estados nacionais. A globalização favoreceu a expansão geográfica dos crimes transnacionais que utilizam as facilidades comerciais, as comunicações e os múltiplos meios de transportes para encobrir suas atividades ilícitas.

Em razão da complexidade, da amplitude e do poderio das redes criminosas transnacionais, a solução para a

criminalidade depende de decisões político-econômico-sociais e, concomitantemente, de ações preventivas e repressivas de órgãos estatais. A cooperação entre os países torna-se imperativa e determinante para o enfrentamento do crime organizado.

Nesse contexto, as operações de Inteligência governamental e policial, aliadas ao intercâmbio de dados e informações entre Serviços de Inteligência, são instrumentos legais à disposição do Estado, na busca do dado sigiloso e protegido.

A Agência Brasileira de Inteligência (Abin), órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), deve assumir a missão de centralizar, processar e distribuir dados e informações estratégicos para municiar os órgãos policiais (federais, estaduais e municipais) nas ações de combate ao crime organizado. Além disso, a Abin é responsável por manter contato com os Serviços de Inteligência parceiros, no sentido de favorecer a troca de informações e a cooperação multilateral.

## **I Organizações criminosas**

A ciência criminológica aponta como principais características de uma organização criminosa: hierarquia estrutural, planejamento empresarial, claro objetivo de lucros, uso de meios tecnológicos avançados, recrutamento de pessoas, divisão funcional de atividades, conexão estrutural ou funcional com o poder público e/ou com o poder político, oferta de prestações sociais, divisão territorial das ati-

vidades, alto poder de intimidação, alta capacitação para a fraude, conexão local, regional, nacional ou internacional com outras organizações e capacidade para ameaçar interesses e instituições nacionais.

Detentoras de grande poderio financeiro, as organizações criminosas recrutam, com facilidade, elementos para compor e renovar seus quadros, e passam a contar com indivíduos motivados financeiramente, bem treinados e munidos de armamento, muitas vezes superior aos das forças policiais. Tais fatores, aliados à ilegalidade inerente as atividades das organizações criminosas, tornam desigual o confronto com as forças policiais.

## **2 Globalização do crime organizado**

Nas últimas décadas do século XX, a globalização permitiu ao crime organizado transnacional expandir-se geograficamente e operar em qualquer continente ou Nação. Inovações tecnológicas facilitaram o fluxo das telecomunicações e do tráfego comercial aéreo, repercutindo no crescimento do comércio internacional. Uma nova forma de fazer negócios surgiu, possibilitando a movimentação de grandes volumes de dinheiro e a circulação de produtos e pessoas entre países e blocos econômicos. As organizações criminosas valeram-se de tais facilidades para encobrir suas atividades ilícitas e dificultar o controle por parte dos Estados.

Para Shelley<sup>1</sup> (2001, p.1), o fim da Guerra Fria permitiu o surgimento da

<sup>1</sup> Louise Shelley é professora da Escola de Serviço Internacional e fundadora e diretora do Centro Transnacional de Combate ao Crime e à Corrupção na Universidade Americana em Washington, D.C. Uma das principais especialistas em crime e terrorismo transnacional, ela é a autora de *Policing Soviet Society e Crime and Modernization*, bem como de vários artigos e capítulos de livros que enfocam os mais variados aspectos do crime transnacional.

globalização simultânea do crime, do terror e da corrupção, “trindade obscena” que se manifesta em todo o mundo. A atuação das redes criminosas transnacionais em conjunto com terroristas tornou-se viável a partir de uma corrupção endêmica, verificada em diversas Nações. Shelley analisa como a mesma globalização que atrai empresas multinacionais legítimas permitiu que criminosos e terroristas desenvolvessem redes transnacionais, “dispersando suas atividades, seu planejamento e sua logística em vários continentes, confundindo, assim, os sistemas jurídicos estatais usados para combater o crime transnacional em todas as suas manifestações”.

De acordo com Shelley (2006, p.2), o crime organizado e o terrorismo sempre operaram fora de suas fronteiras, mas a novidade trazida pela globalização é a velocidade e a frequência das interações, e a intensidade da cooperação entre as formas de crimes transnacionais.

Azevedo (2002, p. 473) concorda com Shelley, e anota que os crimes transnacionais são os maiores beneficiários do processo de globalização e que os “mesmos irão proliferar a uma velocidade altíssima, razão pela qual a Inteligência de Estado e policial torna-se essencial para o combate de organizações”.

### **3 Operações de Inteligência no combate ao crime organizado**

#### **3.1 Inteligência de Estado e Inteligência policial**

As operações de Inteligência são técnicas especializadas aplicadas na busca do conhecimento privilegiado ou do dado negado, com o objetivo de prevenir, detec-

tar, obstruir e neutralizar a ação de elementos adversos e que atuam contra os interesses do Estado ou da sociedade.

Em Estados democráticos, como o Brasil, as operações de Inteligência devem ser executadas estritamente em obediência aos preceitos constitucionais vigentes, salvaguardando direitos e garantias individuais e em consonância com as normas estabelecidas no Direito Internacional.

Os dados e as informações reunidos possibilitam identificar e compreender as características, a estrutura, as formas de financiamento e o *modus operandi* das organizações criminosas e de seus componentes. Conhecer estes elementos é essencial para (a) a formulação de políticas direcionadas para Segurança Pública; (b) o planejamento de ações preventivas e ofensivas; (c) o subsídio de análises prospectivas em nível estratégico; e (d) o fornecimento de provas materiais aos processos judiciais.

Gonçalves (2006) defende que:

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. 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.

Apesar de apresentarem características comuns, operações de Inteligência estatal e policial têm finalidades diferenciadas. As operações de Inteligência de Estado, inseridas na fase da reunião de da-

dos<sup>2</sup>, são realizadas para responder à demanda da Atividade de Inteligência, que consiste na obtenção de dados e/ou informações relevantes e pertinentes para compor conhecimentos estratégicos e subsidiar as autoridades com poder decisório.

**... operação de Inteligência de Estado [...] visa a transformar informações táticas em conhecimentos estratégicos que antecipam fatos, alertam para situações e subsidiam documentos para o assessoramento das autoridades governamentais.**

Gonçalves (2006, p. 6 e 7) anota que as ações de Inteligência de Estado assumem várias funções, e cita o planejamento estratégico e a análise prospectiva como as principais:

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, as 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 [ao emprego das ações de inteligência] 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.

A necessidade de cooperação entre os órgãos estatais e a comunidade internacional é considerada elemento imprescindível no combate ao crime transnacional. Godoy (2005, p.9) afirma que os problemas estratégicos, “por seu caráter sorrateiro, [...] só podem ser contidos por meio de uma eficaz atuação dos serviços de Inteligência dos diversos países, que [...] devem trocar informações entre si”.

No Brasil, cabe à Agência Brasileira de Inteligência (Abin) – criada pela Lei nº 9.883 (BRASIL, 1999) – manter contato com os Serviços de Inteligência estrangeiros e promover o intercâmbio de conhecimentos e a realização de trabalhos conjuntos. Paiva (2005, p. 39), reforça a idéia da necessidade de cooperação multilateral:

Vários textos, convenções e resoluções da Organização das Nações Unidas têm conclamado a cooperação entre os serviços de Inteligência dos países-membros daquele organismo internacional para que se juntem nesse sentido e cooperem trocando experiências e informações.

No âmbito interno, compete à Abin – órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) – planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de Inteligência do País. A instituição, amparada por prerrogativas legais, deve receber, analisar e processar os dados e informações coletados e buscados pelos diversos órgãos que compõem a comunidade de Inteligência interna e externa. O destino do material informacional reunido é a produção de conhecimentos oportunos e estratégicos para o assessoramento das autoridades decisórias.

Azevedo (2002, p.469) cita o Manual de Inteligência Policial do Departamento de Polícia Federal para definir operações de Inteligência como:

[...] 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 à 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.

No âmbito policial, as operações de Inteligência Policial têm o compromisso de reunir e produzir provas materialmente lícitas e processualmente legítimas para validar ações na Justiça e "produzir conhecimentos a serem utilizados em ações e estratégias de polícia judiciária", Menezes e Gomes (2006, p.41).

A distinção entre operação de Inteligência de Estado e operação policial é que a primeira visa a transformar informações táticas em conhecimentos estratégicos que antecipam fatos, alertam para situações e subsidiam documentos para o assessoramento das autoridades governamentais, enquanto a segunda, como cita Azevedo (2002, p. 470), busca a produção de provas da materialidade e autoria de crimes.

No entanto, é imprescindível a interação entre as Inteligências governamentais e as policiais, Menezes e Gomes (2006, p. 42) analisam que "é incontestável e premente a maior interação entre os órgãos [...] policiais e de segurança do Estado, com a mitigação da exacerbada compartimentação, com a comunicação em tempo real de possíveis ameaças ao

Estado". Compartilhar dados e informações, integrando bancos de dados, capacitando pessoal para as ações ofensivas são iniciativas que devem ser buscadas, sobretudo pelos órgãos que integram o Sisbin, em parceria com as agências estrangeiras.

### 3.2 Técnicas Operacionais

Para o enfrentamento de redes criminosas (compostas por elementos treinados, motivados financeira ou ideologicamente e munidos de armamento moderno e de tecnologia avançada), o elemento operacional necessita planejar cuidadosamente as ações a serem executadas. Para tanto, necessita primeiramente de um Estudo de Situação (ES), com levantamento completo dos dados e informações existentes sobre o alvo da operação. Os aspectos levantados no ES servem de subsídios para a elaboração do Plano de Operações (OP) que deverá abordar os itens situação, missão, execução, medidas administrativas, coordenação e controle. No detalhamento da forma de execução, o elemento operacional analisa as técnicas operacionais necessárias para a consecução da missão.

A coleta de dados em ambiente adverso exige o emprego de diferentes tipos de técnicas operacionais, das mais simples às mais complexas (recrutamento e infiltração de agentes), executadas isoladamente ou em conjunto (emprego de uma estória-cobertura para realizar um reconhecimento); no entanto, observa-se que requisitos como planejamento detalhado, treinamento dos agentes, meios tecnológicos e equipamentos seguros e adequados para a missão são comuns às ações especializadas.

Entre as técnicas especializadas legitimamente empregadas, Azevedo (2002, p. 470) destaca a “vigilância; o recrutamento; a interceptação e o monitoramento de comunicações telefônicas, telemáticas e em sistemas de informática; a captação e a interceptação ambiental de sinais eletromagnéticos, óticos ou acústicos; e a infiltração de agente” em organizações criminosas. Além das técnicas elencadas por Azevedo, outras ações, como a observação, memorização e descrição (OMD), a estória-cobertura, o reconhecimento, a fotografia, a entrevista, são largamente empregadas na busca do dado protegido.

Para Azevedo (2002, p. 470), monitorar as comunicações “torna-se imprescindível face aos óbices encontrados na produção de inteligência”, pois as organizações criminosas são “impermeáveis à presença de estranhos”; assim, técnicas convencionais de investigação tornam-se inúteis quando se trata de crime organizado especializado.

A Abin não possui amparo legal para realizar a interceptação e o monitoramento das comunicações telefônicas. Tal fato tem sido apontado por especialistas na área de Inteligência de Estado como uma falha legislativa, pois cerceia o órgão central do Sisbin de empregar esta importante técnica operacional na busca de dados referentes, sobretudo à atuação do crime organizado e às atividades de espionagem em território nacional.

Discute-se, no âmbito do Poder Legislativo, a aprovação de legislação que garanta o direito de a Abin realizar interceptações telefônicas, especificamente nos casos que envolvam sabotagem, crime organizado e espionagem.

No tocante ao controle das telecomunicações e na produção de imagens, a Inteligência de Sinais (Intlg Sin) representa importante ferramenta de busca de dados ao produzir conhecimentos técnicos e operacionais a partir dos sinais interceptados de comunicações (incluindo sinais de voz e de dados, como telegrafia, fac-símile e comunicações por satélite) e de não-comunicações (oriundos de radares e de guiamento de armamento).

***As ações especializadas são ferramentas da Atividade de Inteligência capazes de obter dados sigilosos sobre estrutura, financiamentos, modus operandi, rotas e redes das organizações criminosas.***

Para o enfrentamento do crime organizado, a Intlg Sin realiza o mapeamento eletrônico sobre regiões de interesse; cria e alimenta bases de dados com informações técnicas das emissões eletromagnéticas provenientes das regiões de interesse; e fornece indícios para a utilização de outros sistemas e fontes (Humanas e Imagens).

Efetivamente, a Inteligência de Sinais fornece dados sobre pistas de pouso clandestinas utilizadas por narcotraficantes; deslocamentos de comboios em faixa de fronteiras ou em rios; fotos de plantações de entorpecentes; e acompanhamento de frequências de rádio e comunicações clandestinas das redes de criminosos.

Para atingir o objetivo de buscar dados em ambientes adversos, há a exigência de aperfeiçoamento constante para os

agentes operacionais (que devem estar atualizados com as inovações tecnológicas e treinados para empregá-las), aprimoramento e modernização de equipamentos e acompanhamento psicológico para os profissionais de Inteligência que atuam no setor.

### 3.3 Considerações finais

A globalização do crime e as perspectivas de crescimento das organizações criminosas transnacionais – com ampliação de redes de atuação e constantes inovações no modo de ação – exigem dos Estados nacionais atividades coordenadas no âmbito da Segurança Pública, aliadas ao intercâmbio de dados e informações com as agências de Inteligências parceiras, de forma a reduzir o avanço e a expansão das redes criminosas internacionais.

As ações especializadas são ferramentas da Atividade de Inteligência capazes de obter dados sigilosos sobre estrutura, financiamentos, *modus operandi*, rotas e redes das organizações criminosas. Para combater eficientemente as diversas modalidades de crimes transnacionais, é preciso penetrar na hierarquia compartimentalizada das organizações criminosas para conhecer seus objetivos e ligações, e antecipar suas ações.

Os dados coletados por elementos operacionais são imprescindíveis para a elaboração de planejamento estratégico de ações de órgãos da segurança pública, de análise prospectiva da evolução do crime e, também, para a produção de provas para a ação judicial.

A interceptação das comunicações e dos sinais eletromagnéticos é considerada uma

técnica operacional relevante na busca do dado protegido, em um ambiente hermeticamente fechado e segmentado. Neste contexto, a Inteligência de Sinais representa uma ferramenta importante para a aquisição de sinais e de imagens que orientam ações de combate e subsidiam conhecimentos estratégicos.

A Abin, enquanto órgão oficial de Inteligência do Estado Brasileiro, necessita de prerrogativas legais que lhe assegurem a possibilidade de realizar, obedecendo aos preceitos constitucionais vigentes, o monitoramento das comunicações, notadamente em casos que envolvam organizações criminosas e espionagem.

O sucesso do embate entre as Nações e o crime organizado depende de cooperação, coordenação e controle, e da presença decisiva das Inteligências de Estado e policial. No Brasil, a Abin é responsável pela interface com os órgãos internos e os Serviços estrangeiros, e tem por missão fomentar a integração da comunidade de Inteligência. Para cumprir esta missão, a Abin deve funcionar como a instituição governamental que reúne, analisa e processa dados oriundos das diversas fontes, produz conhecimentos estratégicos para o assessoramento das autoridades decisórias e compartilha o conhecimento processado com os órgãos parceiros.

Reconhecidamente, o combate às organizações criminosas transnacionais representa uma tarefa árdua e perene, que deve ser executada, permanentemente, dentro de preceitos legais, mas com ações proativas de Inteligência governamental e policial, e cooperação multilateral.

## Referências

- AZEVEDO, Daniel Lorenz. Atividade de Inteligência na prevenção do crime organizado. In: SEMINÁRIO ATIVIDADES DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL: CONTRIBUIÇÕES PARA A SOBERANIA E A DEMOCRACIA. Brasília, 2002. *Coletânea de textos apresentados no...* Brasília: Abin, 2003. p. 463-481.
- BRASIL. Decreto nº 4.872, de 6 de novembro de 2003. Dá nova redação aos arts. 4º, 8º e 9º do Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 nov. 2003. Seção 1.
- 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. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 dez. 1998. Seção 1.
- BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Plano Nacional de Segurança Pública*. Projeto Segurança Pública para o Brasil. Disponível em: < <http://www.mj.gov.br/senasp/>>. Acesso em 20 ago. 2007.
- GODOY, Lúcio. A Inteligência e os desafios internacionais de segurança e defesa. *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília, v.1, n. 1, p. 7-14, dez. 2005.
- GOMES, Rodrigo Carneiro. A repressão à criminalidade organizada e os instrumentos legais: sistemas de inteligência. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 1114, 20 jul. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8669>>. Acesso em: 30 ago. 2007.
- GONÇALVES, Joanisval Brito. A atividade de inteligência no combate ao crime organizado: o caso do Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 1114, 20 jul. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8672>>. Acesso em: 31 ago. 2007.
- MENEZES, Rômulo Fisch de Berrêdo; GOMES, Rodrigo Carneiro. Integração dos sistemas de inteligência. Por uma mudança de paradigmas e mitigação da síndrome do secretismo. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 1116, 22 jul. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8683>>. Acesso em: 5 set. 2007.
- PAIVA, Hélio Maciel. A atividade de Inteligência e o direito internacional. *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília, v.1, nº 1, p. 33-43, dez 2005.
- SHELLEY, Louise. A globalização do crime e do terrorismo. *E Journal USA*, Washington, v. 11, n. 1, fev. 2006. Questões Globais: os desafios da globalização. Disponível em <<http://www.america.gov/media/pdf/ejs/ej0206po.pdf#popup>>. Acesso em 30 ago.2007.
- . Crime vitima tanto a sociedade como a democracia. *E Journal USA*, Washington, v. 6, n.2, aug. 2001. Questões Globais: coibição do crime internacional. Disponível em <<http://www.iwar.org.uk/ecoespionage/resources/transnational-crime/ijge0801.htm>>. Acesso em 30 ago. 2007.