

LEONARDO ARQUIMIMO DE CARVALHO

ATIVIDADE POLICIAL GUIADA PELA INTELIGÊNCIA

tirant
lo blanch

ATIVIDADE POLICIAL GUIADA PELA INTELIGÊNCIA



tirant
lo blanch

© 2025 Editora Tirant lo Blanch
Editor Responsável: Aline Gostinski
Assistente Editorial: Izabela Eid
Capa e diagramação: Maisa Watanabe

CONSELHO EDITORIAL CIENTÍFICO:

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT

Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Investigador do Instituto de Investigações Jurídicas da UNAM - México

JUAREZ TAVARES

Catedrático de Direito Penal da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - Brasil

LUIS LÓPEZ GUERRA

Ex Magistrado do Tribunal Europeu de Direitos Humanos. Catedrático de Direito Constitucional da Universidade Carlos III de Madrid - Espanha

OWEN M. FISS

Catedrático Emérito de Teoria de Direito da Universidade de Yale - EUA

TOMÁS S. VIVES ANTÓN

Catedrático de Direito Penal da Universidade de Valência - Espanha

C325 Carvalho, Leonardo Arquimimo de
Atividade Policial Guiada pela Inteligência [livro
eletrônico] / Leonardo Arquimimo de Carvalho. - 1.ed.
- São Paulo : Tirant lo Blanch, 2025.
1Kb; livro digital

ISBN: 978-85-9477-705-8

1. Direito Penal. 2. Policia. I. Título.

CDU: 340.1

Biblioteca Elisabete Cândida da Silva CRB-8/6778

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, inclusive quanto às características gráficas e/ou editoriais. A violação de direitos autorais constitui crime (Código Penal, art. 184 e §§, Lei n° 10.695, de 01/07/2003), sujeitando-se à busca e apreensão e indenizações diversas (Lei n° 9.610/98).



Todos os direitos desta edição reservados à Tirant lo Blanch.

Fone: 11 2894 7330 / Email: editora@tirant.com / atendimento@tirant.com
tirant.com/br - editorial.tirant.com/br

Leonardo Arquimimo de Carvalho

ATIVIDADE POLICIAL GUIADA PELA INTELIGÊNCIA



SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS	6
INTRODUÇÃO.....	8
1. INTELLIGENCE-LED POLICING: ORIGEM	11
1.1. Histórico do Intelligence-led Policing	12
1.2. Motivadores do Intelligence-led Policing.....	17
2. INTELLIGENCE-LED POLICING: DEFINIÇÕES	22
2.1. Definições do Intelligence-led Policing	22
2.2. Elementos Centrais no Intelligence-led Policing.....	26
3. MODELOS DE ATIVIDADES POLICIAL.....	32
3.1. Tipologias Policiais	32
3.2. Policiamento	36
4. INTELIGÊNCIA NO INTELLIGENCE-LED POLICING	41
4.1. Inteligência Criminal e Polícia	43
4.2. Inteligência no Intelligence-led Policing.....	45
5. INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA	52
5.1. Atividade de Inteligência no Brasil.....	54
5.2. Inteligência de Segurança Pública	56
5.3. Ameaças e Riscos	59
5.3.1. Terrorismo	63
5.3.2. Ciberterrorismo	65
5.3.3. Terrorismo Doméstico.....	67
5.3.4. Movimentos Sociais e Movimentos Antidemocráticos	68
5.3.5. Criminalidade Organizada	69
5.3.6. Pirataria e Navegação	72
6. INTELLIGENCE-LED POLICING E INVESTIGAÇÃO POLICIAL.....	77
6.1. Ciclo de Inteligência do Intelligence-led Policing.....	78
6.2. Produtos do Ciclo de Inteligência	82
6.3. Intelligence-led Policing e Investigação Policial	85
6.4. Desafios para o Intelligence-led Policing	88
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	97

LISTA DE ABREVIATURAS

ABIN – Agência Brasileira de Inteligência
ACPO – *Association of Chief Police Officers*
ACS – *Automated Case Support*
APGI – Atividade Policial Guiada pela Inteligência
CIA – *Central Intelligence Agency*
CNO - *Computer Network Operations*
CompStat – *Computer Statistics*
DNISP – Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública
FBI – *Federal Bureau of Investigation*
IALEIA – *International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts*
ICC – *International Chamber of Commerce*
ILP – *Intelligence-Led Policing*
IMB – *International Maritime Bureau*
INTERPOL – *The International Criminal Police Organization*
KPM – *Kent Policing Model*
MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública
NCIS – *National Criminal Intelligence Service*
NCISP – *National Criminal Intelligence Sharing Plan*
NDIU – *The National Drugs Intelligence Unit*
NIM – *British National Intelligence Model*
NYPD – *New York Police Department*
OSCE – Organization for Security and Co-Operation in Europe
PACE – *Police and Criminal Evidence Act*
PNI – Política Nacional de Inteligência
PNISP – Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública
PNSPDS – Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
SCI – *Sensitive Compartmented Information*

SISP – Subsistema de Inteligência de Segurança Pública

SISBIN – Sistema Brasileiro de Inteligência

SOCA – *Serious Organized Crime Agency*

SUSP – Sistema Único de Segurança Pública

UBP – *Unit Beat Policing*

UNCLOS – Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar

UNDPKO – *United Nations Department of Peacekeeping Operations*

UNODC – *United Nations Office on Drugs and Crime*

VCF – *Virtual Case File*

INTRODUÇÃO

É surpreendente observar que no Brasil um conjunto amplo de documentos, um arcabouço normativo e doutrinas institucionais em diversas organizações e forças policiais, tratam da atividade de inteligência e da inteligência de segurança pública.

Ainda, que seja difícil avaliar ou mesmo mensurar os resultados da atividade de inteligência no ambiente doméstico é de se supor, notadamente em relação a de segurança pública, que a existência de toda uma estrutura legal e doutrinária com pouca frequência ultrapassa o campo da intencionalidade.

Assim, apesar de existir uma adequada estrutura que prescreve pressupostos, indica instrumentos, elenca ameaças, apresenta objetivos e traz diretrizes, isso não repercute em uma viabilização da inteligência policial como um instrumento para identificar e avaliar ameaças, não repercute na produção de conhecimento para subsidiar os responsáveis pelo processo decisório nas instituições policiais, não tem auxiliado no planejamento e execução de uma política de segurança pública e, menos ainda, tem sido usado em ações de prevenção, neutralização e repressão de atos criminosos.

De qualquer maneira, ainda que a atividade de inteligência de segurança pública não tenha alcançado um desenvolvimento pleno no ambiente doméstico, corresponde a um aspecto indispensável para o enfrentamento da criminalidade já que seus meios podem proporcionar diagnósticos e prognósticos que permitem a construção de subsídios para o planejamento estratégico da atuação das forças policiais.

O uso de uma metodologia própria para a construção do conhecimento – ciclo de produção de inteligência – acaba por resultar em informações analisadas que são, pela sua própria natureza, relevantes para a correta gestão das organizações policiais.

A ideia de uma *internal security*, de um *intelligence led law enforcement*, de um *intelligence-led policing* ou mesmo de um *intelligence-driven policing*, independentemente do rótulo utilizado ou das diferentes particularidades que cada um traz, surgiu ou passou a se consolidar, em alguns países, nos anos de 1980, como uma forma de colocar toda a atividade de inteligência no centro do processo de enfrentamento a ação delitiva.

Assim, o *Intelligence-Led Policing* (ILP), ou a Atividade Policial Guiada pela Inteligência (APGI), depois de um processo de consolidação dos seus objetivos, passou a ser referido como um modelo para o desempenho da atividade policial.

Diferentes países, em diferentes momentos históricos, apostaram ou testaram o ILP, como um instrumento para o desenvolvimento das atividades policiais. Em cada país os motivadores estiveram centrados em diferentes razões, contudo, o Reino Unido é considerado um precursor ao adotar e ao colocar a atividade de inteligência como um aspecto nodal para o exercício das funções policiais. Ainda, o ILP teve o seu desenvolvimento fortemente incentivado no Reino Unido, em um momento de esgotamento dos paradigmas de segurança pública voltados, exclusivamente, para reação ao crime.

No período referido havia uma ampliação da sensação de insegurança, os níveis de criminalidade eram considerados altos, a demanda por recursos financeiros para o enfrentamento ao ilícito eram cada vez maiores e havia uma percepção de que a prova produzida para o sistema de justiça era de qualidade duvidosa. Ao mesmo tempo, se observava que a ampliação do encarceramento não contribuía para a redução das infrações e as novas tecnologias passaram a ser consideradas ferramentas relevantes para a atuação policial.

O conjunto de alterações e os aspectos desafiadores da realidade observada naquele momento histórico, permitiram a consolidação de um modelo de atividade policial em que a aplicação da análise de inteligência criminal serviu como uma ferramenta objetiva para a tomada de decisão a fim de facilitar a redução e a prevenção do crime por intermédio de estratégias eficazes de policiamento e parcerias externas.

Hoje, a mudança proposta pela APGI ou pelo ILP é a da utilização do tradicional ciclo de produção de inteligência para fazer emergir produtos que poderão ser utilizados de forma ampla pelas instituições policiais de modo a reconhecer a inteligência como instrumento central para o desenvolvimento de toda a atividade policial. Assim, a principal particularidade em torno do ILP é que se considera adequado usar o ciclo de produção de inteligência para construir um modelo de gestão de toda a atividade policial. Ao instrumentalizar as informações de inteligência para a melhora na qualidade do desempenho de suas funções, e da própria gestão do campo da segurança pública, qualquer instituição policial, poderia alcançar melhores êxitos na realização das suas tarefas.

O ILP, então, tem sido apresentado como um conjunto de ações que envolvem a coleta e a análise de informações para elaborar premissas que vão permitir a adoção e a tomada de decisões policiais para enfrentar problemas criminais mais imediatos e para planejar, também, medidas perenes de enfrentamento ao crime. Logo, centrada em ferramentas que poderiam auxiliar no planejamento da atuação policial e que redundariam em uma atuação mais promissora no combate a atividade delitiva. Inicialmente, nada diferente do que se imaginaria integrar uma política pública ou os componentes de ação estratégica criados para servir

como guia para a atuação de uma organização responsável pela aplicação da lei. Porém, conformato por dados e informações que nem sempre são obtidas pela simples aplicação dos instrumentos típicos da Ciência Política e da Administração Pública.

Ocorre que o ILP se propõe a utilizar um perfil de instrumentos de atuação que, geralmente, não estão afeitos a atividade de investigação ou de patrulhamento e que são, tipicamente, esperados da atuação da inteligência estatal ou da inteligência de segurança pública. Esta simples transposição parece estar permeada de problemas que podem inutilizar o trabalho de investigação ou a obtenção de elementos de informação pelos agentes e pelas agências policiais com a atribuição de realização da atividade policial, notadamente as que deveriam proceder a investigação preliminar policial.

Assim, a utilização do ILP na investigação preliminar policial doméstica, encontra as mesmas limitações típicas da distinção entre aquilo que é próprio da inteligência policial e aquilo que é típico da investigação criminal. Discutir a viabilidade da utilização do ILP na atividade policial corresponde a proposta deste singelo ensaio que busca entender se o uso do ILP dá nascimento a uma postura adequada para o desenvolvimento das atividades afeitas às responsabilidades das forças de segurança.

1. INTELLIGENCE-LED POLICING: ORIGEM

Da literatura se depreende que o ILP teve origem no Reino Unido, nos anos de 1990, em um período em que a sensação de insegurança e os níveis de criminalidade eram considerados significativos, para aquela realidade temporal e geográfica, e os recursos financeiros, para o enfrentamento da atividade delitiva, eram reduzidos.

Ao mesmo tempo, havia uma percepção de que a qualidade da prova produzida pela polícia, para o sistema de justiça, era duvidosa e o uso indiscriminado do encarceramento não contribuía para a criação de um ambiente mais seguro ou para a redução dos índices criminais. Também se percebia que as novas tecnologias, envolvendo processamento de dados, sistemas computacionais e o uso de monitoramento por câmeras, ofertavam ferramentas inovadoras para a atuação policial.

Se observa também que a partir dos anos 2000, notadamente em função do período posterior aos ataques terroristas em solo estadunidense, a inteligência criminal passou por um período de redescoberta com a atribuição de novas tarefas para as forças policiais em diferentes países. Neste particular, a atividade policial passou a depender, de forma mais acentuada, de informações de inteligência e novas estruturas foram criadas para atender as demandas de segurança pública.

Com base neste rearranjo das atividades de inteligência, em alguns países, se considerou indispensável que as forças de segurança passassem a lidar com tarefas cotidianas relacionadas ao crime, ao mesmo tempo em que o combate ao terrorismo e ao crime transnacional, em suas diferentes manifestações, fossem também consideradas uma responsabilidade compartilhada entre diversas agências. Portanto, em muitos locais as forças policiais tiveram suas responsabilidades ampliadas exigindo respostas que superavam as formas ordinárias e lentas de investigação, com base na necessidade de antecipar o porvir e, portanto, evitar a prática de delitos graves.¹

Para além do acúmulo de novas funções pertinentes a ampliação das tarefas atribuídas as polícias, historicamente muitos pesquisadores discutem a existência

1 Qualquer organização policial, de qualquer local, recebe atribuições que ultrapassam as suas responsabilidades ordinárias. São muitas as razões para que esse processo ocorra, neste sentido é possível listar, dentre elas: i) polícia como expressão mais palpável do Estado; ii) uso governamental e político do aparato das forças policiais; iii) conjunto amplo de atribuições que impede que haja o desempenho primordial da atividade fim; iv) inexistência de um planejamento que aponte para os objetivos e interesses institucionais; v) não observação da divisão de atribuições e tarefas normativas e constitucionais; vi) acomodações históricas que foram construindo as forças policiais; vii) inexistência de sistemas coerentes de segurança pública.

de uma ampla miscelânea de atividades que envolvem as instituições policiais.² Esta se inicia no controle do trânsito e vai até o combate ao terrorismo, neste particular vale lembrar a ideia de bem difundida de Bittner de que o trabalho policial é “sobre algo que não deveria estar acontecendo e sobre o qual alguém deveria fazer alguma coisa imediatamente”. Atividade policial está frequentemente associada a uma variedade ampla de meios, instrumentos e pessoas que tentam reestabelecer uma paz social rompida por motivadores geralmente não criminais, mas que não se resolvem no campo de atribuições de outros agentes públicos.

1.1. HISTÓRICO DO INTELLIGENCE-LED POLICING

James (2013, p. 2) afirma que foi a introdução da *Unit Beat Policing* (UBP)³, em 1967, na Grã-Bretanha, que forneceu a base para o ILP. Aduz que a especialização da forma de patrulhamento, que acompanhou o UBP, estabeleceu o sistema de inteligência local no policiamento convencional. A introdução de um personagem responsável por agrupar e avaliar informações coletadas pelos policiais, que faziam o patrulhamento na rua, foi um marco significativo no desenvolvimento do ILP e na especialização da força de trabalho policial.

O documento *Intelligence Led Policing* da *International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts* (IALEIA) (1997) apresenta algumas informações sobre o surgimento do ILP. Em sua apresentação o texto indica que o termo passou a ser utilizado, com mais ênfase, a partir da metade dos anos de 1990. Ainda, havia um consenso, naquele período, de que o ILP envolvia a coleta e análise de informações para ao final permitir, por parte da polícia, a tomada de decisão no nível tático e no nível estratégico. Outro aspecto referido, e considerado inovador, é de que a tarefa principal da polícia, instrumentalizada com informações, seria a de detectar e prevenir e não, simplesmente, a de reagir ao crime.

Mudanças importantes na demanda pela eficiência no combate a práticas delitivas levaram a uma transição para um modelo de execução da atividade po-

2 Um problema considerado relevante para o adequado desempenho das atividades policiais cotidianas corresponde ao excesso de atribuições e, como consequência, a dificuldade em realizar tarefas primordiais. Assim, como as responsabilidades são muito extensas e não existem meios materiais, financeiros e humanos para realizá-las as atividades que deveriam ocupar o centro das preocupações institucionais, a depender das atribuições de cada força policial – v.g. patrulhamento preventivo, atendimento de emergenciais policiais, investigação policial –, acabam sendo ignoradas em nome do atendimento das demandas de outras instituições e da exigência de uma atuação frequentemente social e educacional. Em síntese, as atividades policiais centrais acabam sendo apequenadas em nome de uma visão centrada na eventual satisfação do cidadão e de usuários que buscam atendimento que geralmente ultrapassam o limite de atribuição da polícia, constatação esta que corresponde a uma particularidade universal. Ver: BAYLEY, David H. **Padrões de Policiamento: uma análise internacional comparativa**. Trad. René Alexandre Belmonte. São Paulo: Ford Foundation/NEV/Edusp, 2001.

3 A partir de 1967, em decorrência da publicação de Relatório do Ministério do Interior, um novo sistema de policiamento profissional foi introduzido na Grã-Bretanha, o UBP. Este corresponde a uma forma de organização em que cada policial era designado para um turno de patrulhamento – a pé, de bicicleta ou utilizando um veículo pequeno – em uma determinada área – *beat* – em proximidade com a comunidade e atendendo a um percurso predefinido. Durante o período o policial mantinha contato, usando telefone ou rádio, com seus supervisores, recolhendo e repassando informações sobre criminosos e suspeitos e atendia pedidos de assistência da comunidade. (HOLDAWAY, 1977, p. 123-124)

licial centrado em evidências que deveriam ser confirmadas por meios legítimos. O período coincidiu, igualmente, com o advento de novas tecnologias, modificações culturais e organizacionais e pela aposta em uma polícia que pudesse trabalhar apoiada por novas ferramentas investigativas.

O ILP no Reino Unido foi inicialmente adotado na Região de Kent e Northumbria, onde, no período apontado, ocorreu o aumento nos níveis de criminalidade, ao mesmo tempo em que se exigiu a limitação dos gastos públicos em função de um momento de recessão econômica. Um relatório de 1993 da *Audit Commission* apontou que a ampliação no uso de informantes e outras fontes para prevenir crimes, representaria uma forma mais eficiente de utilizar os recursos policiais. Associada a essa ideia se observou que um número relativamente pequeno de indivíduos era responsável por uma grande quantidade de crimes, que a polícia era um anteparo para todas as falhas dos outros equipamentos públicos, que a atividade policial era cada vez mais demandada e que não havia perspectiva de um aumento de recursos humanos e financeiros. (ANDERSON, 1997, p. 9-10; TREVERTON *et. al.*, 2011, p. 32-33; INTELLIGENCE-LED POLICING, 2005, p. 9)

Então o ILP foi imaginado como um mecanismo em que a informação ajudaria a dissuadir à atividade criminosa pelo aumento da probabilidade de os criminosos serem capturados, mesmo com a redução da presença das forças policiais nas ruas. A Polícia de Kent, por exemplo, desenvolveu uma variante de solução da prática criminosa se concentrando nos roubos e furtos de veículos. Em vez de simplesmente responderem a incidentes específicos, os departamentos analisaram, sistematicamente, o padrão dos incidentes, apontado para um pequeno número de infratores crônicos responsáveis por muitos incidentes em que o padrão também envolvia perfis de vítimas e locais repetidos. A Polícia de Northumbria também relatou quedas anuais consistentes na criminalidade após a implementação de um modelo ILP focado na identificação de infratores reincidentes. (TREVERTON *et. al.*, 2011, p. 33)

Explica Anderson (1997, p. 10) que no ano de 1993, a partir do diagnóstico referido, uma Equipe da Polícia de Kent recebeu a incumbência de estudar a capacidade da polícia para obter informações de inteligência e para instrumentalizar recomendações a partir das informações processadas. O resultado desta avaliação apontou que a aptidão para desenvolver atividades inteligência era normalmente passiva, não detinha muitos recursos ou mesmo um direcionamento e as informações produzidas eram de pouca utilidade para os policiais ou para as instituições policiais.

Também, o referido diagnóstico apontou, segundo Anderson (1997, p. 10-11), que os postos de trabalho dedicados à coleta de informações eram vistos como

algo menor, um local de passagem para outras atividades, um depósito para policiais aposentados ou mesmo um local para realização de tarefas leves. Ainda, policiais raramente seguiam carreira no ambiente da inteligência, por ambições profissionais diversas ou em razão de regras administrativas que regiam as condições de designação, ao mesmo tempo em que usavam as unidades de inteligência como um ambiente para alcançar cargos e funções em unidades especializadas mais relevantes (LEMIEUX, 2005, p. 82). De qualquer maneira, o documento *The Force Intelligence Review* acabou resultando no chamado *Kent Policing Model* (KPM).

Atenta ao diagnóstico a equipe da Polícia de Kent colocou a inteligência no centro do processo de tomada de decisão. Assim, cada uma das áreas de policiamento da Região de Kent teria uma unidade de inteligência equipada e com recursos humanos. As unidades seriam capazes de recrutar e lidar com informantes, realizar vigilância técnica e física para frustrar atividades criminosas e visar criminosos que praticassem infrações graves, por meio de intervenção policial direta ou fornecendo informações de inteligência para outras autoridades regulatórias ou para serviços públicos específicos.

Advindo de mudanças na inteligência criminal durante os anos de 1970, dois relatórios do governo britânico, *Helping With Enquiries: Tackling Crime Effectively* de 1993 e *Policing with Intelligence* de 1997, apresentaram o problema na integração policial, a questão do uso dos recursos financeiros pela polícia e o tema dos criminosos com grande recidiva. Os documentos afirmam que a inteligência de qualidade permite uma compreensão clara do crime e da criminalidade, identifica o aspecto relevante dos criminosos ativos e a quais crimes eles estariam vinculados e onde os problemas possivelmente ocorrerão. Assim, com a existência de informações específicas, recursos valiosos são direcionados para onde eles são necessários, enfrentando desafios contemporâneos e as tendências criminógenas emergentes e foca na gestão estratégica dos riscos da ocorrência criminal por intermédio de uma melhor compreensão do ambiente. O desenvolvimento do *British National Intelligence Model* (NIM) também permitiu uma opção pelo uso da inteligência como modelo de atuação policial em contraposição ao policiamento comunitário, de uso mais comum naquele momento histórico. (RATCLIFFE, 2014, p. 2574-2575)

Explica Anderson (1997, p. 10-11) que apesar de alguns elementos da estratégia adotada no período já existirem, o desafio era abordar os problemas de forma abrangente. Essa mudança exigiu reorganização de recursos humanos e a racionalização do atendimento ao local de crime com o deslocamento, se necessário, de especialistas que garantissem a consistência na coleta de informações e determinassem a necessidade de exames forenses. Além do redirecionamento de pedidos de assistência não-policial para outras agências mais adequadas, evitado

o exercício de atividades que não tivessem relação direta com a finalidade institucional.

O KPM exigiu a atuação de especialistas, treinamento e o abandono da ideia do policial generalista. Anderson (1997, p. 11-12), apresenta uma diminuta amostra estatística, de aproximadamente três anos, apontando para uma gradativa diminuição no número de crimes e a ampliação da qualidade dos resultados em função da adoção das mudanças, além de uma melhor compreensão do crime e da criminalidade no local da implantação nos anos seguintes. Ainda, acrescenta que a introdução do KPM coincidiu com a atualização de sistemas de tecnologia da informação. Ressalta ainda que, inicialmente, a capacidade para produzir “inteligência genuína”, adveio de “pessoal civil” dedicado a análise, sem a exigência de uma experiência policial prévia. Lembra que o trabalho dos analistas resultou em uma série de produtos padrão – *v.g.* relatório semanal para incidência de crimes por tipo e localização; crimes e locais prioritários combinados com informações sobre suspeitos – para que fosse possível repassar as informações produzidas para a tomada de decisão por parte de analistas gerentes e por parte de equipes operacionais.

As autoridades responsáveis pela adoção do ILP acreditavam, conforme apontado, que um número relativamente pequeno de pessoas era responsável por uma porcentagem grande de crimes e então se acreditava que a atuação policial produziria melhor resultado se estivesse concentrado nos delitos mais prevalentes em sua área de atuação. O KPM, priorizando os chamados ao serviço policial relevantes, acabava por encaminhar chamados menos sérios para outras agências. Assim, a polícia estava disponível para se concentrar em delitos relevantes redundando em uma queda acentuada da criminalidade pela simples priorização dos eventos relevantes, com a produção de documentos advindos de atividades de inteligência e com a priorização de alvos. A KPM deu a polícia a possibilidade de atuar de forma ativa e racional (INTELLIGENCE-LED POLICING, 2005, p. 9)

Segundo Carter e Carter (2009), é comum observar a ideia de que os britânicos têm uma tradição mais longa e sofisticada em torno do tema de “inteligência criminal” e que as polícias, das diferentes províncias e da região metropolitana de Londres, frequentemente, usaram a inteligência para lidar com o crime organizado local e transnacional, com o tráfico de drogas, com o hooliganismo, com os crimes violentos e com outras ameaças criminosas⁴. Para os autores o *National Criminal Intelligence Service* (NCIS) criado em 1992, como resultado da

4 Para o contexto local ver: MINGARDI, Guaracy. O trabalho da Inteligência no controle do Crime Organizado. **Estudos Avançados**. Vol. 21, n. 61, 2007, p. 51-69.

evolução do *National Drugs Intelligence Unit*, e a *Serious Organized Crime Agency* (SOCA) de 2006, passaram a atuar “guiados pela inteligência”. Ainda, a NCIS e a SOCA implementaram um “modelo de negócios” para todo o serviço policial e privatizaram uma parte do treinamento dos policiais, o que produziu mudanças na forma de organização das atividades policiais. De forma contrária, Gill (1998, p. 289-290) afirma que no Reino Unido temas afeitos a cultura policial – ação policial, patrulhamento, ordem pública – foram estudados com mais frequência que temas associados a “informação e a inteligência”. Ainda, aponta que existem poucas referências sobre o tema “informação e inteligência” no Reino Unido e assevera que a literatura relacionada ao uso daquele instrumental pela polícia adveio, em grande parte, dos Estados Unidos.

De qualquer maneira, o surgimento do NIM em 2000 acabou por adotar um “modelo de negócio para as polícias” e introduziu a inteligência em praticamente todos os aspectos da atividade policial. A mudança representou a transição do “modelo de inteligência tradicional” para uma “atividade policial guiada pela inteligência”. Reconhece a literatura que esse processo foi complexo, lento, custoso, com a falta de compreensão dos conceitos centrais e com a realocação de recursos em cada uma das forças policiais.

Afirma Lemieux (2005, p. 66) que a ascensão da inteligência criminal decorre de uma decepção com os resultados obtidos no combate aos crimes comuns, usando métodos tradicionais, durante a década de 1980. Notadamente pela incapacidade das forças policiais de antecipar e compreender a piora nos índices criminais. Os escândalos em relação as técnicas de interrogatório, as falhas na vigilância de criminosos reincidentes e os crimes em abundância contribuíram para construção de opções mais prolíficas em relação aos resultados e, também, contribuíram para uma atuação guiada pela inteligência.

Além das dificuldades referidas, o período dos anos de 1980 e os anos de 1990 foram marcados por uma racionalização das intervenções do poder público no domínio da segurança interna e por uma crise de confiança da população no trabalho policial. Também, atores não-governamentais estabeleceram parâmetros para o desempenho eficiente das atividades policiais, com a redução dos custos e do tamanho das estruturas públicas, com a racionalização e com a aposta em uma cultura de resultados. As novas tecnologias conferiram outras capacidades e possibilidades para as polícias com um trabalho mais orientado para a gestão da informação e das bases de dados, para a análise de tendências, para a caracterização de infratores, para o planejamento de intervenções e avaliação do impacto do trabalho policial. (LEMIEUX, 2005, p. 66-67)

Em relação ao histórico do ILP, Deukmedjian (2006) explica que ele se consolidou no período Thatcher no Reino Unido. Na ocasião havia a exigência

de que os recursos usados na segurança pública fossem aplicados com melhores resultados e que a criminalidade crescente fosse combatida. Ao mesmo tempo, em função de escândalos pontuais, decorrentes de confissões criminais obtidas pela polícia, se passou a exigir dados advindos de “redes de informantes” para confrontar com o obtido nas investigações. O texto de Deukmedjian reflete a preocupação com a formação dos agentes de segurança, que no caso do policiamento comunitário, não receberam treinamento adequado e que, no caso do ILP, são confrontados com um volume gigantes de informações não processadas e então, como consequência não compreendem o papel que devem desempenhar. Afirma ainda que a *Royal Canadian Mounted Police* optou pelo ILP, a partir dos anos 2000, depois de abandonar o chamado policiamento comunitário.

1.2. MOTIVADORES DO INTELLIGENCE-LED POLICING

O ILP é um modelo de atuação proativa das forças policiais. Estas utilizam do resultado de um ciclo de inteligência para evitar uma atuação exclusivamente reativa à prática delitiva. Assim, o ILP tem o potencial para fornecer informações suficientes para que as policiais atuem de forma mais racional e otimizada. Como qualquer atividade de inteligência, envolve a coleta de informações, o agrupamento de dados e a análise do coletado.

Diversos fatores levaram a construção de uma opção pelo ILP. Conforme referido, a insuficiência dos instrumentos tradicionais para o equacionamento da escalada criminal e a baixa qualidade da prova produzida surgiram como problemas iniciais a serem equacionados no âmbito das instituições policiais.

Já a crescente demanda por recursos orçamentários em detrimento de problemas econômicos mais amplos, levaram algumas forças policiais a optarem por ferramentas menos dispendiosas e centradas na substituição do uso massivos de recursos humanos por tecnologias e por atuações pontuais e pautadas por informações previamente analisadas. Do ponto de vista cultural, a tentativa de circunscrever as tarefas das forças policiais, centrando esforços naquilo que efetivamente correspondem as tarefas policiais, também levou a busca por uma racionalização da atuação das forças de segurança.

O uso de meios ordinários para a realização da atividade policial, baseado no modelo retributivo ou reativo, parece limitado. Logo, construir meios para alcançar a persecução com intervenção penal antecipada, com uma atuação penal prospectiva e com um modelo de intervenção complexa, principalmente para crimes que afetam profundamente a sociedade, parece necessário. A punição da atividade delitiva complexa depende da adoção de um ferramental que possibilite as instituições policiais o uso de meios e instrumentos compatíveis com uma atuação não ordinária que ultrapassa o direito penal retributivo.

Gill (1988, p. 291-292) lista um conjunto de características que conduziriam a transição de um polícia mal-informada, sobrecarregada com dados não analisados e não comprometida com uma análise estratégica para uma polícia que aposta no ILP. Inicialmente, afirma eles, as redes transnacionais e o processo de aproximação entre o nível local e o global, com interações econômicas e políticas, e o desejo da maioria dos países de alcançar níveis de governança e regulamentação internacional para lidar com problemas de policiamento, de segurança e de cooperação policial, criaram um ambiente favorável para os esforços destinados a consolidação do ILP.

Faz, também, referência ao crime organizado transnacional e afirma que o mesmo período em que o ILP se consolidou, coincide com a promulgação de leis domésticas relativas ao tráfico de drogas, a lavagem de dinheiro, ao crime organizado e a cooperação internacional. Além disso, ocorreu uma acomodação dos serviços de inteligência e das forças de segurança dando uma utilidade para o aparato existente, da Guerra Fria, agora direcionado para atividade de aplicação da lei e de combate aos ilícitos transnacionais. (GILL, 1998, p. 293-294) f

Um perfil criminal mais elaborado, organizado em bases empresariais, exigiu das instituições responsáveis pela aplicação da lei a organização de estruturas profissionais aptas para responderem aos desafios não mais locais, mas sim regionais e internacionais. Alterações na natureza dos crimes e das ameaças, além de uma radicalização de grupos de interesse, demandaram dos Estados, e seguem demandando, a reformulação do tipo de resposta buscada, centrada na atuação eficiente para o enfrentamento da atividade delitiva.

A crise de governabilidade é apontada como outro fator de impulsionamento do ILP. Os países ocidentais foram impactados por crises fiscais, pela ingovernabilidade, pela redução de gastos públicos, pela privatização de serviços estatais e pela aplicação de fórmulas advindas do setor privado para o setor público. Consta que até meados da década de 1980, no Reino Unido, a polícia não havia sido influenciada pela teoria da “nova gestão pública”, porém, o fracasso das polícias na contenção da criminalidade passou a exigir mudanças estruturais. (GILL, 1998, p. 294-295)

A busca por novas estratégias policiais é o fator seguinte referido por Gill (1998, p. 296-297). Neste caso é citado o *Police and Criminal Evidence Act* (PACE) de 1984, no Reino Unido⁵, que ampliou a possibilidade de encar-

5 O PACE de 1984 correspondeu a uma legislação controversa que se baseou nas recomendações da *Royal Commission on Criminal Procedure* de 1981. O documento tornava os investigados mais vulneráveis à pressão policial em função de poderes adicionais conferidos na atuação pré-processual. Alguns dos aspectos mais destacados estavam vinculados: i) a abordagem e a busca ampla em face de pessoas, em ambientes públicos, suspeitas de cometerem crimes graves; ii) ao poder geral de entrada, busca e apreensão com ou sem autorização judicial, em determinadas circunstâncias; iii) ao poder de prisão em relação a crimes não passíveis de prisão – quando o suspeito não fornece qualificação pessoal e endereço, existe a dúvida sobre a veracidade do

ceramento de investigados, porém, não trouxe impacto nas taxas de resolução de crimes. Assim, no começo dos anos de 1990 alguns documentos passaram apontar para necessidade da utilização de “técnicas de inteligência” na investigação. O relatório da *Audit Commission* de 1993, conforme já indicado, destacava a falta de uma abordagem integrada do crime, a falha em fazer melhor uso dos recursos policiais e o fato de que o foco das investigações estava mais nos crimes do que nos criminosos.

Ainda, considerando a falta de recursos de inteligência policial, a *Audit Commission* recomendou proatividade no trabalho dos policiais, direcionamento das investigações para criminosos conhecidos e potenciais suspeitos, uso de informantes e outras técnicas de inteligência e análise de padrões de crime. Assim, seria possível substituir a desacreditada “estratégia de prisão-confissão” do PACE de 1984 pelas sugestões da *Audit Commission* de 1993.

O desenvolvimento de redes policiais é o último fator referido por Gill (1998, p. 297-298). Neste particular ele analisa a própria evolução histórica da polícia no Reino Unido, do privado ao público e voltado, novamente, para um equilíbrio entre os dois ambientes, notadamente por questões orçamentárias, por uma fé na “superioridade do mercado” e pela impenetrabilidade do setor privado nas atividades policiais. Afirma ainda que há uma interação entre diferentes setores da polícia e entre polícias locais, regionais, nacionais e transnacionais e, também, entre instituições de diferentes níveis e com instituições públicas.

Nos EUA as ações terroristas contra alvos domésticos no ano de 2001, motivou a criação do *National Criminal Intelligence Sharing Plan* (NCISP). O 11 de Setembro deu nascimento a um esforço das diversas agências responsáveis pela aplicação da lei para corrigir as inadequações e eliminar barreiras que permitissem compartilhar informação de inteligência. Já em 2002, gestores e especialistas em inteligência reconheceram que as agências de todos os níveis deveriam trabalhar em prol de objetivos comuns tais como coletar informações, produzir inteligência internamente e compartilhar os resultados com outras agências de aplicação da lei e de segurança pública. Segundo o mesmo documento, melhorias e avanços haviam sido obtidos, contudo, os motivados seguiam existindo em função de inúmeras novas ameaças. (NCISP, 2003; NCISP, 2013)

dado fornecido, se imagina que o suspeito não irá permanecer no local que informou ou quando se acredita que poderá causar danos a pessoas ou a propriedade; iv) a existência de um policial de custódia – cada unidade policial deveria contar com um policial de nível hierárquico superior com a função de garantir os direitos do detido, situação extremamente controversa já que realizada por um policial; v) ao valor atribuído a confissão; vi) a detenção para questionamentos – por até 24 horas excepcionalmente extensível até 36 horas com a autorização de um policial de hierarquia superior; vii) a detenção provisória sem a existência de uma acusação – de até 96 horas sem o direito absoluto a defesa técnica por até 36 horas; viii) a possibilidade de revista íntima em certas ocasiões. (JONES, 1985, p. 679-688)

O NCISP corresponde a uma transformação já que cada agência, independentemente da dimensão, pode desenvolver e partilhar informações de inteligência criminal. Assim, todas as autoridades policiais podem e devem estar integradas e fazer parte de um sistema de inteligência, ampliando a qualidade da segurança nacional. A própria atuação da NCISP ajudou as agências de aplicação da lei a fazer modificações e melhorias nas gestões locais e a facilitar a disponibilidade da inteligência criminal. Reconhece o documento que apesar dos avançados a criminalidade se alterou desde 2003 e a capacidade de inteligência deve apoiar os executivos das agências à medida que melhoram as operações policiais através de recomendações sobre a alocação de recursos, identificação ambientes críticos e a emergência de atividades criminosas em uma determinada jurisdição. (NCISP, 2013)

A mudança em direção ao ILP nos EUA, foi dificultada por uma série de fatores, tanto históricos quanto organizacionais. O *Church Report*⁶, que investigou as atividades do programa de contrainteligência do FBI ocorridos em nas décadas de 1950 e 1960, afirma Ratcliffe (2014, p. 2574-2575), identificou inúmeras deficiências na gestão de programas de inteligência criminal. Além disso, muitos departamentos de polícia nos EUA foram condenados, com base na legislação de direitos civis, por manterem arquivos contendo informações sobre pessoas sem histórico criminal. Portanto, ainda há uma desconfiança, tanto da sociedade como do sistema de justiça, em relação a atividade policial rotulada como “inteligência”. Também, aponta Ratcliffe para uma evolução fragmentada e desorganizada do uso da inteligência, para uma falta de recurso humanos e uma falta de treinamento e experiência para o desenvolvimento da atividade.

Atualmente, alterações no perfil da criminalidade, em escala universal, transformaram todo o ambiente de combate a atividade delitiva. Portanto, para além de uma racionalidade instrumental aguardada do ILP, se imagina que as formas mais tradicionais de atuação policial, baseada no combate à criminalidade

6 Afirma Schaefer (2009, p. 38-39) que após o escândalo Watergate, uma reportagem do New York Times acusava a *Central Intelligence Agency* (CIA) de realizar espionagem doméstica o que deu nascimento a indignação pública. A reportagem focava na Operação CHAOS, que monitorava ilegalmente a rotina de ativistas antiguerra e de ativistas de direitos civis. Buscando enfrentar o tema da crescente desconfiança pública nas agências de inteligência, o presidente Ford nomeou uma comissão especial em 1975, para investigar abusos domésticos da CIA. Tanto o Senado quanto a Câmara estabeleceram comitês especiais para investigar as atividades domésticas e estrangeiras das agências de inteligência. O Comitê Church, em homenagem ao seu presidente, Frank Church, conduziu uma investigação completa das atividades das agências de inteligência e emitiu 14 relatórios. Os relatórios revelaram abusos generalizados de poder, não apenas na CIA, mas também no *Federal Bureau of Investigation* (FBI) e nas agências de inteligência militar, que usavam técnicas investigativas ilegais, não tinham autoridade para muitos programas que operavam, não era conhecido, por parte de fiscalizadores, o escopo e propósito de diversas atividades e buscavam evitar a supervisão de suas atividades. Se observou que FBI não se limitava a atuar em face de criminosos ou pessoas suspeitas de espionagem, mas tinha como alvo indivíduos e organizações envolvidas em atividades políticas legítimas. Os relatórios do Comitê Church incluíam 96 reformas sugeridas para a inteligência doméstica. No mesmo período, pesquisas de opinião pública realizadas em 1975, descobriram que apenas 37% dos entrevistados tinham uma visão “altamente favorável” do FBI, contra 85% em 1966 e 71% em 1970. Como consequência, em meados da década de 1970, o FBI era uma agência desmoralizada que não tinha a confiança do público estadunidense.

aparente com base numa atuação reativa, são incapazes de responder de forma adequado aos desafios delitivos hodiernos. O ILP então pode trazer para os responsáveis pela aplicação da lei informações suficientes para, ao menos, desenhar políticas públicas de enfrentamento a criminalidade grave que afeta profunda e extensamente a sociedade.

2. INTELLIGENCE-LED POLICING: DEFINIÇÕES

Da produção acadêmica e institucional se depreende que o ILP pode ser considerado uma estratégia para ação policial em que a inteligência de segurança pública, com sua metodologia própria, figura como central para o planejamento da atuação das instituições. Corresponde, portanto, a transferência da inteligência de segurança pública da periferia para o centro da organização policial de modo a permitir que recursos humanos, técnicos e orçamentários sejam direcionados para a adequada coleta e análise de informações de interesse criminal.

De qualquer maneira, ocorreu uma gradativa ampliação do escopo daquilo que se entendia por APGI ou ILP. As primeiras noções apresentavam soluções mais modestas pautadas por uma melhora na eficiência do gasto dos recursos públicos usados pelas polícias e na qualidade das prisões efetuadas. Ao mesmo tempo, havia uma busca por uma materialidade probatória produzida, com atenção para áreas com maior concentração de crimes, com foco nos autores reincidentes, e no uso de recursos tecnológicos, tais com o monitoramento e a vigilância por câmeras.

Mais recentemente, notadamente no período posterior ao recrudescimento do terrorismo, o tema “inteligência” reforçou a ideia da falta, em nível sistêmico, de cooperação interagências⁷ e passou a apostar no uso de ferramentas de “inteligência militar”, “inteligência de segurança nacional”, “inteligência de estado” e “inteligência criminal” para persecução penal, para o enfrentamento da criminalidade organizada e para a identificação de atores e ameaças contrárias aos interesses do Estado no âmbito da segurança pública. Assim, o ILP passou a ser referido como uma tipologia ou um modelo para a atividade policial.

2.1. DEFINIÇÕES DO INTELLIGENCE-LED POLICING

O ILP pode ser definido como uma estratégia de atuação policial em que a inteligência de segurança pública será colocada no cerne de toda atividade institucional, assim, será utilizada para permitir a adoção e a tomada de decisões para enfrentar problemas criminais mais imediatos e para planejar, também, medidas perenes de enfrentamento ao crime. Resulta, portanto, em um conjunto de ações relacionadas a coleta e a análise de informações, para elaborar premissas que po-

7 Ver: BRANDÃO, Priscila Carlos. Inteligência e cooperação na área de segurança pública na América, no começo do século XXI. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*. Vol. 9, n. 1, 2022, p. 159-178.

dem auxiliar no planejamento da atuação policial e que redundam em uma atuação mais eficiente na prevenção e no combate ao delito.

O ILP para o IALEIA (1997, p. 5) envolve a coleta e análise de informações para construir um produto final pensado para permitir a tomada de decisão policial tanto no nível tático – objetivos mais imediatos – quanto no nível estratégico – propósitos mais amplos e alongados. Corresponde, assim, a um modelo de atividade policial na qual a inteligência serve como um guia. Baseia-se na noção de que a principal tarefa da polícia é prevenir e detectar o crime, em vez de simplesmente reagir a ele. Segundo o IALEIA as forças policiais estão enfrentando obstáculos crescentes e lidam com crimes que não conhecem. Ao mesmo tempo, os recursos e as oportunidades disponíveis para a prática criminosa aumentaram exponencialmente, bem como o auferimentos de ganhos. As formas mais tradicionais de atividade policial têm pouca efetividade e os gestores buscam se afastar das metodologias policiais tradicionais, aceitando os novos processos de construção da inteligência confiando no julgamento e nas recomendações das equipes de inteligência.

Segundo a *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC, 2006, p. 2), mais recentemente, houve um uso importante da inteligência criminal por parte de instituições policiais em diferentes locais. Ao mesmo tempo ocorreu um reconhecimento crescente entre os profissionais de que: i) a inteligência criminal oportuna – fornecida em tempo hábil – e acionável – qualidade e confiabilidade que permitem o uso para a tomada de decisão – é essencial para produzir efeitos na prevenção, redução e investigação de delitos graves e da criminalidade organizada transnacional; ii) a inteligência criminal pode desempenhar um papel relevante no direcionamento e na priorização de recursos na prevenção, redução e detecção de todas as formas de crime – por intermédio da identificação e análise de tendências, *modus operandi*, *hotspots* e infratores – no âmbito local e no espaço transnacional; iii) a inteligência pode formar a base de um modelo de policiamento eficaz, frequentemente denominado de ILP, que pode ser definido como uma estratégia em que informações de inteligência são usadas para permitir a correta alocação de recursos contra as ameaças que, a partir de análises anteriores, demonstraram terem potencial para causar danos mais extensos e por conta disso devem ser enfrentados.

Lembra James (2013, p. 1-3) que o significado do termo ILP nunca foi precisamente definido. Assim, ele passou justamente a ser conceituado com base na sua utilização já que, em relação ao uso, ele tem aplicação em uma variedade de processos de combate ao crime, que dependem dos esforços de analistas e especialistas em inteligência envolvidos no mapeamento do crime, na análise de padrões de crime, na análise de dados e em outras abordagens de resolução de problemas. Ainda, existe a dimensão que, igualmente, depende de analistas e outros especialistas, mas a ênfase está na abordagem a grupos ou indivíduos utilizando métodos encobertos para evitar a reiteração delitiva. Além das abordagens

referidas, novas estratégias de uso da inteligência policial surgiram. Todas elas desafiavam o paradigma tradicional de policiamento reativo e influenciaram na adoção do NIM. Logo, o desenvolvimento do ILP está vinculado a preocupações sobre o crime organizado, sobre a busca de melhores elementos de informação em contraposição ao descrédito de estratégias que dependiam de confissões de suspeitos, sobre a disponibilidade de tecnologias de vigilância e de informação mais sofisticadas e sobre novas maneiras de lidar com infratores de forma prolífica. De qualquer maneira, o entusiasmo é muito maior entre acadêmicos do que entre os gestores de instituições policiais, já que sempre há um custo político alto em adotar mudanças nas polícias que podem se provar ineficientes.

Para Crous (2010, p. 35-37) as organizações policiais, da maioria dos países, desenvolvem e institucionalizam processos formais que usam a inteligência para dar suporte à tomada de decisões. Assim, em função da proeminência que a inteligência tem na atividade policial contemporânea é relevante ter a capacidade para mensurar a eficácia e o resultado dos investimentos realizados. Para ele o ILP corresponde ao processo de gerenciamento da atividade de inteligência que resulta na produção de conhecimento adequado que servirá para a tomada de decisões para a atividade policial. Considera a inteligência então como o produto de um processo que basicamente trabalha a informação tornando-a utilizável e facilitando a adoção de certas medidas. Lembra, contudo, que desenvolver uma estrutura para o realizar a gestão da inteligência é complexo, já que não se adequa a um foco estreito buscado nas estatísticas criminais e se preocupa mais com o desenvolvimento de uma base de conhecimento sobre a criminalidade.

Ainda, pode ser o ILP considerado um conjunto de conceitos para conduzir os “negócios do policiamento”. Corresponde assim a um “modelo de negócios” e a um processo de organização de informações que permitem às estruturas policiais compreenderem melhor seus problemas criminais e avaliarem os recursos disponíveis para poderem decidir sobre uma tática de atuação ou uma estratégia de prevenção do crime. O ILP pode ser considerado um modelo de negócio para atividade policial que incorpora análise de dados e inteligência criminal em uma estratégia que coordena o gerenciamento estratégico de riscos e de ameaças com foco em infratores graves e reincidentes. A inteligência criminal corresponde a uma ferramenta objetiva que permite a tomada de decisão para facilitar a redução e a prevenção do crime por meio de atividades policiais eficazes. (RATCLIFFE; GUIDETTI, 2008, p. 111-112; RATCLIFFE, 2014, p. 2573)

A ineficácia da atividade policial tradicional e a escassez de evidências de que uma abordagem reativa e investigativa tenham qualquer impacto nas estatísticas criminais levou à exploração de modelos alternativos. Ao mesmo tempo, novas tecnologias aumentaram o volume e a capacidade de análise de informações que ajudaram a estimular o interesse por abordagens analíticas. Ratcliffe e

Guidetti indicam que em função da falta de evidências de que o policiamento comunitário seja eficaz e sabendo que a instrumentalização de dados por intermédio de programas que permitem o mapeamento criminal, do tipo CompStat, é de difícil implementação, se optou por um policiamento orientado ao problema ou baseado na inteligência. A atividade policial que está organizado com base na inteligência conduz todo o negócio do policiamento e resulta em um processo de organização de informações que permite que as agências policiais entendam melhor seus problemas afeitos ao crime e meçam os seus recursos disponíveis para poder decidir sobre uma tática de execução ou estratégia de prevenção mais bem projetada para controlar o crime. (RATCLIFFE; GUIDETTI, 2008, p. 111-112)

A partir dos documentos do NIM e do NCIS, Ratcliffe (2003, p. 2-3) lembra que a distribuição do crime não é algo aleatório e vale considerar os pontos críticos em que ele ocorre. Ainda, afirma que as parcerias e os vínculos com outros atores são importantes para alcançar a prevenção do crime, assim, o foco deve ser no criminoso e não no crime em função da reincidência de alguns infratores que é excessiva. Assim o ILP é por ele definido como a aplicação da análise de inteligência criminal como uma ferramenta objetiva para a tomada de decisão a fim de facilitar a redução e a prevenção do crime por meio de estratégias eficazes de policiamento e parcerias externas extraídas de um base probatória. Lembra Ratcliffe que o ILP: i) visa infratores ativos por intermédio de meios abertos e meio encobertos; ii) está centrado na gestão dos focos de criminalidade e desordem; iii) busca investigar crimes que são praticados de forma repetitiva e que estejam interligados e; iv) pretende se utilizar de medidas preventivas, incluindo o trabalho com parcerias locais para reduzir a criminalidade e a desordem.

O ILP descreve uma maneira de gerir as atividades policiais, notadamente pelo estabelecimento de uma noção prática de como melhor desempenhar as suas funções. O ILP é apresentado como uma filosófica voltada para o desempenho das responsabilidades das instituições policiais de modo otimizado, incorporando tecnologia da informação e outros avanços disponíveis voltados para a eficácia e para a eficiência. Assim, envolve identificar e limitar atividades de criminosos prolíficos e infratores perigosos, controlar a desordem e lidar com os problemas que afetam a segurança da comunidade. O ILP envolve o desenvolvimento e a manutenção de uma imagem detalhada e atualizada dos padrões da atividade criminal para intervir de forma correta e obter a sua interrupção. Para tanto, a atividade depende de procedimentos e de uma estrutura administrativa para obter informações, interpretá-las e agir sobre elas de forma rápida e sistemática. (TILLEY, 2008, p. 383-384)

2.2. ELEMENTOS CENTRAIS NO INTELLIGENCE-LED POLICING

Conforme observado são inúmeras e até divergentes as ideias sobre a definição do ILP. Para alguns pesquisadores se relaciona com a avaliação de ameaças, enquanto para outros está mais associado ao processo de coleta de dados e informações. Estas visões, segundo o documento da *Organization for Security and Co-operation in Europe* (OSCE, 2017, p. 18), fornecem contribuições valiosas sobre os componentes que integram a estrutura do ILP e não permitem a apresentação de definições abrangentes sobre o tema, qualidade compreensível. O mesmo documento aponta que o uso do ILP estava conectado com o enfrentamento do crime organizado e de criminosos considerados perigosos, porém, resultados positivos obtidos pelo ILP acabaram construindo uma visão mais inclusiva abrangendo diversas atividades policiais. Logo, pensando em um modelo onde toda a infraestrutura de uma organização policial possa ser pensada de forma a aproximar analistas de inteligência e executores de políticas públicas de segurança. Embora a própria OSCE estimule, sempre que possível, uma aplicação proativa do ILP, muitos países limitaram sua aplicação operacional para crimes graves, para o crime organizado, para infratores prolíficos ou para atividades criminosas críticas que trazem preocupação da sociedade. O ILP, portanto, na sua configuração contemporânea e depois da sua adoção em diferentes países, parece ter apontado sua centralidade para o gerenciamento do trabalho policial com base na informação que passou por um iter de análise. Com a obtenção desse produto se imagina que ela será usada para definir prioridades, objetivos estratégicos e operacionais na prevenção e no enfrentamento de crimes e outras ameaças à segurança. Também se relaciona com a tomada decisões adequadas sobre o trabalho e as ações policiais operacionais, a correta e racional alocação de recursos humanos disponíveis e a devida distribuição de recursos materiais e técnicos. Conforme referido, ele desafia o policiamento reativo, mas isso não exclui a ideia de que o trabalho policial sempre terá uma parcela grande de reatividade. Além disso em uma estrutura organizacional policial, em que informações relevantes são sistematicamente coletadas, analisadas e compartilhadas, o ILP vai auxiliar na aplicação da lei e na tomada de decisões, estratégicas e cotidianas, com base em evidências.

O ILP como filosofia para a atividade policial está centrado então:

- i) na coleta de informações de maneira descentralizada pautada por uma qualidade daquilo que é recolhido e armazenado;
- ii) no uso de informantes, de vigilância além de outros meios adequados para confirmar dados prévios;
- iii) no uso de tecnologia para a busca, processamento e a análise de informações;

- iv) na análise de dados usando uma metodologia própria para a produção do conhecimento que é ciclo de inteligência;
- v) na gestão com a tomada de decisão de cima para baixo sem desconsiderar o ciclo contínuo de retroalimentação que embasa o ciclo de inteligência;
- vi) na proatividade e na atuação em antecipação ao comportamento criminoso;
- vii) no seu uso estratégico e, também, cotidiano do resultado do obtido na análise de dados atentando sempre para a necessidade conhecer;
- viii) na cooperação intrainstitucional e extrainstitucional⁸, condição efetivamente capaz de melhorar a qualidade do trabalho policial;
- ix) no foco em criminosos prolíficos e nos crimes graves que impactam o cotidiano de uma comunidade;
- x) na prescindibilidade, ainda que desejável, da mudança na cultura policial;
- xi) na eficiência no gasto público e na adequada alocação de recursos orçamentários.

O ILP para Sanders *et al.* (2015, p. 711-712) está associado a coleta e a análise de informações para obter um produto de inteligência construído para auxiliar na tomada de decisões táticas e estratégicas. Estas decisões devem substituir as práticas reativas por comportamentos ativos e de gerenciamento de riscos e em que a organização espacial de dados criminais permite assegurar uma melhor distribuição dos recursos policiais. Assim, apesar de referirem inúmeras visões sobre a atividade policial apoiada pela inteligência, afirmam que corresponde a uma ideia central para o ILP o uso da tecnologia da informação e da análise criminal. Apontam, também, que os serviços policiais, no caso canadense, centralizam suas agências por meio da implementação de tecnologias compartilhadas que envolvem sistemas de gerenciamento de ocorrências, sistemas de georreferenciamento e terminais móveis de dados, além da integração de analistas criminais e de analistas de inteligência. Indicam, portanto, que a análise e a inteligência criminal fornecem à polícia meios para antecipar atividades do infrator e bem distribuir os recursos policiais.

Também se apresenta como um fenômeno multifacetado e que pode não ter uma definição uniforme a partir de certas realidades e visões de mundo adotadas em diferentes locais. De qualquer maneira, a ideia em torno do termo

8 Ver: CASTRO, Tony Gean Barbosa de. Segurança Pública, Inteligência e Cooperação Internacional. **Revista de Revista Brasileira de Ciências Policiais**. Vol. 2, n. 2, 2011, p. 89-107.

“inteligência” é um dos aspectos considerados centrais para compreender o ILP. Para tanto, são consideradas três partições, distinguidas e hierarquizadas na literatura, como relevantes para a produção de inteligência, assim: i) os dados – fatos objetivados que se tornam informações; ii) as informações – que enriquecidas e no contexto correto, se tornam conhecimento, e; iii) o conhecimento – que quando estruturado, da gênese ao produto “inteligência”, como resultado do processamento que envolve diferentes procedimentos desencadeados e organizados. A inteligência é gerada por meio de quatro processos que juntos formam o ILP: i) a coleta; ii) a criação; iii) o uso e; iv) o compartilhamento da inteligência. O resultado do ILP é descrito como uma decisão proativa na qual se busca planejar o uso eficiente dos recursos existentes. A proatividade da decisão visa antecipar e evitar crimes ou outras ameaças à segurança. (GEMKE *et al.*, 2021, 191-192).

Gemke *et al.*, (2021, p. 191-194) optam por considerar o ILP uma “estratégia para a atividade policial”. Como consequência, fazem uma análise sobre a perspectiva da “gestão estratégica” optando por analisar os fatores organizacionais que influenciam o ILP, notadamente, na “abordagem baseada em recursos” ou na análise dos recursos estratégicos que uma organização pode explorar para alcançar uma vantagem competitiva. Os autores, a partir da literatura própria da abordagem baseada em recursos organizacionais, optam por escolher quatro categorias consideradas fundantes, quais sejam:

- i) tecnologia – recurso facilitador do ILP já que todos os procedimentos policiais hoje estão baseados na gestão do conhecimento e se constitui no alicerce para a maioria dos sistemas policiais;
- ii) estrutura – elemento também relevante para ILP já que pode afetar o fluxo de conhecimento dentro de uma organização. A centralização, a formalização e a integração são vistas como dimensões-chave para a estrutura organizacional. Geralmente as organizações policiais são consideradas centralizadas com uma estrutura hierárquica vertical, são absolutamente formalizadas no que tange a orientação das práticas e são pouco integradas, o que pode ser positivo ou negativo na medida em que nem sempre o compartilhamento é adequado;
- iii) cultura – a “cultura organizacional” é uma das questões mais relevantes para as forças policiais e como consequência para entender a capacidade de uma organização de se adaptar a certas alterações e a gerir os seus dados e as suas informações de forma eficiente. Em relação a cultura organizacional policial são observados fatores que incluem: colaboração, confiança, esquemas de incentivo e gestão e liderança. Nas organizações policiais, a colaboração entre analistas de inteligência, onde eles existem, e executores e entre policiais e parceiros externos

determina a qualidade da inteligência. A confiança é um aspecto indispensável para o adequado tratamento de informações valiosas e para não prejudicar a atividade policial. Já as recompensas podem ajudar a fomentar a geração e a partilha de informações e devem ser consideradas na implementação do ILP. Por fim, o apoio e a liderança que os responsáveis pela execução possuem, também, são fatores importantes para viabilizar a gestão do conhecimento, já que os executores devem tomar decisões estratégicas com base na inteligência, que se traduzem em decisões táticas e operacionais, como tal, os gestores têm um papel crucial em colocar a inteligência em ação e dar o exemplo;

- iv) pessoas – este fator é considerado, pelos diversos estudos, o que determina o sucesso ou fracasso para a implantação da ILP. O treinamento das pessoas vai influenciar na qualidade do uso dos protocolos e das ferramentas que serão utilizados na atividade policial e a depender do local⁹ de implementação se obteve mais ou menos sucesso.

A centralidade do ILP, pra Osse (2007, p. 103-104), está na informação. O “material”, coletado pela polícia e por outras agências e autoridades, com qual a polícia trabalha é a informação. Afirma que contemporaneamente – com a tecnologia da informação, a coleta de dados e o gerenciamento de conhecimento – as organizações policiais perceberam que a informação correspondia a um instrumento adequado para eficazmente interromper ou cessar as atividades criminosas. As informações obtidas, que podem ser coletadas por meio de fontes abertas e restritas, bem como por meio de outros agentes, com o tempo, evoluíram para uma análise usando a metodologia da inteligência. Afirma que tanto o “policimento orientado pelo problema” como o “policimento comunitário” influenciaram o ILP ao revelar uma vasta quantidade de informações disponíveis. A melhora nas relações comunitárias leva a um melhor acesso à informação. O ILP trabalha, lembra Osse, com um volume maior de informações e para tanto deve haver, também, regras rígidas de privacidade sobre armazenamento de dados já que a coleta pode objetivar fins políticos e não somente criminais, dando azo a práticas ilegais.

Nos EUA os ataques terroristas de 2001 deram início a uma nova fase para a inteligência policial naquele país. Há um reconhecimento de que algumas das tarefas estabelecidas para a segurança pública não podiam ser alcançadas apenas com o policiamento comunitário. Assim, a adição da prevenção e da resposta ao terrorismo, como uma tarefa para as diferentes forças policiais, modificaram os objetivos da segurança interna com a necessidade de readequar o treinamento e

9 Referem Gemke *et al.*, (2021) o uso do modelo para as polícias holandesas, com uma gradativa ampliação do escopo, antes concentrada em investigações criminais e depois na gestão da ordem pública, para a aplicação da lei e para respostas a diversas emergências.

a distribuição de recursos. Nos EUA o ILP está centrado no desenvolvimento de ferramentas analíticas mais sólidas para apoiar as práticas da atividade policial. O *Computer Statistics* (CompStat)¹⁰ é então considerado um exemplo da instrumentalização de dados por intermédio de programas que permitem o mapeamento criminal. Lembra Treverton *et. al.* (2011, p. 32-35) que embora o termo ILP seja utilizado para discutir o “aspecto da segurança interna” e o “aspecto analítico”, estas correspondem a expressões com distintos significados. Do ponto de vista operacional, os estudiosos discutem há muito tempo a necessidade de melhorar a qualidade das informações e a coordenação entre as agências, independentemente dos desafios envolvendo o terrorismo. Assim, pode ser considerado como um refinamento do “policiamento comunitário” e do “policiamento voltado para os problemas”. O aspecto analítico, perfil mais tradicional do ILP, está enraizado no desejo de melhorar as práticas de policiamento através da análise de evidências empíricas, facilitada por tecnologias melhores e mais rápidas. Este movimento em direção ao policiamento baseado em evidências reconhece que a investigação, por si só, é insuficiente para alterar as práticas criminosas. Outro componente fundamental do ILP é a integração dos resultados da investigação nos padrões da prática policial. Isto requer a coleta de dados, a contratação de analistas e mandato para integrar o que foi obtido como resultado da análise e o que pode resultar em melhorias na persecução criminal.

Assevera Tilley (2008, p. 384-385) que o ILP é alimentado por “produtos de inteligência”. Estes, segundo ele, são de quatro tipos:

- i) avaliações estratégicas – fornecem uma imagem de longo prazo das tendências – apresentando previsões para o futuro – e servem para informar prioridades e alocar recursos;
- ii) avaliações táticas – são de curto prazo e estão alinhadas com o monitoramento de infratores, com o gerenciamento de *hotspots*, com a investigação de infrações frequentes e com a aplicação de medidas preventivas utilizando monitoramento com câmeras, prevenção situacional e iniciativas de ação comunitária;
- iii) perfis de alvos – descrevem infratores e seus comparsas e operações contra eles;

10 Idealizado por Jack Maple no *New York Police Department* (NYPD), o CompStat iniciou com a análise de dados criminais no sistema de metrô de Nova York em grandes mapas que depois acabaram por alimentar sistemas informatizados. O CompStat então pode ser considerado como uma atividade em que estatísticas criminais são recolhidas, informatizadas, mapeadas e divulgadas de forma eficiente e com agilidade. Nos EUA aparece como uma forma de transição entre o policiamento comunitário e o ILP. William Bratton é reconhecido como um gestor que deu grande utilidade e visibilidade ao CompStat a partir do trabalho desenvolvido por Jack Maple. “As the months went by, our sophistication grew. Week by week, we gathered more data, and rather than report only to their immediate superiors, the precinct commanders were instructed to also report to my command staff. We expected every precinct commander to be present and prepared to participate. We started with a book of numbers and ultimately fed them into computers that spat out an updated set of weekly statistics. What we began referring to as “the crime meetings” evolved into computer-statistics meetings, or Compstat”. (BRATTON, 1998, p. 233)

- iv) perfis de problemas – identificam conjuntos de infrações – usados para identificar os infratores – ou pontos críticos para atividade criminosa – usados para elaborar iniciativas de redução das taxas de incidência de infrações.

Para Tilley (2008, p. 385) os elementos centrais enfatizados pelo ILP são:

- i) foco no crime;
- ii) os meios usados para lidar com o problema são a aplicação da lei e a interrupção da prática criminosa;
- iii) as medidas de aplicação da lei e interrupção da prática criminosa visam reduzir o problema minando a capacidade dos criminosos de seguir delinquindo;
- iv) as medidas de aplicação da lei e a interrupção da prática criminosa advém do trabalho de inteligência que visa compreender as atividades criminosas e os seus autores;
- v) as táticas são coordenadas de modo a abarcar a criminalidade organizada operando em escala nacional ou internacional;
- vi) envolve o conjunto das agências responsáveis pela aplicação da lei.

3. MODELOS DE ATIVIDADES POLICIAL

O ILP pode ser apontado como um modelo de policiamento, uma tipologia para o desempenho da atividade policial, uma estratégia organizacional ou mesmo uma filosofia de policiamento. Qualquer que seja o termo usado para descrever a forma como uma instituição policial desempenha suas funções, um modelo de atuação, geralmente, implica enunciados pautados por valores, objetivos e regras. Ou seja, modelos de policiamento são geralmente normativos no sentido de descreverem como alguma função deve ser realizada.

Os diferentes modelos identificados hoje buscam estabelecer uma classificação dos sistemas policiais mais frequentemente referidos, estudados ou adotados em diferentes países. Para encontrar uma similaridade nas diversas tipologias é necessário identificar características que aproximam e comparam as organizações e as suas formas de atuação. A própria ideia de “polícia” é algo fundamentalmente diferente em cada país e a concepção contemporânea do que se imagina ser uma organização policial foi amplamente inspirada pelo modelo europeu ou pelo modelo anglo-americano. A comparação pode se dar a partir da identificação das principais características dos sistemas policiais.

Um modelo de atividade policial corresponde então a uma coletânea de valores, práticas e teorias que traduzem uma forma de atuação de instituições de segurança pública em um determinado momento. O modelo corresponde a uma síntese daquilo que foi eleito como central no perfil de atuação de uma instituição. Como se observa nos diversos modelos policiais existentes, eles estão normalmente associados a uma resposta às ineficiências e dificuldades no exercício de suas funções, se constituem em tentativas de, mais adequadamente, atuar em suas atividades institucionais ou mesmo são o resultado de grandes reformas institucionais que alteraram a filosofia de atuação de uma organização.

3.1. TIPOLOGIAS POLICIAIS

Conforme se depreende da literatura, as forças policiais assumem diferentes perfis organizacionais. Estes perfis estão ligados as características mais fortes que definem uma determinada estrutura. Em um sentido mais amplo, frequentemente, estão associados ao desenvolvimento histórico, ao aspecto cultural de uma sociedade e ao perfil da organização política do Estado. Contudo, em um sentido mais estrito elas estão fortemente vinculadas aos instrumentos e as estratégias adotadas, durante um determinado momento, para o desempenho de suas funções.

O policiamento tradicional baseado no patrulhamento aleatório, centrado na pronta resposta, executado com atenção a fiscalização intensiva e resultando em políticas amplas de encarceramento, levou ao inchamento das agências policiais. O aumento da criminalidade, a partir da década de 1960, demonstrou a ineficiência dos métodos policiais existentes e como resultado se obteve a perda de legitimidade por parte da polícia e a perda de confiança por parte dos cidadãos. A ampliação do uso da atividade de segurança privada, o surgimento do controle do crime no ambiente comunitário e o surgimento do policiamento proativo é também reflexo daquelas deficiências. Os diversos modelos de policiamento, surgidos a partir dos anos de 1970, buscavam enfrentar as dificuldades existentes naquele momento, mas não se observou nenhum tipo de uniformidade em relação as diversas alternativas surgidas e a falta categorização torna a comparação entre as diferentes classificações complexa. (HARMATI, 2021, p. 83-84)

Afirma Harmati (2021, p. 84-85) que Bruinsma e Weisburd na *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*, se utilizando de ferramentas de pesquisa, analisaram publicações científicas e obtiveram palavras-chaves, títulos de artigos, datas e vínculos entre publicações, entre o ano de 1960 e o ano de 2018, em determinados bancos de dados, e então conseguiram sistematizar os modelos de policiamento referidos pelos pesquisadores e os seus sinônimos, buscando entender como os modelos eram percebidos e categorizados. Na ocasião os autores obtiveram uma frequência maior de artigos relacionados ao policiamento comunitário – *community policing*, *community-oriented policing*, *broken windows policing*, *zero-tolerance policing*, *third-party policing* –, ao policiamento orientado pelo problema – *problem-oriented policing*, *problem-solving policing*, *hot spot policing*, *place-based policing* –, ao policiamento orientado pela inteligência – *intelligence-led policing*, *information-led policing* –, ao policiamento preditivo, ao policiamento baseado em evidências e ao *reassurance policing*.

O documento da OSCE (2017, p. 14-15) refere que a literatura sugere a existência de, ao menos, cinco modelos de atividade policial:

- i) tradicional – reativo, orientado pela demanda do solicitante, centrado no patrulhamento aleatório e na investigação do ocorrido, polícia ostensiva e presente;
- ii) orientado para a comunidade – centrado na aproximação da polícia com a comunidade, ocasionalmente proativo, atento as demandas mais amplas, polícia ostensiva e presente, valoriza a organização da comunidade em torno de diversos temas;
- iii) orientado pelo problema ou ao problema – proativo, preventivo, busca entender o problema que dá nascimento ao crime ou as preocupações com a segurança;

- iv) baseado em estatísticas computacionais – preventivo e interventivo, centrado em dados e estatísticas, depende de informações e é pautado por planejamento;
- v) orientado pela inteligência – preventivo, baseado em informações que respeitaram uma metodologia de produção do conhecimento, abrangente e integrador de todas as fases da atividade policial.

A OSCE indica, ainda, que cada modelo apresenta diferentes objetivos estratégicos e, também, qualidades que os tornam fortes ou fracos. O uso simultâneo deles permite um equilíbrio entre diversos aspectos que podem sem considerados deficitários. O ILP, por exemplo, é usado para reforçar o policiamento comunitário, já que o primeiro se utiliza de processos claros para coleta, análise e disseminação de informações, que possibilitam quantificar os problemas de uma determinada área. Também o policiamento tradicional, que é normalmente reativo, pode depender do ILP para o combate a atividade delitiva organizada em função da sua visão mais ampla dos problemas detectados.

Ponsaers (2001, p. 470-490) narra em seu texto que, no curso dos anos 2000, organizou atividades acadêmicas, com outros pesquisadores, sobre modelos e arranjos das atividades policiais. O objetivo era o de identificar as concepções contemporâneas sobre a atividade policial, utilizadas pelos cientistas sociais. Para tanto, Ponsaers ignorou os documentos oficiais, já que, segundo ele, quando do levantamento dos dados, se observou uma grande quantidade de pesquisas policiais executadas por instituições oficiais, que ele considerou confusas e que davam respostas muito particulares para questões políticas, igualmente, particulares. Afirma ele que no caso tornou-se quase impossível fazer uma distinção entre “pesquisas realizadas sobre a polícia” e “pesquisas realizadas pela polícia”. Considerou então significativa a quantidade de ideias sobre o policiamento que conseguiu reunir e apontou para a existência dos seguintes modelos: i) policiamento militar, estatal ou burocrático; ii) policiamento legal ou policiamento de combate ao crime; iii) policiamento de amplo escopo; iv) policiamento multiagência; v) policiamento orientado à comunidade; vi) policiamento orientado para a solução de problemas; vii) policiamento conduzido pela tecnologia; viii) policiamento conduzido pela informação ou conduzido pela inteligência; ix) policiamento baseado na ideia das “janelas quebradas”; x) policiamento centrado na teoria da “tolerância zero” e; xi) policiamento público-privado. Ponsaers considerou adequado agrupar e recortar os diversos modelos de organização da atividade policial, que ele identificou, da seguinte forma: i) modernos – que incluem o modelo militar-burocrático, o modelo de policiamento legal e um modelo de transição que é o do policiamento de amplo escopo; ii) pós-modernos – que inclui o modelo de policiamento orientado à comunidade e a sua variante que é policiamento orientado para solução de problemas. Já o policiamento basea-

do nas “janelas quebradas” corresponde a uma teoria, segundo Ponsaers, e não corresponde a um modelo de policiamento; iii) globalizantes – que abarca o policiamento público-privado, sendo o policiamento de “tolerância zero” um instrumento político de atuação e o policiamento conduzido pela informação fruto da evolução tecnologia da sociedade.

Um modelo para atividade policial corresponde a representação de um conjunto de ideias, de uma teoria ou de uma prática comumente aceita em determinado lugar. Jiao (1997, 455-458) afirma que um modelo está organizado em torno de suposições e construções teóricas específicas, além de descrever e explicar os aspectos essenciais de um conceito e aquilo que é realizado como tarefa por uma instituição. Um modelo de policiamento também é apoiado e evidenciado por práticas policiais características. Afirma então, que aquilo que caracteriza a atuação policial no seu ofício aparece no nível organizacional e no individual. Assim, repercute nas estratégias usadas para enfrentar a atividade delitiva e na atuação dos gestores responsáveis pela sua implementação. Jiao lista os seguintes modelos de organização da atividade policial: i) modelo profissional; ii) modelo de policiamento comunitário; iii) modelo de policiamento orientado ao problema e; iv) policiamento de segurança baseado na prevenção situacional do crime.

O termo “filosofias de policiamento em uso”, ou “filosofias organizacionais”, é adotado por Osse (2007, p. 94-104) para descrever os meios utilizados pelas instituições policiais para atingir os seus objetivos. Afirma ela que isso está fortemente ligado a maneira como um Estado se relaciona com o seu povo, com o contexto histórico, cultural, econômico e com as expectativas gerais. Aponta, então, que a filosofia que indica como a polícia deve desempenhar suas atividades é um processo em contínua e constante evolução e diferentes situações requerem distintos tipos de policiamento. Uma filosofia de policiamento, explica Osse, pode evoluir mais ou menos gradualmente a partir de novos métodos de trabalho ou pode ser uma escolha explícita das autoridades ou da administração policial. Ainda, afirma ser comum a coexistência de diferentes filosofias de policiamento e lista os seguintes modelos: i) policiamento de crise; ii) policiamento autoritário; iii) policiamento comunitário; iv) policiamento orientado para o problema; v) policiamento conduzido pela informação ou inteligência.

Explicou Ponsaers (2001, p. 471-472) que a pesquisa que realizou, referida anteriormente, buscava esclarecer a confusão terminológica, o que as nomenclaturas significavam, a relação com os demais modelos e a própria origem de cada tipologia policial. Logo, ele partiu do princípio de que seria possível agrupar ideias centrais e pressupostos para cada modelo, ciente de que outros autores já haviam classificado as tipologias policiais em momentos anteriores. Ainda, Ponsaers concordou com a ideia de que o critério relevante para distinguir um determinado modelo deveria ser a sua filosofia principal o que ele chamou de

“abordagem, mais ou menos, normativa”, ou seja, o modelo policial deveria dar respostas sobre a razão do policiamento, o significado de prevenção e o tipo de policiamento desejado. Também aponta que os cientistas sociais, que discutem modelos de polícia, tentam avaliá-los em termos de redução da criminalidade ou eficiência social, porém, apesar de existirem pesquisas empíricas e avaliativas, não são encontradas respostas claras. Deduz o autor que o “modelo policial” não é equivalente a “organização policial”, já que em toda a organização existente uma certa contradição entre valores, objetivos e normas, por um lado, e a realização deles, por outro. Isso não significa que um modelo policial não possa afetar uma organização policial, diz ele. Um modelo sempre se origina de uma reação a um outro modelo, ainda que não ocorra uma sucessão no tempo ou a eliminação de um para o surgimento de outro. O domínio de um modelo, em uma determinada organização, expressa o domínio de um grupo no ambiente interno e na arena política e socioeconômica, porém, os modelos enfatizam um elemento ou uma dimensão do policiamento, mas nunca se traduzem em práticas exclusivas ou monolíticas. Cada instituição policial usa diferentes modelos de polícia concorrentes e sempre há algum tipo de aproximação entre outros modelos. E a descentralização significa mais diferenciação de modelos e a centralização provoca monolitismo, militarismo e mais burocracia. (PONSAERS, 2011, p. 471-473)

No caso estadunidense, afirma Treverton *et. al.* (2011, p. 15-16), são identificadas três eras de policiamento: i) a era da política; ii) a era da reforma; iii) e a era comunitária. Afirma ainda, que as três foram complementadas por uma quarta categoria, que é o policiamento baseado em inteligência. Afirma ele que a classificação representa a mudança de paradigma na organização, nos objetivos e nas táticas das forças policiais daquele país. Lembra ainda, que o que ele chama de categorias não são nem organizadas e nem nitidamente separadas no tempo. Afirma ele que os modelos de organização policial se sobrepõem quando a sua existência e muitas delas deram origens a variantes – *order-maintenance policing, deterrence through presence, directed patrol and crackdowns, problem-oriented policing*. Ainda, aponta que o policiamento baseado na inteligência ressurgiu recentemente como uma característica da era do policiamento comunitário.

3.2. POLICIAMENTO

Apesar de o termo “policiamento”, no sentido anglo-saxão, corresponder ao conjunto de tudo aquilo que as polícias fazem para dar cumprimento ao conjunto normativo estabelecido, o substantivo policiamento, na língua portuguesa, é geralmente empregado como sinônimo de atividade ostensiva e voltada à dissuasão da prática criminosa. Não sem razão está associada, exemplificativamente, ao termo “comunitário”, “preventivo”, “de trânsito” ou “rodoviário”. Assim, a tradução livre da palavra “*policing*” pode trazer algum problema para a realidade

local já que o vocábulo “policiamento” não traduz com clareza aquilo que algumas polícias fazem ou deveriam fazer, notadamente as polícias judiciárias.

Button e Wakefield (2014, p. 3937-3938) explicam que o termo é muitas vezes mal compreendido e que “policiamento” é frequentemente considerado como um pouco mais do que a polícia faz e que, não raro, é comum encontrar a produção científica sobre policiamento dedicada exclusivamente à polícia. Afirmam que somente num período mais recentemente os dois conceitos, polícia e policiamento, se tornaram associados na língua inglesa. Assim, até meados do século XVIII o termo policiamento abrangia uma ideia mais ampla de regulamentação do próprio governo, da moral ou da economia. Depois a palavra “polícia”, trazida do francês, passou a ser comumente associada à manutenção da ordem e à prevenção do crime, ideia essa que se consolidou na Grã-Bretanha e foi exportada para diversos lugares. Como resultado dessa associação surgiu a suposição de que somente “a polícia” pode ou deve realizar o “policiamento”, quando se observa que muitas outras agências o fazem.

Na literatura, frequentemente, os termos “polícia” e “oficial responsável pela aplicação da lei” são usados indistintamente, porém, o termo “polícia” tem a preferência já que a palavra “policiamento” não equivale ao termo “aplicação da lei”. Ou seja, “policiamento”, que corresponderia a “aquilo que a polícia faz”, é muito mais amplo do que a simples “aplicação da lei”. Ainda que a “polícia” seja sempre um “agente responsável pela aplicação da lei”, em muitos países agências, formadas por pessoal “não-policial”, atuam de modo a aplicar a lei de forma coercitiva, como é o caso de todos os perfis de fiscais e agentes com “poder de polícia”. Logo, se aceita que as funções da polícia envolvem a prevenção e a detecção de crime, a manutenção da ordem pública e a prestação de assistência ao público. O termo “policiamento” é usado com muitos significados diferentes, contudo, é referido como o processo de garantir o cumprimento da lei em todos os seus aspectos. E, assumindo dificuldades para tradução em diferentes línguas, se adota a ideia de que a palavra policiamento seria justamente aquilo que a polícia faz para garantir o cumprimento da lei e está associado a manutenção da ordem, ao controle da desordem, a prevenção do crime e a identificação de infratores. (OSSE, 2007, p. 42-43)

Afirmam Newburn e Reiner (2012, p. 808-809) que para entender a ideia de “policiamento” é necessário desconstruir a noção de “polícia”. Afirmam que o policiamento se refere a atuação sistemática para manutenção da ordem, para a manutenção da paz, para a aplicação da lei, para a investigação e prevenção de crimes e para a coleta de informações. E que, apesar das diversas estratégias de policiamento, a polícia é uma agência estatal com atribuição ampla. Afirmam também que em muitas sociedades não existia nenhum sistema formalizado de policiamento e este se originou de processos coletivos e comunitários de controle

social e que forças especializadas se desenvolveram apenas com o surgimento da desigualdade social, da hierarquia e de sistemas estatais mais centralizados e dominantes. Durante esse período de transição, formas de policiamento organizados, pela própria comunidade, foram convertidas em estruturas de dominação do estado que estavam associados ao controle de classe. Assim, a função complexa e contraditória da polícia contemporânea vincula-se a sua origem e a sua formação. Há ainda, referem os autores, uma tentativa de criar um vínculo direto das formas antigas de autopoliciamento com o atual. Ocorre que a maioria dos sistemas policiais europeus tem origem no controle estatal das classes sociais e não existe essa correlação de continuidade. No caso britânico, afirmam que sempre houve uma tentativa de ocultar a face mais coercitiva do policiamento, porém, com os conflitos sociais e políticos que se tornaram mais pronunciados, desde a década de 1970, houve uma militarização altamente visível e controversa da manutenção da ordem pública. Embora os padrões contemporâneos de polícia variem em detalhes, eles convergiram cada vez mais em torno de linhas organizacionais e culturais fundamentalmente semelhantes em função de uma difusão universal de ideia feitas por determinados especialistas.

Quase não se questiona que a polícia desempenha um papel central na manutenção da ordem, afirma Newburn (2008, p. 1-4). Ainda, a maioria das pesquisas de opinião sobre segurança, resultam na descoberta de que o desejo do público por “mais polícia na rua” é inabalável. No entanto, também se observa que os entrevistados estão agora muito mais céticos e críticos sobre as habilidades das polícias e sobre a capacidade destas de resolver diversos problemas criminais, ainda que resida alguma crença nas instituições policiais, que, no caso inglês, são parte da identidade nacional. Aponta Newburn que a polícia, como conhecida hoje, tem aproximadamente dois séculos de existência e somente em meados do século XX e que ela se agigantou em termos de organização, número de pessoas e gastos. Ao mesmo tempo, a quantidade de delitos notificados e os atendimentos também se ampliaram significativamente. Durante um determinado período preponderava a ideia de que mais investimento resultavam em menos crimes. Logo se observou que essa correlação não existia, porém, as instituições policiais se tornaram instituições como grande capacidade de *lobby* e hábeis no gerenciamento e na manipulação de imagens e mensagens sobre o que elas são e o que fazem.

O “policiamento” recebeu, mais recentemente, reflexões acadêmicas consideráveis, que refletiam sobre a “sociologia da polícia”, e a “sociologia para a polícia”, e sobre uma politização dos modelos policiais. Indica Newburn (2008, p. 4-6) que os primeiros trabalhos sobre policiamento se concentravam na natureza do papel e da “cultura”, nas definições funcionais do trabalho, observando que o policial destinava seu tempo muito mais para “composição de conflitos” do que para a “aplicação da lei”. Assim, muitos trabalhos acadêmicos seguiram a tradição

de analisar o policiamento em termos “do que os policiais fazem”. Outros autores passaram a afirmar que a “função policial” decorre da “capacidade legal”, “do monopólio estatal do uso legítimo da força” e da obrigação de impor soluções provisórias para problemas emergentes. Mais recentemente a segurança privada e todos os provedores de policiamento receberam alguma atenção acadêmica, além das discussões sobre a crítica da história policial e do surgimento de uma criminologia orientada para gestão com foco principal na atividade, nas operações e no desempenho da polícia.

O “policial na rua” é, segundo Mawby (2008, p. 17-18), o que melhor representante a ideia da instituição “polícia” e esta é uma ideia comum para a maioria dos cidadãos. Porém, há uma diferença entre o “policiamento”, como um processo, e a “polícia”, como uma organização. Policiamento é um termo aplicado ao processo de prevenção e detecção de crimes e a manutenção da ordem e que é realizado por um grande número de agências ou indivíduos. A polícia como instituição é responsável por uma gama de serviços, nem todos relacionados a questões de crime. Ocorre que a natureza e a extensão dos conceitos de policiamento e de polícia são muito dispares entre os países. Quando fala em disparidade de sistemas policiais, diz Mawby, se está falando em termos de:

- i) legitimidade – implica que a polícia recebe algum grau de monopólio do uso da força dentro da sociedade e tem autorização para tanto;
- ii) estrutura – implica que a polícia é uma força organizada, com algum grau de especialização e com um código que especifica condutas;
- iii) função – implica que o papel da polícia se concentra na manutenção da lei e da ordem, na prevenção e detecção de delitos e na realização de outros deveres a depender de cada organização policial.

De qualquer maneira, embora as diferenças entre os sistemas policiais permaneçam, a polícia moderna se distingue da predecessora pela especialização – empregada exclusivamente no “policiamento” –, pelo profissionalismo – seleção e treinamento é cada vez mais importante – e pela característica de ser pública – realizada por agências estatais.

Desde logo, se observa que o termo “policiamento”, ou mesmo “policiar” ou “policiando”, tem uso bastante circunscrito no ambiente doméstico¹¹. Numa acepção mais restrita indica uma tarefa ostensiva, feita de forma presencial, por agentes

11 Somente para ilustrar, uma busca realizada, do portal de periódicos da Capes, com o indexador “policiamento” limitado pelo assunto aponta para existência de 1094 artigos, 6 teses e 5 resenhas. Quando se opta pela busca avançada, limitada pelo título, são localizados 90 artigos e 2 teses. Destes, 12 resultados não têm relação com atividade policial. O buscador, também, não apresenta resultados precisos já que inúmeros artigos são listados de forma repetida. De qualquer maneira, dos resumos dos trabalhos se depreende que o tema mais comumente presente nos artigos é “polícia comunitária”, “policiamento urbano”, “policiamento privado”, “policiamento democrático”, “policiamento e gênero” e “policiamento global”. Disponível em: <https://www.periodicos.capes.gov.br/index.php>.

uniformizados. De maneira mais incomum o termo vai ser empregado para definir algo que corresponde a atuação das policiais judiciais ou de outros agentes públicos dotados de “poder de polícia”, por exemplo. Aparentemente, não há artigos que estudem o tema sobre a perspectiva das polícias judiciárias ainda que o tema esteja marginalmente referido em poucos artigos. Porém, tem uso corrente para definir uma fração daquilo que polícias ostensivas, frequentemente, fazem.¹²

Como consequência a expressão “atividade policial guiada pela inteligência”, aparentemente, traduziria melhor o que o ILP representaria no ambiente doméstico na perspectiva dos que as polícias fazem. Logo, exprimiria com mais qualidade aquilo que, eventualmente, todas as forças policiais existentes fariam, se por hipótese elegessem a inteligência como núcleo para as suas atividades institucionais.

Ou seja, parece adequado e desejável, imaginar que o resultado do ciclo de produção do conhecimento da atividade de inteligência possa ser usado para o desenvolvimento, organização e o planejamento estratégico de qualquer instituição policial. Ainda, para o desempenho de atividades imediatas ou para opções de longo prazo. De qualquer maneira, a opção pela adoção dos instrumentos de inteligência de segurança pública para estruturação institucional e, também, para o exercício das atividades finalísticas das forças de segurança acaba por redundar na ideia de que ocorreu uma opção eventual e totalmente lateral, não necessariamente totalizante e completa, por uma filosofia de atuação que se utilizasse da inteligência.

A atividade de inteligência no ambiente doméstico não pode, conforme todo o arcabouço normativo construído e independentemente do modelo utilizado para a organização da atividade policial, desrespeitar direitos e garantias fundamentais, e o seu uso, por parte de qualquer instituição policial, deveria estar harmonizado com as suas atribuições constitucionais.

12 O banco de dissertações e teses da Capes exibe 534 resultados para o termo “policimento”. Destes, 148 trabalhos não são pertinentes a segurança pública ou em alguns destes casos estão marginalmente referidos. Na quase totalidade dos trabalhos se observa que policiamento é expressão frequentemente associada a atividade das polícias ostensivas. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>.

4. INTELIGÊNCIA NO INTELLIGENCE-LED POLICING

O ILP se apropriou da noção de atividade de inteligência para construir um modelo de gestão de toda a atividade policial. Ou seja, para além da instrumentalização das informações de inteligência, como um mecanismo de melhora na qualidade do combate aos crimes graves, de apoio à atividade investigativa, de produção de elementos de informação e de organização da atividade policial ostensiva, o ILP buscou construir a ideia da sua indispensabilidade para a própria gestão do “negócio policial”.

Tal aspecto é compreensível já que todas as atividades de organização dos negócios da polícia exigem, em última análise, informações que advêm do próprio exercício da atividade policial. A ampliação do policiamento em um dado local, a idealização de uma delegacia territorial, de uma diretoria ou de um núcleo especializado, a criação de uma nova companhia ou de um novo batalhão, a contratação de um número maior de servidores ou de terceirizados com um determinado perfil, a criação de carreiras de não-policiais dentro das instituições policiais, a compra de viaturas ou de armamentos com certas especificações, a aquisição ou o desenvolvimento de tecnologia para os sistemas policiais, a correta distribuição de agentes em uma determinada área territorial, o treinamento dos policiais para o atendimento de um perfil profissiográfico, dentre outras decisões, correspondem a opções gerenciais.

Ocorre que a correta alocação de recursos financeiros, técnicos e humanos, somente pode garantir a eficiência do gasto público se conhecidos e atendidos aspectos centrais da realidade criminológica e social. Estes dados, certamente, podem ser obtidos com a adoção de análises criteriosas que sigam instrumentos e metodologias adequadas e então, o resultado da atividade de produção de inteligência policial poderia auxiliar na correta alocação de todos os tipos de recursos e meios.

De qualquer maneira, muitas dúvidas emergem quando se busca compreender o espaço da inteligência na atuação das forças de segurança. Assim, qual a distinção ou relação existente entre “ILP” e “inteligência criminal”? Faz sentido falar em ILP quando a inteligência, por si só, já é um ferramental relativamente bem conhecido e amplamente utilizado, em alguns países, para o enfrentamento da criminalidade? O uso de produtos da atividade de inteligência é compatível com o sistema doméstico de persecução penal? O ILP no ambiente doméstico teria sua utilidade unicamente voltada para a chamada

“inteligência estratégica” sendo inadequado o seu uso para a chamada “inteligência tática” ou para a “inteligência probatória”?

Independentemente das eventuais respostas obtidas em cada uma destas questões é correto concluir que a ideia em torno do tema inteligência e inteligência de segurança pública, embora amplamente referido e citado como um paradigma para a boa qualidade da atuação do Estado e dos órgãos de segurança pública, normalmente, no ambiente doméstico, não redunde em efeitos significativos na realidade. De modo contrário, quando o uso da inteligência nas atividades estatais é referido, geralmente está associada a questões negativas.¹³

O uso político de informações de inteligência, a mobilização de trabalhadores de inteligência para o exercício de atividades irregulares, a instrumentalização inadequada de dados e informações sigilosas e de interesse público, o ferreamento tecnológico mobilizado para obter informações de interesse de grupos políticos, o uso de pessoas, estratégias e ações para enfrentar grupos e movimentos sociais e tantos outros defeitos são observados na colonização das atividades de inteligência para fins não republicanos.

13 Somente para ilustrar, alguns exemplos de casos, já no período posterior a redemocratização, em que as instituições, as atividades, os meios ou os agentes atuaram, aparentemente, de modo irregular, usando os diversos órgãos de inteligência: NALDIS, Guilherme. Polícia Federal ouve ex-secretário da Receita sobre investigações da 'Abin Paralela'. **O Estado de S. Paulo**, 5 ago. 2024. SOUSA, Gabriel de. Renan sugere que CPI da Covid foi lesada por 'Abin paralela' de Bolsonaro e promete ir à Justiça. **O Estado de S. Paulo**, 13 jul. 2024; ORTEGA, Pepita. PF mira 'núcleo-Presidência' que ligava Bolsonaro a influenciadores municiados por Abin paralela. **O Estado de S. Paulo**, 12 jul. 2024. SHALDERS, André. Ramegem rebate acusações de ter integrado 'Abin paralela' e atribui culpa a ex-diretor. **O Estado de S. Paulo**, 4 fev. 2024; MOTTA, Rayssa; MACEDO, Fausto. Abin paralela era célula de contrainteligência clandestina no governo Bolsonaro, diz PF. **O Estado de S. Paulo**, 29 jan. 2024. MOTTA, Rayssa. Lira pede à PF escolta para deputado que denunciou cúpula da Segurança do Amazonas. **O Estado de S. Paulo**, 16 jan. 2024. PANHO, Isabella Alonso. Polícia Federal resgata 30 mil monitoramentos ilegais feitos e apagados pela Abin de Bolsonaro. **O Estado de S. Paulo**, 4 nov. 2023. MAZZÓCO, Heitor. Preso por espionar ministros do STF palestrou na Câmara dos Deputados sobre crimes cibernéticos. **O Estado de S. Paulo**, 20 out. 2023; SOUSA, Gabriel de. Abin de Bolsonaro espionou ilegalmente políticos, jornalistas, advogados e ministros do STF, diz PF. **O Estado de S. Paulo**, 20 out. 2023. GRELLET, Fábio. Deputados do PSL pedem impeachment de Witzel por suposto esquema de espionagem contra parlamentares. **O Estado de S. Paulo**, 18 fev. 2020. BISPO, Fábio. PF indiciou prefeito de Florianópolis e mais 16 por vazamento de operações. **O Estado de S. Paulo**, 07 dez. 2019. VASSALO, Luiz; GALHARDO, Ricardo. Justiça abre ação contra oficiais da PM do Maranhão por 'espionagem eleitoral'. **O Estado de S. Paulo**, 11 out. 2019. VASSALO, Luiz; GALHARDO, Ricardo. Procuradoria Eleitoral investiga polícia de Flávio Dino por espionagem de opositores. **O Estado de S. Paulo**, 20 abr. 2018. CANTANHÊDE, Eliane. Grampo até na PGR? **O Estado de S. Paulo**, 13 jun. 2017. MACEDO Fausto; SERAPIÃO, Fábio. Juiz manda prender coronel da grampolândia do Pantanal. **O Estado de S. Paulo**, 24 maio 2017. FABRINI, Fábio; COUTINHO, Mateus; AFFONSO, Julia. Polícia do Senado trocou chefe logo depois do estouro da Lava Jato. **O Estado de S. Paulo**, 25 out. 2016. AGUIAR, Gustavo; PERON Isadora. Gilmar Mendes diz que grampo em gabinete de Barroso é 'absurdo' e cobra investigação. **O Estado de S. Paulo**, 17 maio 2016. MENDES, Vannildo. PF investiga esquema de espionagem em Brasília. 5 jan. 2013. FABRINI, Fábio. Câmara do Distrito Federal compra 'central de arapongagem'. **O Estado de S. Paulo**, 26 maio 2012. AZEVEDO, Lucas. Sargento suspeito de espionagem no RS ganha liberdade. **O Estado de S. Paulo**, 15 set. 2010. BAPTISTA, Julia. PF vai investigar espionagem de dados no RS. **O Estado de S. Paulo**, 14 set. 2010. MEDEIROS, Jotabê. Artistas, na mira da polícia até 15 anos após fim da ditadura. **O Estado de S. Paulo**, 20 abr. 2010. RANGEL, Rodrigo. Policial admite ter intermediado acerto com espíões. **O Estado de S. Paulo**, 10 fev. 2010. ROSA, Vera. Extensão da arapongagem impressiona Lula. **O Estado de S. Paulo**, 10 mar. 2009. MACEDO, Fausto. OAB tenta obter lista de advogados espionados. **O Estado de S. Paulo**, 13 fev. 2009. TAVARES, Bruno; GODOY, Marcelo. Quadrilha quebrava sigilo para espionar. **O Estado de S. Paulo**, 8 jan. 2009. Vera ROSA, Sônia FILGUEIRAS e Expedito FILHO. Vazamento de dossiê contra FHC abre guerra dentro da Casa Civil. **O Estado de S. Paulo**, 11 abr. 2008. MENDES, Vannildo; LOPES, Eugênia. Corregedoria investigará suposta espionagem no Senado. **O Estado de S. Paulo**, 1 dez. 2007. Magela vai interpelar judicialmente Waldomiro. **O Estado de S. Paulo**, 19 fev. 2004.

4.1. INTELIGÊNCIA CRIMINAL E POLÍCIA

A inteligência criminal pode ser definida como uma atividade que objetiva qualificar as informações pertinentes ao ambiente crimínogeno, por intermédio de um conjunto de procedimentos metodologicamente desencadeados, e que ao final redundam na obtenção de um produto que pode ser instrumentalizado para o adequado enfrentamento criminal. Ou seja, corresponde ao colecionamento de dados que, processados corretamente, permitem a edificação de uma informação confiável e que, se acredita, poderá auxiliar na aplicação da lei em face de infrações e infratores.

Para maioria dos policiais, aponta a UNODC (2010, p. 6-7), inteligência criminal evoca justamente um sistema de coleta de dados usados para armazenar e recuperar as informações sobre crimes e criminosos. Na medida que o volume e a variedade das informações coletadas se expandiram, de forma progressiva foram introduzidos sistemas para auxiliar na reunião e na pesquisa de informações. O uso da tecnologia da informação é, neste particular, indispensável já que sem ferramentas adequadas não é possível lidar com a tarefa de registrar e coletar tantas informações criminais. Ainda, a simples coleta de informações, por si só, não resulta na obtenção de inteligência, aquelas devem ser avaliadas e analisadas adequadamente antes que possam ser utilizadas. O valor da inteligência criminal pode ser aprimorado, ainda mais, pela análise. A “análise de inteligência criminal” corresponde a uma filosofia que define como é possível abordar a investigação de crimes e criminosos usando a inteligência e as informações que são coletadas. Ela fornece técnicas que estruturam os poderes dedutivos naturais e processos de pensamento e, também, fornece ferramentas que ajudam a entender as informações que são coletadas e a comunicar esse entendimento a outros.

As informações brutas sobre os elementos que compõem o universo criminoso são os insumos da inteligência criminal. Esta corresponde ao aprimoramento das informações não processadas e fornece conhecimentos adicionais sobre o movimento criminoso. Fornece também informações que normalmente são desconhecidas das autoridades investigadoras e se destinam a ser usadas para aprimorar os esforços das polícias na aplicação da lei, logo é uma informação qualificada que é projetada para ação. As informações brutas são avaliadas e reunidas com outras informações recebidas de várias fontes. As informações são então examinadas ou analisadas para identificar padrões ou tendências da atividade criminosa e, finalmente, disseminadas para quem tem a necessidade de saber. (EUROPOL, 2003, p. 5)

A visão mais elementar sobre inteligência policial é a de que corresponde ao produto de um processo analítico que avalia informações coletadas de diversas fontes com finalidade instrumental. Ainda, integra as informações relevantes de

forma lógica e produz conclusões, estimativas ou previsões sobre o fenômeno criminoso usando uma abordagem científica. A inteligência, portanto, é um produto sinérgico destinado a fornecer conhecimento utilizável e confiável para os que tem capacidade decisória no que tange a aplicação da lei sobre criminalidade complexa e grave, empreendimentos criminosos, extremistas e terroristas. (CARTER, 2009, p. 9)

Para Carter (2009, p. 9-10) a função da inteligência policial tem essencialmente dois propósitos amplos:

- i) a prevenção – que envolve obter ou produzir informações relacionadas a ameaças advindas de grupos criminais e de grupos terroristas e usá-las para prender infratores, ampliar a segurança de certos alvos e usar estratégias que eliminarão ou mitigarão ameaças;
- ii) o planejamento e a alocação de recursos – que envolve fornecer informações aos gestores sobre a natureza mutável das ameaças, as características e os métodos das atividades criminosas, sobre as estratégias de respostas e a realocação de recursos para obter uma prevenção eficaz.

Em relação a prevenção se aponta para a existência de uma “inteligência tática” – que é acionável e diz respeito a ameaças iminentes ou de curto prazo, disseminada para os executores das agências policiais que buscam implementar planos e atividades de resposta preventiva, permite uma melhor compreensão da ação de um determinado alvo, se concentra nos infratores, em suas atividades, em sua rede de contatos e em outras informações pessoais – e de uma “inteligência operacional” – que é acionável e diz respeito a ameaças de longo prazo, que é usada para desenvolver e implementar respostas preventivas, investigações de longo prazo sobre suspeitas de atividades criminosas e criminalidade transnacional complexa. Já em relação ao planejamento se fala em “inteligência estratégica” – que fornece uma avaliação do cenário de ameaças em mudança para os gestores da organização policial com o propósito de desenvolver planos e alocar recursos para atender às demandas de ameaças emergentes e ao mesmo tempo orienta o processo de tomada de decisão levando em consideração os objetivos organizacionais. (CARTER, 2009, p. 9-10; LEMIEUX, 2005, p. 70-71)

Assevera Brown (2007, p. 336-337) que o conceito de “inteligência criminal” não é algo novo. Porém, mais recentemente, acabou se fortalecendo, notadamente em função do impulso dado pelo governo britânico ao NIM, da criação pelo governo dos EUA do NCISP e pela consolidação dos programas da União Europeia pela adoção do ILP. Ainda, Austrália, Nova Zelândia e Canadá, assumiram a inteligência criminal como um aspecto central para aplicação da lei. Apesar de haver pouco consenso sobre o que a palavra “inteligência” realmente significa, está ligada às definições de conhecimento e informação. Outro aspecto a ser con-

siderado são as questões linguísticas e culturais. Brown lembra que no alemão a palavra *intelligenz* é especificamente usada para o contexto militar e em outras línguas o conceito tem uma conotação pejorativa, decorrente de um histórico de abusos promovidos pelas polícias políticas.

Igualmente se percebe que as definições associadas a “inteligência de estado” têm baixa utilidade para as polícias. A distinção entre “informação” e “inteligência” são importantes já que a falta de clareza tem um impacto real para o ILP. De qualquer maneira, a literatura tende a apoiar a visão de que inteligência é o produto final de um processo analítico que consiste em reunir fragmentos de informação – sobre pessoas, situações, eventos, crimes – que por intermédio de um iter sequencial, são coletadas, avaliadas, reunidas e analisadas, obtendo deduções úteis que são os produtos da atividade de inteligência. A inteligência consegue aprimorar a qualidade das informações fornecendo conhecimento adicional sobre atividades criminosas que normalmente são desconhecidas. Lembra, também, que o movimento que buscava reconhecer que a inteligência é sempre criada em vez de reconhecida não é totalmente correto. Afinal, há um consenso de que a informação, algumas vezes, é tão óbvia que não precisa de desenvolvimentos adicionais. Certamente que a inteligência é gerada pela análise, mas não somente. A inteligência, conclui, é informação que é significativa ou potencialmente significativa para uma investigação ou investigação potencial. (BROWN, 2007, p. 337- 340)

4.2. INTELIGÊNCIA NO INTELLIGENCE-LED POLICING

Aparentemente o ILP se utiliza do mesmo ferramental e das mesmas metodologias já desenvolvidas pela atividade genérica de inteligência, ou de inteligência criminal, para construir uma estrutura conceitual. Inova pouco no que se relaciona a metodologia para a qualificação da informação, utilizando o mesmo ciclo de produção do conhecimento de inteligência. Contudo, ao buscar transferir a inteligência da periferia para o centro da tomada de decisões, cria uma filosofia inovadora para a atuação das organizações policiais.

A UNODC (2006, p. 1-2) aponta que o conceito de “inteligência criminal” não é facilmente explicável ou traduzível. A tradução direta trás associações políticas e históricas negativas e em então, em certos lugares, a palavra inteligência é considerada inapropriada. Portanto, muitas vezes a palavra “informação” tem utilização preferida. Mesmo assim, as definições do que a expressão inteligência representa diferem e comumente se considera como a “informação projetada para ação” ou como a “informação avaliada”. Ao mesmo tempo, muitos consideram que a informação é transformada em inteligência por meio do processo analítico e então a “inteligência criminal” passa pelo mesmo tipo de

procedimento que resulta em uma informação com valor adicional que pode ser usada pela polícia para lidar com o crime.

A inteligência existe há muito, ainda que tenha recebido, mais recentemente, uma formalização. A atividade investigativa, em suas abordagens elementares e intuitivas, se utilizada de meios que para muitos estão associados ao trabalho desempenhado em ações de inteligência. O documento da UNODC (2006, p. 1-2) cita, como exemplo, a coleta de informações sobre criminosos, armazenamento de impressões digitais e de material genético e as técnicas de investigação secreta, incluindo o uso de informantes. Ocorre que hoje a sofisticação no uso de informações, e de inteligência policial, tem aumentado com o emprego de analistas criminais profissionais, softwares, metodologias de inteligência desenvolvidas para identificar ameaças criminais ou para traçar o perfil de crimes e criminosos além das estatísticas criminais. Portanto, estratégica e taticamente, a inteligência está, atualmente, disponível e pode ser usada para justificar e adotar decisões gerenciais e investigativas mais precisas.

Embora não exista uma organização em torno da ideia da inteligência policial em alguns países, os profissionais da segurança pública, em função de aspectos inerentes as suas funções, sempre adotaram instrumentos que envolvem a aproximação de indícios que unem diferentes casos, notas mentais sobre hábitos criminosos de destaque, a obtenção de informações privilegiadas advindas de relacionamentos com pessoas do ambiente criminoso, coleta de informações sobre infratores, armazenamento de imagens, fotografias, impressões digitais, a coleta de material genético além do uso de informantes. Contemporaneamente o trabalho se sofisticou com o uso de tecnologia da informação dedicada, de profissionais da área da análise de dados, de metodologias para identificar ameaças e perfis criminais.

A questão, geralmente, não está especificamente nos meios e nas ferramentas utilizadas, mas sim na forma como eles são instrumentalizados. Ou seja, há o reconhecimento de que ele depende de um processo analítico, de uma metodologia que percorre estágios no que se convencionou chamar de “ciclo de inteligência”:

- i) começa com uma tarefa demandada de um grupo de pessoas com atribuição própria para o desempenho da atividade;
- ii) depois acontece a coleta de informações e dados;
- iii) na sequência ocorre o agrupamento de informações com o processamento de dados, se necessário com o apoio de algum instrumento tecnológico;
- iv) então dados e informações são analisados e um produto surge;

- v) o resultado é divulgado na forma de diversos tipos de documentos que têm destinatários definidos;
- vi) o produto é então instrumentalizado e o processo avaliado por aquele que recebe o resultado e tem a necessidade de conhecer.

A instrumentalização de informações e dados com o uso da metodologia própria de produção da inteligência, permite concluir que:

- i) a inteligência, quando útil, é essencial para causar um impacto na prevenção e investigação de crimes graves e da criminalidade organizada transnacional;
- ii) a inteligência pode ajudar na priorização adequada do uso de recursos na prevenção, redução e detecção de todos os tipos de crimes, identificando e analisando tendências, *modus operandi* e *hotspots*;
- iii) a inteligência pode formar a base de um modelo de policiamento eficaz, denominado ILP, ocasião em que ele será essencial para fornecer direção estratégica e central para toda a atividade policial. (UNODC, 2006, p. 1-2)

Como a inteligência corresponde a coleta e ao uso de informações, passando pela avaliação, processamento, análise de informações e dados para ao final obter produtos que podem apoiar na tomada decisão, a existência da inteligência pode resultar em uma atividade policial eficaz. O uso adequado da inteligência em todas as atividades desempenhadas pelas polícias, que pode ser rotulada como ILP, parece desejável. Ou seja, a inteligência pode ser essencial para fornecer uma direção estratégica e central para gestão de recursos humanos, administrativos e orçamentários para todas as formas de organização policial.

Em outro momento, a UNODC (2011, p. 9) fala de um uso amplo da palavra inteligência. Assim, pode descrever o processo de interpretação das informações para atribuir um significado a determinados dados, pode descrever um grupo ou um departamento que lida com informações para construir um produto, pode estar relacionada com informação processada ou, no caso da aplicação da lei, pode ser considerada como informação adquirida, explorada e protegida para apoiar investigações criminais. A inteligência, assevera o mesmo documento, envolve um grau de interpretação, resultando em um percentual inevitável de especulação e de risco. A quantidade de especulação e risco depende da qualidade e da quantidade de informações obtidas. Ainda, segundo o documento, pode ser dividida em:

- i) inteligência estratégica – focada nos objetivos de longo prazo das instituições, geralmente analisando tendências atuais e emergentes, mudanças no ambiente do crime, ameaças à segurança e a ordem pública, oportunidades para controlar a ação e o desenvolvimento de progra-

mas voltados para o combate a atividade delitiva e para mudança em políticas, programas e normas;

- ii) inteligência operacional – focada em fornecer para uma equipe investigativa hipóteses e inferências sobre elementos específicos de operações ilegais, redes criminosas específicas, indivíduos ou grupos envolvidos em atividades ilegais, discutindo seus métodos, capacidades, vulnerabilidades, limitações e intenções que podem ser usadas para uma ação eficaz de aplicação da lei. Um bom conhecimento de inteligência operacional é um pré-requisito altamente recomendado para desenvolver capacidade de inteligência estratégica, o desenvolvimento da inteligência operacional por si só fornecerá uma importante fonte de informações a ser considerada de uma perspectiva estratégica.

O documento *Guidebook Intelligence-Led Policing* da OSCE (2017, p. 11) refere algo que se destaca quando o tema ILP é discutido. A palavra “inteligência”, como já anteriormente referido, não tem um significado único e diferentes contextos culturais apresentam a palavra com valores distintos. Aponta o documento que o fato corresponde a um desafio linguístico. Para ilustrar, o documento refere que “inteligência” para língua russa corresponde aos dados e as informações restritas, mantidos por serviços de segurança e outras agências autorizadas, incluindo unidades policiais. No caso da língua inglesa, “inteligência” significa todos os tipos de dados e de informações analisados, desenvolvidos e acessíveis para as agências de fiscalização. Termina afirmando que ao se referir a “inteligência” no ILP se está falando simplesmente de “dados e informações analisadas”.

Assim, não se está falando especificamente de qualquer atuação clandestina, subversiva ou ilegal. Porém, sobre a coleta e a análise de dados e informações em ciclos de inteligência criminal. Essa polissemia que redundava em limitação pela compreensão e uso, conforme referido, decorre da usurpação da metodologia para atividades irregulares, sendo, portanto, sugerido o simples uso de expressões sinônimas, ainda que tenha existido um efetivo desenvolvimento da informação com o uso do ciclo de produção da informação qualificada. De qualquer maneira, é indispensável notar que o ILP desenvolve a coleta e a análise de dados e informações em processos de inteligência criminal. O resultado do uso do ILP no negócio policial, que se tornou central para atividade policial em muitos países, redundava na prevenção, detecção, investigação e processamento de eventos e atividades indesejadas. Igualmente, referem Ezeji e Olutola (2018, p. 169-170), com base em outros pesquisadores, que a inteligência no ILP deve:

- i) buscar infratores prolíficos e crimes graves;
- ii) disponibilizar treinamento analítico;
- iii) agrupar tarefas estratégicas e táticas;

- iv) escolher as investigações a serem realizadas;
- v) obter dados suficientemente completos, confiáveis e disponíveis para dar suporte aos produtos de inteligência.

Ao mesmo tempo, apontam, os mesmo autores, para três princípios básicos, que devem estar presentes para que o ILC alcance resultado:

- i) capacidade de “interpretar” o ambiente criminal de forma precisa e científica;
- ii) possibilidade de precisamente “informar” as partes relevantes interessadas e;
- iii) capacidade de “influenciar” os tomadores de decisão.

A OSCE (2017, p. 16) considerou o termo “inteligência” como representando simultaneamente “uma metodologia”, “uma estrutura”, “um processo” e “um produto”. Também, não existe uma unidade nos conceitos de “dados, informação e conhecimento” e essa ausência de linearidade acaba por impedir que as agências policiais compartilhem informações. De qualquer maneira, propõem a uniformização de conceitos, a partir dos estabelecidos pela UNODC, pela UNDPKO, pela INTERPOL, pela União Europeia e pela literatura que pesquisa na área, assim:

- i) dados – observações e medições brutas e não interpretadas;
- ii) informações – dados contextualizados e dotados de significado;
- iii) conhecimento – informações que foram interpretadas e compreendidas;
- iv) inteligência – dados, informações e conhecimento que foram avaliados, analisados e apresentados em determinado formato para a tomada de decisão e para o fim de orientar a atuação de quem demanda a produção do conhecimento.

Depreende-se do discutido que, a partir de diversos manuais, a inteligência é a informação avaliada que tem como escopo de produzir ação, ou que é o resultado da transformação da informação por intermédio de um procedimento de análise, ainda, como a informação que é significativa, ou potencialmente significativa, para uma investigação. A inteligência criminal corresponderia a informação com valor adicional, qualificada, discutida e sistematizada, que pode ser usada pelos aplicadores da lei para lidar com os temas de responsabilidade dos órgãos de segurança pública.

O documento *Intelligence-Led Policing: The New Intelligence Architecture* do U.S. Department of Justice (2005, p. 3) afiança que apresentar o tema ILP para as forças policiais é algo complexo, notadamente porque:

- i) as agências não entendem o que é inteligência ou como ela deve ser gerenciada;
- ii) as agências devem trabalhar em suas tarefas cotidianas de prevenir e combater o crime ao mesmo tempo em que são responsáveis por prevenir o terrorismo;
- iii) os recursos financeiros e pessoais são, frequentemente, obstáculos para a adoção do ILP.

Além disso, a palavra “inteligência” significa coisas diferentes a depender de quem está olhando para o processo de construção da ideia. Afirma o documento que o erro mais comum, em qualquer dos casos, é considerar “inteligência” como sinônimo de “informação”, quando a inteligência corresponderia a “informação analisada”, ou seja, não seria o simplesmente coletado, mas sim o que foi produzido depois que os dados coletados são analisados e avaliados. A ideia de “análise” então corresponde ao resultado da atividade de um “profissional de inteligência” treinado que, geralmente, apoiado pelo uso de softwares, compila uma grande quantidade de dados em um formato acessível e apresenta resultados que permitem aos decisores escolher um curso de ação sabendo as razões pelas quais determinada opção é adotada.

Refere o documento diferentes tipos de inteligência tais como:

- i) inteligência tática – que contribui diretamente para o sucesso de investigações específicas mais imediatas;
- ii) inteligência estratégica – que lida com questões mais amplas voltadas para a gestão e explora soluções de longo prazo;
- iii) inteligência probatória – que pode ajudar na construção da prova de um determinado ilícito criminal ou pode fornecer pistas para investigações em curso;
- iv) inteligência operacional – que dá suporte para investigações de longo prazo com alvos assemelhados buscando o direcionamento, a detecção e a intervenção em atividades criminosas mais amplas.

Aponta também que as agências de aplicação da lei dependem, em todos os níveis, de operações de inteligência. Estas não podem funcionar efetivamente sem coletar e processar informações. As policiais são afetadas por grandes quantidades de informações, porém as decisões costumam estar baseadas em informações que podem estar incompletas, imprecisas ou mal direcionadas. Assim, a passagem da “coleta de informações” para a “tomada de decisão informada” depende do processo analítico de inteligência e resulta na melhor interpretação sobre o que aconteceu ou poderá ocorrer. (U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, 2005, p. 3-4)

É possível então afirmar que o modelo de atuação policial centrada na inteligência, no âmbito do ILP, é baseado na coleta e análise de dados. Estes dados criam perfis pessoais, mapas, conexões e tentam estabelecer como certos alvos ou grupos vão atuar. Como consequência, não visa apenas detectar, investigar e processar criminosos, mas também, prevenir a ocorrência de eventos e atividades indesejáveis. Logo, a interrupção e a dissuasão de eventos criminosos estão no centro do ILP. A atividade policial baseada em inteligência é vista, portanto, como uma ferramenta de gestão e necessariamente investigativa usada para uma estrutura de comando integrada de apoio e informação para a análise criminal.

5. INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

A inteligência de segurança pública pode ser considerada como a atividade que busca a produção e a difusão de informações que vão contribuir para adoção de medidas de organização e atuação das políticas de segurança e que, ao mesmo tempo, tende a promover à prevenção de ações que possam representar ameaças para o Estado, para os meios, para as pessoas, para os instrumentos e para as organizações usadas na produção da atividade de inteligência.

Ao menos em um sentido teórico e normativo, a inteligência de segurança pública é relativamente bem desenvolvida no Brasil. Indiscutivelmente existe um conjunto amplo de documentos, um arcabouço legal, doutrinas institucionais, estruturas no ambiente das corporações policiais além de uma produção acadêmica importante¹⁴ e alguma maturidade institucional no desenvolvimento das atividades.

14 Somente para ilustrar, uma parte da produção acadêmica nacional: CEPIK, Marco Aurélio Chaves. **Serviços de Inteligência:** agilidade e transparência como dilemas de institucionalização. Doutorado em Ciência Política. Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001; BRITO, Valteir Marcos de. **A Atividade de Inteligência e o Direito no Combate ao Crime Organizado e ao Terrorismo.** Mestrado em Direito. Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2009; STANGER, Andreia Cristiane. **Metodologia para gestão de inteligência policial baseada em projetos.** Doutorado em Engenharia de Produção. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009; DURIGAN, Gisele Mara. **Informação para tomada de decisão na Polícia Civil do Paraná:** a influência dos processos de análise criminal e de inteligência policial. Mestrado Profissional em Gestão da Informação. Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2011; FURTADO, Juliano de Meira. **A Atividade de Inteligência em Minas Gerais no raio do Século XXI:** propostas de integração, disputas corporativas e busca por legitimidade (2000-2007). Mestrado em HISTÓRIA. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012; SANTOS FILHO, Reginaldo Pereira dos. **Inteligência Policial: um estudo sobre os benefícios de informações georreferenciadas na Investigação Policial.** Mestrado Profissional em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação. Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2012; SILVA, José Wellington Cunha da. **Inteligência Policial: um estudo sobre os benefícios proporcionados pelos Sistemas Corporativos da Polícia Civil do Distrito Federal.** Mestrado Profissional em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação: Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2012; GESTEIRA, Rodrigo Benjamin. **Contribuições à organização de informações dinâmicas e de aplicações sensíveis:** a construção do tesouro eletrônico de operações de inteligência policial (TEOIP). Mestrado em Ciências da Informação. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte 2013; JESUS, Iracema Silva de. **A Atividade de Inteligência Policial:** qualificando a atuação da Polícia Judiciária do Estado da Bahia. Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013; PAULA, Giovanni de. **Atividade de Inteligência de Segurança Pública:** um Modelo de Conhecimento Aplicável aos Processos Decisórios para a Prevenção e Segurança no Trânsito. Doutorado em Engenharia, Gestão e Mídia do Conhecimento. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013; ANDRADE, Cleaci Gerttrudes de. **Inteligência de Segurança Pública no Estado do Amazonas:** Análise dos Indicadores Criminais Relacionados aos Conflitos Agrários em Ramais do Sul de Lábrea. Mestrado Profissional em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos. Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2014; FREITAS NETO, Francisco Paulo de. **Business Intelligence aplicada no apoio à tomada de decisões em Segurança Pública.** Mestrado em Ciência da Computação. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Mossoró, 2014; SILVA, Elisaldo Santos. **Inteligência em Segurança Pública:** uma Reflexão sobre a Gestão e suas Práticas. Mestrado Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014; DIAS, Thomaz Augusto Correa de Vasconcelos. **Atuação da Inteligência Estadual: Contribuições para o Sistema de Segurança Pública do Amazonas.** Mestrado Profissional em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos. Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2015; CAVALCANTE, Ricardo Moura Braga. **Confiança, conhecimento e poder:** análise da atividade de inteligência na PM do Ceará. Doutorado em Sociologia. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016; ESPUNY, Herbert Gonçalves. **Conhecimento e Gestão:** a Atividade de Inteligência na Polícia Civil do Estado de São Paulo. Doutorado em Engenharia de Produção. Universidade Paulista, São Paulo, 2016; FERRO, Alexandre Lima. **Os Direitos Humanos como limites das Operações de Inteligência de Segurança Pública.** Mestrado em Direitos Humanos, Cidadania e Violência. Centro Universitário Euro-Americano, Brasília, 2016; FREIRE, Jocemar José. **Proposição de um Modelo de Gestão do Conhecimento para o Observatório de Inteligência e Segurança Pública do 14º Batalhão de Polícia Militar.** Mestrado em Engenharia de Processos. Universidade da Região de Joinville, Joinville, 2016; PACHECO, Thiago da Silva.

Ocorre que pela própria natureza do trabalho desenvolvido é de se supor que existam limitações para a avaliação de como as diversas estruturas voltados para a construção do conhecimento analisado obtêm resultados e se estes contribuem para a melhora na qualidade da segurança pública. Ou mesmo, é possível indagar sobre se os produtos obtidos na atividade de inteligência são efetivamente instrumentalizados de forma operacional ou estratégica para atuação das diversas instituições que referem ter núcleos com atividades que se propõem a tal fim.

Também, como anteriormente referido, não são poucos os casos em que as estruturas de inteligência, no campo da segurança pública ou mesmo da defesa do Estado, foram irregularmente utilizadas, considerando o período posterior a redemocratização, com propósitos políticos, ideológicos e criminais. Igualmente, em inúmeros ocasiões as estruturas destinadas a produção de conhecimento foram, e são, usadas à margem do limite legal e os resultados obtidos nestes ambientes foram incluídos de forma velada no conjunto mais amplo de procedimentos, investigações, relatórios ou informes buscando evitar que aquela infor-

Da Ditadura à Democracia: Atividades de Inteligência da Polícia Política no Estado Novo e na República de 1946. Doutorado em História Comparada. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016; SANTOS, Jeremias dos. **O conhecimento produzido pela Atividade de Inteligência a partir da Análise Criminal como ferramenta acessória:** contribuições para ações de Segurança Pública. Mestrado Profissional em Segurança Pública. Universidade Vila Velha, Vila Velha, 2016; ROCHA, Alan Richard. **A Inteligência Analítica em Pequenas Unidades do Setor de Segurança Pública de Minas Gerais.** Mestrado Profissional em Administração. Centro Universitário Campo Limpo Paulista, Campo Limpo Paulista, 2017; COSTA, Jader Veloso. **Inteligência Policial: um breve estudo da análise da Informação Policial na perspectiva do Usuário.** Mestrado em Ciência da Informação. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018; GUIMARAES, Claudemara Albano. **As Redes Virtuais do Sistema de Segurança Pública e as Comunidades de Inteligência: uma reflexão legal.** Mestrado Profissional em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos. Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2018; MESQUITA, Maxwell Marques. **Estimativa de Inteligência de Segurança Pública: uma expansão conceitual através de Metodologias Prospectivas.** Mestrado Profissional em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos. Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2019; SILVA, Lidson Fausto da. **O Ministério Público e a Segurança Pública:** a atividade de inteligência e a nova Política Nacional como estratégias de aprimoramento funcional. Mestrado Profissional em Segurança Pública. Universidade Vila Velha, Vila Velha, 2019; NUNES JUNIOR, Francisco Carlos Freire. **Geração de mapas de hotspots em redes de ruas para predição de crimes.** Mestrado em Ciências da Computação. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020; MACEDO, Alcides Francinaldo Souza. **A intersecção entre OSINT e HUMINT através da abordagem de crowdsourcing como subsídio para ações de inteligência policial.** Mestrado em Ciência da Informação. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020; MELO, Felipe Pereira de. **O Compartilhamento de Conhecimentos entre as Unidades de Inteligência de Segurança Pública no Estado do Paraná.** Mestrado em Gestão do Conhecimento nas Organizações. Universidade Cesumar, Maringá, 2021; SANTOS, Thiago Ramos dos. **A Importância da Inteligência de Segurança Pública no Processo Decisório:** a percepção por meio do olhar do gestor. Mestrado em Administração. Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021; SILVA, Filipe Ferreira da. **A Inteligência Policial no Brasil e o Direito Fundamental à Segurança Pública.** Mestrado em Direito. Centro Universitário Fieo, Osasco, 2021; PEY, Jeferson Nascimento Aquilar. **Estudo sobre emprego de drones em Operações de Inteligência de Segurança Pública.** Mestrado Profissional em Engenharia Elétrica. Universidade de Brasília, Brasília, 2022; CAVALCANTE, Publio Pastrolin. **Avaliação da mudança na qualidade dos relatórios com a aplicação da gamificação em atividades de inteligência policial.** Mestrado Profissional em Computação Aplicada. Universidade de Brasília, Brasília, 2023; KETTNER FILHO, Renato. **Identificação e Normalização do Processo de Análise de Relatórios de Inteligência Financeira no Âmbito da Polícia Federal.** Mestrado em Ciência da Informação. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2023; MEDEIROS, Glauco Pereira de. **Atividade de Inteligência de Segurança Pública e Preservação da Ordem Pública:** estudo sobre a viabilidade da implantação do Relatório Técnico Operacional pela Polícia Militar do Pará. Mestrado Profissional em Segurança Pública Universidade Federal do Pará, Belém, 2023; MORAIS, Rafael Normando Miranda. **Policimento Orientado pela Inteligência: um Modelo Alternativo de Gestão Estratégica da Segurança Pública do Amazonas.** Mestrado Profissional em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos. Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2023; MOREIRA, Renato Pires. **Compartilhamento do Conhecimento Interorganizacional no Sistema Estadual de Inteligência de Segurança Pública de Minas Gerais.** Mestrado em Gestão e Organização do Conhecimento. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023; PYTLOWANCIV, Diogo Fernando Sampaio. **Práticas de Inteligência Organizacional Voltadas ao Planejamento e à Execução do Policimento Ostensivo:** Estudo de Caso na Polícia Militar do Paraná. Mestrado em Gestão da Informação. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023; SILVA, Irineia da. **A Inteligência de Segurança Pública no Contexto das Smart Cities.** Mestrado em Desenvolvimento e Sociedade. Universidade Alto Vale do Rio do Peixe, Caçador, 2023.

mação, obtida por intermédio de um ciclo de produção do conhecimento, tivesse seu uso vedado ou invalidado judicialmente.

Os limites legais, hoje estabelecidos para os serviços de inteligência, acabam por também estimular o uso velado dos seus instrumentos. Tratando-se de uma atividade pública relevantíssima o seu uso tão comedido e repleto de amarras acaba por desnaturar a sua necessidade. Atualmente, quando a maioria das camadas delitivas se utiliza de ferramentas tecnológicas para alcançar seus objetivos, as estruturas públicas estatais seguem utilizado, na maioria das vezes, um modelo absolutamente tradicional, quando não analógico, de investigação e de enfrentamento a relevantes ameaças pertinentes a segurança pública.

Ainda, que todas as atividades de inteligência devam estar pautadas pela legalidade e pelo respeito aos direitos e liberdades individuais, deve haver um sentido no uso dos seus instrumentos e prescindir do seu ferramental parece inadequado. Para além do seu uso na própria organização da atividade de segurança pública o uso na atividade finalística das polícias, para o combate e para a prevenção do crime, parece necessária para construir um caminho mais promissor, centrado na aposta por meios mais eficientes de reestruturação da atividade de persecução penal com a inclusão dos serviços de inteligência de forma orgânica no cotidiano policial.

5.1. ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL

A Lei nº 9.883/1999, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e criou a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), indica que inteligência corresponde a atividade que busca 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 de tomada de decisão, sobre a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado. A contrainteligência, por sua vez, é apontada como a atividade que objetiva neutralizar a inteligência adversa. Portanto, a atividade de inteligência está associada a coleta e a interpretação de informações e dados que influenciam ou tem a possibilidade de influenciar os rumos e a própria existência de uma sociedade como ambiente politicamente organizado.¹⁵

A mesma Lei nº 9.883/1999 também aponta que qualquer ente da Administração Pública Federal que possa produzir conhecimento de interesse da atividade de

15 Ver: ZAVERUCHA, Jorge. De FHC a Lula: a militarização da Agência Brasileira de Inteligência. **Revista de Sociologia e Política**. Vol. 16, n 31, 2008, p. 177-195; CARPENTIERI, José Rafael. A Agência Brasileira de Inteligência e a Constituinte – o problema da democratização das forças coercitivas no Brasil. **Revista Direito Mackenzie**. Vol. 10, n. 1, 2016, p. 139-163; BRANDÃO, Priscila Carlos; QUADRAT, Samantha Viz. Uma era de transição: entre o SNI e a ABIN. In: **Inteligência na democracia: desafios e perspectivas para a Agência Brasileira de Inteligência**. Brasília: Abin, 2024, p. 107-150.

inteligência, notadamente relacionados a defesa externa, segurança interna e relações exteriores, integrará o SISBIN, dependendo de ato do Presidente da República. Os integrantes do SISBIN são então responsáveis pela obtenção e reunião de dados, seguido da análise, da integração destes dados e terminando pela disseminação da informação avaliada e integrada para os responsáveis pelo processo decisório.¹⁶

A ABIN aparece como integrante e ao mesmo tempo como o órgão central do SISBIN. Na sua função central ela tem a responsabilidade de planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País. Já os integrantes do SISBIN fornecerão à ABIN, para a integração, dados e conhecimentos específicos relacionados com a defesa das instituições e dos interesses nacionais.

O revogado Decreto nº 4.376/2002 apontava, de maneira bastante assemelhada a Lei nº 9.883/1999, que inteligência seria a atividade de obtenção e análise de dados e informações e de construção e difusão de conhecimentos, dentro e fora do ambiente doméstico, relativos a fatos de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório, a ação governamental, a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado. Enquanto contrainteligência seria a atividade que buscava prevenir, obstruir e neutralizar a inteligência adversa e ações de qualquer natureza que constituíam ameaça à salvaguarda de dados, informações e conhecimentos de interesse da segurança da sociedade e do Estado.

Já o Decreto nº 11.693/2023, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do SISBIN, aponta que a atividade de inteligência visa à obtenção, à análise e à disseminação de dados, informações e 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. Enquanto contrainteligência tem como objetivo prevenir, detectar, obstruir e neutralizar a inteligência adversa e as ações que constituem ameaça à salvaguarda de dados, conhecimentos, pessoas, áreas e instalações de interesse da sociedade e do Estado.

A Política Nacional de Inteligência (PNI), estabelecida pelo Decreto nº 8.793/2016, apresenta os lineamentos da atividade de inteligência e aponta quem são os seus executores no âmbito do SISBIN. A PNI assevera que o seu texto estabelece os parâmetros e os limites para as atividades de inteligência, identifica os executores, estabelece também os pressupostos, os objetivos, instrumentos e diretrizes, no âmbito do SISBIN. Desde logo, a PNI adota um conceito de que atividade de inteligência corresponde ao exercício de ações especializadas, vol-

16 Ver: AFONSO, Leonardo Singer; MENDES, Cintiene Sandes Monfredo. Breve histórico da Cooperação em Inteligência: Dinâmicas atuais para a Reformulação do SISBIN. In: **Inteligência na democracia: desafios e perspectivas para a Agência Brasileira de Inteligência**. Brasília: Abin, 2024, p. 151-178.

tadas para a produção e difusão de conhecimentos, para apoiar as autoridades governamentais nos respectivos níveis e áreas de atribuição, para o planejamento, a execução, o acompanhamento e a avaliação das políticas estatais. Inteligência é então, para a PNI, a atividade que tem como objetivo produzir e difundir conhecimentos, relativos a fatos e situações ocorridos dentro e fora do ambiente doméstico, que possam mediata ou imediatamente influenciar o processo decisório, a ação governamental e a salvaguarda da sociedade e do Estado.¹⁷

Segundo a PNI a atividade de inteligência exige o emprego de meios sigilosos, como forma de preservar sua ação, seus métodos e processos, seus profissionais e suas fontes. Desenvolve ações de caráter sigiloso destinadas à obtenção de dados indispensáveis ao processo decisório, indisponíveis para coleta ordinária em razão do acesso negado por seus detentores. Nesses casos, a atividade de inteligência executa operações de inteligência que buscam, por meio do emprego de técnicas especializadas, a obtenção do dado negado.

Também, a normativa brasileira acabou por considerar que a atividade de inteligência deveria estar organizada como um sistema formado por órgãos e entidades da Administração Pública Federal. A normativa permite que as Unidades da Federação, mediante ajustes e convênios, sejam integradas ao SISBIN. A normativa optou, então, por um modelo de produção descentralizado da atividade de inteligência.

5.2. INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

A inteligência de segurança pública é também um assunto abundante em documentos e normas e, não raro, é apontada como uma derivação da inteligência de estado. O Decreto nº 3.695/2000 deu nascimento ao Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP), no âmbito do SISBIN, com o escopo de coordenar e integrar as atividades de inteligência de segurança pública no país, além de entregar informações para o governo federal e para os governos estaduais para auxiliar na tomada de decisão. Sendo responsabilidade dos integrantes do SISP, no âmbito de suas atribuições, identificar e avaliar ameaças reais ou potenciais de segurança pública e produzir informações que subsidiem ações para neutralizar, coibir e reprimir atos criminosos de qualquer natureza.¹⁸

A Lei nº 13.675/2018, por sua vez, instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa

17 Ver: CARDOSO, Pablo Duarte. Perspectivas e desafios da atividade de inteligência a partir da Política Nacional de Inteligência. **Revista Brasileira de Inteligência**. N. 12, 2017, p. 107-115.

18 Ver: RIBEIRO, Anna Carolina Mendonça Lemos; OLIVEIRA JÚNIOR, Almir de; SILVA, Marcos Paulo Hyath da. Uma visão crítica sobre a ausência de protocolo geral de integração de Agências na Inteligência em Segurança Pública. **Revista Brasileira de Inteligência**. N. 18, 2023, p. 167-186.

Social (PNSPDS). O documento indica que, dentre outros, são objetivos da PNSPDS fomentar a integração em ações estratégicas e operacionais, em atividades de inteligência de segurança pública e em gerenciamento de crises e incidentes e estimular a troca de informações de inteligência de segurança pública com instituições estrangeiras.¹⁹

A mesma Lei nº 13.675/2018 aponta que a integração e a coordenação dos órgãos integrantes do SUSP dar-se-ão, nos limites das respectivas competências, por meio de compartilhamento de informações, inclusive com o SISBIN. Indica também que as operações combinadas, planejadas e desencadeadas em equipe poderão ser ostensivas, investigativas, de inteligência ou mistas, e poderão ser desenvolvidas, notadamente para o enfrentamento de organizações criminosas, com a participação dos integrantes do SUSP, do SISBIN e de outros órgãos. O Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), responsável pela gestão do SUSP, deverá orientar e acompanhar as atividades dos órgãos integrados ao SUSP, além de coordenar as atividades de inteligência da segurança pública e defesa social integradas ao SISBIN e desenvolver a doutrina de inteligência policial.

O Decreto nº 10.777/2021, que estabeleceu a Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública (PNISP), lembra que inteligência de segurança pública é conceituada como o exercício de ações especializadas para a identificação, avaliação e acompanhamento de ameaças no âmbito da segurança pública, voltadas para a produção e a salvaguarda de conhecimentos necessários a tomada de decisão no campo da PNSPDS e das ações destinadas à prevenção, à neutralização e à repressão de atos criminosos que atentem contra a ordem pública, a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Afirma o Decreto nº 10.777/2021 que a inteligência de segurança pública objetiva à produção e à difusão de conhecimentos para auxiliar no processo decisório no curso do planejamento e da execução das políticas de segurança e que a contrainteligência de segurança pública busca à prevenção, à detecção, à neutralização e à obstrução de ações e atividades que constituam ameaça para a atividade de inteligência de segurança pública e à atuação livre dos órgãos de segurança pública e das suas estruturas de inteligência, incluídos os dados e o conhecimento sensíveis em poder do Estado.²⁰

19 Ver: SOARES, Jose Roberto Angelo Barros. **Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social**: análise da aderência dos planos estaduais de segurança pública e das capacidades estatais. Mestrado Profissional em Administração. Universidade de Brasília, Brasília, 2022; MELO, Rodrigo Cesar de. **Impacto do Sistema Único de Segurança Pública - Susp**. Mestrado Profissional em Gestão Pública. Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

20 Ver: KINTOPP, Iwersen Trzeciak; MABA, Ana Paula. Contrainteligência: o papel da Segurança Orgânica no processo de seleção, recrutamento e desligamento de agentes no Sistema de Inteligência da Polícia Militar do Paraná. **Brazilian Journal of Development**. Vol. 9, n. 10, 2023, p. 28583–28604; HUNDZINSKI, Brenda Ohana Rocha. A Inteligência e Contrainteligência Policial. **Revista Científica Multidisciplinar**. Vol. 4, n. 10, 2023, p. 1-13.

O documento Doutrina de Inteligência Policial da Polícia Federal (2018, p. 20) considera inteligência de estado a atividade administrativa de aquisição, análise e difusão de informações e conhecimento, realizada por órgãos públicos subordinados ao próprio Estado ou representa um conjunto de ações de caráter burocrático, regular e sigiloso, cujo intento é subsidiar, através do assessoramento, os mais altos escalões governamentais, com informações, em sua maioria, de caráter estratégico.

O documento, igualmente, aponta que existem várias tipologias ou categorias da atividade de inteligência e que, depois de diversas alterações e atualizações, considerou como a atividade de inteligência a obtenção e análise de dados e informações e de produção e difusão de conhecimentos, exercida por órgão policial, relativos a fatos e situações que ocorram dentro e fora do país, com o objetivo de apresentar subsídios em diferentes níveis para a realização das atribuições constitucionais e legais das polícias.

A Doutrina de Inteligência Policial da Polícia Federal apresentava uma ideia primeva sobre inteligência policial, adotada pela Instrução Normativa nº 04/99 DG/DPF, que consistia na produção, controle e proteção de conhecimentos, realização de estudos, análises e elaboração de planos de prevenção e combate à criminalidade, visando a atender às necessidades da polícia judiciária, na produção de provas e na revelação de evidências sobre a ação criminosa dissimulada e complexa. (2018, p. 38)

A ideia da inteligência policial como adequada para a “produção de prova” e para o “trabalho de polícia judiciária” é objeto de controvérsia. Neste particular, a Doutrina de Inteligência Policial da Polícia Federal (2018, p. 38-39) lembra que a inteligência policial corresponde a atividade de assessoramento e apoio ao trabalho policial no nível estratégico, tático e operacional, já a investigação busca a identificação da autoria, materialidade e circunstâncias de eventual crime. O documento faz ressalvas indicando que apesar das diferenças entre inteligência policial e investigação criminal os dois campos se relacionam, ambos como interface para a segurança pública.

A PNI apresenta para a atividade de inteligência um conjunto de pressupostos. Estes indicam, dentre outros, que as atividades de inteligência são desenvolvidas em obediência ao ordenamento jurídico e aos direitos fundamentais. Apesar de exigirem meios sigilosos na sua atuação e estarem pautados pela ética, entendida como princípio orientador do comportamento humano em sociedade.

A PNISP repete pressupostos da PNI e aponta que a inteligência de segurança pública desenvolve as suas atividades em obediência ao ordenamento jurídico brasileiro e está pautada pela observância aos direitos fundamentais em prol da segurança pública, do bem-comum e da defesa dos interesses da socie-

dade e do Estado além de assegurar que a atividade de inteligência de segurança pública deve estar pautada pela conduta ética e pela preservação dos valores que determinam a primazia da verdade.

Assim, não há no ambiente doméstico a possibilidade de que os instrumentos de inteligência de segurança pública sejam utilizados, dentro de um ambiente de normalidade democrática, com propósitos contrários aos estabelecido no conjunto normativos que conforma as diversas doutrinas de inteligência de segurança pública. De qualquer maneira, o uso de instrumentos de inteligência de segurança pública está associado a todos os perfis ou modelos de atuação policial. Ou seja, corresponde a um instrumento que pode ser utilizado pelas forças policiais de diferentes perfis organizacionais, com distintas filosofias de atuação, para dar sentido aos seus propósitos. Assim, corresponde a mais um dos diversos instrumentos de atuação disponíveis para as forças policiais.

Porém, quando a inteligência é eleita como o instrumento central para toda a atividade policial de uma instituição é possível afirmar que então se está diante de uma APGI. Logo é possível afirmar que o ILP corresponde justamente a uma atuação policial que coloca a inteligência no centro de sua organização institucional. Como consequência, todos os aspectos que regem o funcionamento de uma dada instituição policial serão organizados com base em produtos advindos do ciclo de inteligência e quando isso ocorre se está diante de uma tipologia policial própria.

Ou seja, a inteligência de segurança pública, independentemente de uma ideação voltada para política de segurança pública de modo mais amplo ou para o cotidiano de uma determinada força policial, pode ser considerada como um conjunto de instrumentos que auxiliam na realização e no desempenho das atividades policiais. O uso da inteligência de segurança pública no exercício das funções policiais estará limitado pela forma com um determinado Estado pretende gerir o conhecimento advindo da utilização do ciclo de inteligência. Como contraponto se observa que o ILP se constitui em uma filosofia de atuação policial que sugere que o próprio exercício policial será conformado por uma atuação em que tudo corresponderá ao resultado da eleição da atividade de inteligência como central na gestão policial.

5.3. AMEAÇAS E RISCOS

Contemporaneamente as atividades nomeadas como de inteligência de segurança pública estão presentes em uma infinidade de estruturas e instituições policiais. Ainda que, como já se afirmou, se observe uma quantidade importante de limites normativos para essa atividade, não há clareza sobre o papel que estas

estruturas, centralizadas ou não, desempenham, de forma típica e de forma atípica, nas instituições policiais.

De qualquer maneira, não se espera uma atuação baseada na produção de atividade de inteligência que se pautar por ações unicamente “táticas”, mas sim um direcionamento para ameaças que aviltam profundamente a sociedade e para um uso dos seus resultados de forma mais “estratégica”. Atualmente, a grande maioria dos países tem uma grande dificuldade em enfrentar ameaças que impõe grandes perdas e danos às suas sociedades. Ao construir redes para a oferta de armas e drogas, ao incentivarem o tráfico de pessoas e a imigração ilegal, ao instalar bases fora da jurisdição doméstica para o cometimento de crimes cibernéticos, ao oportunizar meios para a exploração ilegal de recursos naturais e genéticos, ao financiar grupos terroristas e de enfrentamento aos estados nacionais, ao praticar todas as formas de crimes que terrorizam a sociedade, grupos criminosos desafiam de forma relevante as organizações policiais. O enfrentamento destas ameaças depende, também, do uso de instrumentos e meios advindos do ciclo de produção da inteligência e que envolvem uma atuação coordenada e interagências.

No desempenho das atividades cotidianas forças policiais, que efetivamente trabalham na atividade finalística, raramente tem o seu trabalho tangenciado pelo recebimento ou mesmo pela difusão de informes de inteligência, relatórios de inteligência ou quaisquer documentos produzidos com a mesma finalidade. Ainda que todo o ciclo de inteligência esteja estruturado pela ideia da “necessidade de conhecer”, o trabalho nas unidades territoriais, a ação dos agentes que efetivamente fazem o cumprimento da lei, a atuação dos policiais que tem atribuições de polícia judiciária ordinárias ou o conjunto de atividade exercidas pelas forças policiais ostensivas, não estão pautadas, na maior parte do tempo, por atuações pensadas a partir daquilo que o ciclo da atividade de inteligência produziu.

A atuação especializada das polícias é majoritariamente organizada com base na escolha de demandas consideradas prioritárias, relevantes ou mesmo mais sensíveis. Já na atuação organizada com base no território, geralmente não há uma atividade policial centrada por tipos de ocorrência, baseada em perfis criminais, em autores reincidentes, em zonas quentes para determinados tipos de delitos ou com base em formas eficientes de combate ao crime. Assim, são desenvolvidas, em ambos os casos, atividades que não valorizam ou não dependem, necessariamente, do uso dos dados de inteligência para o desempenho de suas funções.

As diferentes forças policiais, na sua grande maioria, atuam de forma não especializada e, portanto, cuidam do crime a partir da necessidade de solucionar as diversas demandas que vão se sucedendo. Passam por todos os perfis de atividade delitiva sem que estejam os responsáveis pela aplicação da lei cientes do perfil criminal do local onde exercem suas funções. Igualmente, não se pode ignorar

que as polícias, frequentemente, cumprem ordens de serviços ou desenvolvem suas funções a partir de investigações, operações, informações ou indícios que são construídos em outros espaços, o que parece adequado segundo a sistemática de organização de uma metodologia de produção do conhecimento.

Estruturas superiores dentro das instituições policiais desenvolvem atividades de inteligência que podem, eventualmente, subsidiar as atividades de investigação, de patrulhamento ou de organização do trabalho no âmbito territorial. Ou seja, desenvolvem de forma autônoma, frequentemente fora de uma estrutura uniforme, pesquisas destinadas ao combate a determinado perfil de crime. Ainda que a atividade seja desenvolvida de forma autônoma e o destino seja a produção de informações que podem subsidiar a atuação de diversos agentes e estruturas polícias, no desempenho das atividades profissionais ordinárias, raramente profissionais de inteligência de segurança pública, tem a condição de produzir informações que tenham utilidade prática.

Em relação as estruturas existentes para o desempenho das atividades de inteligência elas são muitas, bem dispersas, diversificadas e construídas a partir da realidade local. Não raro, são atividades desenvolvidas em unidades de inteligência ou centros de inteligência que basicamente consolidam estatísticas e dados criminais para suprir demandas superiores, para atender consultas baseadas no direito de acesso à informação ou para desenvolver atividades de coleta de informações desacopladas de procedimentos administrativos investigativos. Ainda, concentram ações envolvendo o uso de sistemas e equipamentos que permitem interceptações telemáticas e telefônicas, além de deterem senhas próprias de acesso a informações e sistemas de outras agências e estruturas que compartilham informações. Unidades de inteligência também fazem a integração das informações de outros núcleos além de receberem, processarem e redistribuírem denúncias que são repassadas para unidades territoriais, se imagina, em conformidade com a DNISP.

Assim, com pouco frequência, no período atual, informações de inteligência de segurança pública, de inteligência policial ou de inteligência criminal – considerando que eventualmente fossem distintas e tivessem escopos distintos –, que tivessem a possibilidade de antecipar alguma situação criminosa ou auxiliar na tomada de decisões de segurança pública, são instrumentalizadas na forma de decisão. É possível referir que tal particularidade esteja relacionada com o nível de informação que alguém que desempenha atividade de execução de polícia judiciária ou de execução de polícia ostensiva tenha ou precise conhecer. Porém, agentes policiais que desempenham suas atividades em posições estratégicas de mando, igualmente, não tem acesso a informações de inteligência policial que possibilitem uma atuação, uma organização e uma melhor tomada de decisão.

No caso das polícias estaduais, muito frequentemente, amplos setores, que originariamente deveriam desempenhar atividades de inteligência, desempenham suas funções de modo a produzir informações demandadas pelos poderes executivos estaduais e federal, por pesquisadores e acadêmicos, por instituições voltadas ao desenvolvimento de documentos e relatórios sobre segurança e por setores da imprensa. A autonomia para o desempenho das atividades e a atuação é eminentemente circunstancial e centrada em demandas de emergência, ocorrências e situações relevantes ou dependentes da publicidade estabelecida para determinada situação. Todas as estatísticas e informações permanentemente demandadas dos gestores policiais acaba apontado para uma limitação do foco dos agentes de segurança e certamente para uma incapacidade para obter bons dados, interpretar os seus significados ou mesmo produzir análises que façam contato com a realidade.

Atuações permanentes com a coleta de informações ou monitoramento de determinados grupos criminosos ou tendências criminosas quase não são difundidas. Neste particular, seria indispensável o alcance de uma maior autonomia por parte das polícias estaduais ou uma gestão que garantisse a autonomia e meios financeiros e humanos para o desempenho das atividades de inteligência. Os departamentos de inteligência e os centros de comunicações e operações, além dos setores responsáveis pelo monitoramento de telecomunicações e os laboratórios de tecnologia e de análises se dedicam muito mais a cuidar dos aspectos mundanos da tecnologia, dos sistemas e programas e dos equipamentos tecnológicos policiais do que efetivamente produzir inteligência.

Uma possível ampliação da sua eficiência estaria centrada na reformulação das atividades de inteligência que estivessem pautadas pela DNISP e por suas definições conceituais. Igualmente, é necessário assegurar que não haja uma confusão entre o desempenho de atividades de apoio ao funcionamento de sistemas e programas computacionais com atividades efetivamente voltadas para a produção de material e informação de inteligência de segurança pública. Certamente que a carência de recursos humanos e a dificuldade em destinar pessoas para atividades típicas de inteligência, de forma exclusiva, impede o desempenho de função para além do protocolar.

A partir do narrado se observa a necessidade de que os sistemas de inteligência segurança pública se preocupem com:

- i) a adoção das definições estabelecidas nas doutrinas e políticas existentes;
- ii) o treinamento dos policiais ou de agentes não policiais para o efetivo desempenho de atividade de inteligência;
- iii) a atuação em atividades de inteligência sem a necessidade concorrer com outras atividades policiais;

- iv) a eliminação de estruturas redundantes;
- v) a descentralização dos meios, pessoas e instrumentos;
- vi) o investimento em tecnologia e em recursos humanos que tenham habilidades efetivas para lidar com tecnologia e ciência de dados;
- vii) a difusão de informação não sensíveis, mas ao mesmo tempo relevantes para o desempenho de atividades territoriais de polícia judiciária e ostensiva;
- viii) a incorporação das atividades de inteligência no cotidiano policial;
- ix) a ampliação da qualidade da informação anotada e recolhida pelos diversos sistemas policiais;
- x) a atuação que privilegie temas centrais e relevantes para o enfrentamento do delito em suas variações mais danosas para a segurança pública.

Contemporaneamente ameaças e riscos de natureza criminal que aviltam a sociedade demandam mudanças que suplantem uma atuação eminentemente reativa. A coleta e o processamento de informações destinadas unicamente a processos criminais singulares e descontextualizados não é capaz de enfrentar o terrorismo, a criminalidade violenta, o crime organizado, a corrupção, a lavagem de dinheiro e a evasão de divisas, o crime cibernético, as ações contrárias ao estado democrático de direito e à segurança de infraestruturas críticas.

5.3.1. TERRORISMO

Decorrido um período relativamente amplo de recrudescimento do terrorismo global, que deu uma nova razão de existir para os serviços de inteligência acostumados com a dinâmica da “guerra fria”, pouco avançou no sentido de uma universalização do que se define como tal. Ao contrário, o financiamento estatal do terrorismo e o uso da “guerra por procuração” dificultou ainda mais a universalização do seu enfrentamento. Efetivamente não se alcançou uma definição comum e universalmente aceita para o termo terrorismo. O conceito, estabelecido em diferentes ambientes normativos e acadêmicos, moldou visões muito distintas sobre o fenômeno. Logo, estabelecer lineamentos claros sobre que ações ou manifestações que seriam justapostas ao rótulo de terrorismo corresponde que a uma questão complexa.

A noção mais comumente usada é aquela que aponta que o terrorismo corresponde a uma violência premeditada, contra pessoas e estruturas, motivada ideologicamente e que busca produzir efeitos danosos ou influenciar o processo de tomada de decisão. No ambiente internacional, mais de uma centena de resoluções e documentos se sucederam, ou se acumulam, na tentativa de ampliar

a institucionalidade e a universalidade para a definição de um conceito. Além disso, outros tantos apontamentos, regionais e locais, trouxeram contribuições para a agenda relacionada ao terror.

A visão do terror jacobino, o terrorismo associado ao sequestro de aeronaves e a tomada de reféns, o narcoterrorismo, a ideia do terror dos grupos de libertação nacional, a imagem de um agente solitário que promove um ato de agressão contra um grupo civil ou mesmo o cenário em que atores não estatais enfrentam regimes de exceção, são todas visões equacionadas pelo que se nomeia como “terrorismo global”. Atualmente é mais fácil associar a ideia de terrorismo com a de uma estrutura com finalidades ideológicas, políticas e religiosas, com capacidade operacional global ou local, organização e permanência, que detêm princípios e instrumentos de propaganda, que atacam de forma aleatória instituições, estruturas e pessoas e que como resultado obtêm o pânico em um nível sistêmico e paranoico.

Habermas (2006, p. 13-14) aponta, por exemplo, que o “11 de Setembro” correspondeu ao ápice de um movimento de revolta impotente de grupos de traços anarquistas contra atores que não podem ser, num sentido pragmático, vencidos. Por sua vez, afirma Walter Reich que o terrorismo corresponde a uma estratégia de violência destinada a promover resultados desejados, instilando o medo no público. Já Brian Jenkins diz que o terrorismo corresponde ao uso ou a ameaça de uso da força desenhada para provocar mudanças políticas. (Apud. WHITTAKER, 2012, p. 20-21)

A adoção de respostas legislativas em todos os níveis – internacional, regionais e nacionais – reformularam a relação entre suspeitos e o Estado e, afirma Grozdanova (2014, 307-308), permitiram instrumentalizar o gerenciamento do combate terrorismo. Essa particularidade reintroduz a discussão sobre a falta de uma definição uniforme e abrangente e esse vazio conceitual deu liberdade doméstica para os Estados efetivamente escolherem que tipo de terrorismo querem combater. As convenções internacionais seguem compromissando os Estados a adotarem políticas de enfrentamento ao fenômeno, sem definir qual é o objeto de interesse central daqueles documentos.

No âmbito na Liga das Nações, a Convenção para a Prevenção e Punição do Terrorismo de 1937, por exemplo, surgiu a sugestão de considerar terrorismo as ações criminosas direcionadas contra o Estado e que teriam o escopo de criar um ambiente de terror no imaginário de pessoas determinadas ou do público em geral. A Organização dos Estados Americanos, no mesmo caminho, aprovou a Convenção para Prevenir e Punir Atos de Terrorismo no ano de 1971, sem o definir. A Convenção Interamericana contra o Terrorismo apresentou detalhamento sobre os instrumentos para a cooperação e para a persecução, também sem se

preocupar com a edificação de um conceito. Da Convenção Internacional para a Supressão de Atentados Terroristas de 1997 e da Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo de 1999 depreende-se a ideia, pouco precisa, de que o terrorismo corresponde aos atos que pretendem agredir civis ou pessoas que não participam de conflitos, buscando intimidar a população e compelindo os governantes a adotar determinadas políticas.

Além disso, uma miríade de documentos internacionais e domésticos surgiu com o intuito de tangenciar o fenômeno e buscar enfrentá-lo com uso ferramentas adequadas. De qualquer maneira, a própria inexistência de definições precisas e claras sobre o fenômeno corresponde a um sintoma típico de um tema que os Estados enfrentam a partir de agendas ideológicas e que, portanto, são cíclicas e se alteram com o decurso do tempo.

5.3.2. CIBERTERRORISMO

Jarvis e Macdonald (2014, p. 52-55) buscaram identificar, no período que vai até de 2012, os entendimentos sobre o ciberterrorismo na comunidade acadêmica. Assim submeteram um grupo de aproximadamente 600 pesquisadores a um conjunto de perguntas. Destas, duas estavam em destaque: a primeira pergunta buscava saber o nível de experiência dos pesquisadores com 12 expressões frequentemente usadas – *cracktivism*, *cybercrime*, *cyber dissidence*, *cyber espionage*, *cyber jihad*, *cyber militarism*, *cyber sabotagem*, *cyber vandalism*, *cyberwarfare*, *hacktivism*, *information warfare*, *pure cyberterrorism* – quando o ciberterrorismo é analisado. A segunda pergunta pretendia saber se algum dos termos referidos era evitado pelos pesquisadores e por qual motivo a sua utilização era preterida²¹. De qualquer maneira, o artigo demonstra uma dificuldade em apresentar definições adequadas sobre o tema e que tragam alguma proteção legislativa mais ampla, e universal, para a eventual persecução dos envolvidos em atos danosos.

O termo ciberterrorismo aponta Conway (2003, p. 36) surgiu nos anos de 1980, decorrente da aproximação de duas ideias já existentes. Assim, a definição de terrorismo presente no Título 22 do *United States Code*, *Section 2656f(d)* foi adaptada para considerar que o ciberterrorismo corresponderia ao ataque premeditado e politicamente motivado efetivado por grupos subnacionais ou agentes clandestinos contra sistemas de informações, sistemas de computador, programas de computador e dados que resultam em violência contra alvos não combatentes.

21 A pesquisa é bem detalhada e busca demonstrar a conexão do termo ciberterrorismo com outros igualmente representativos de ações assemelhadas ou postas quando o debate sobre o ciberterrorismo surge. Curiosamente o termo *pure cyberterrorism*, que em sua essência representaria a ideia de “ataques digitais contra computadores, redes e as informações neles contidas”, foi um dos mais rejeitados por ser demasiadamente estreito, o outro foi *cyber jihad* considerado dispensável por ser demasiadamente preconceituoso. (JARVIS; MACDONALD, 2014, p. 57-58)

Emery (2005, p. 81-82) critica o termo ciberterrorismo chamando-o de rótulo impreciso e aplicado de forma errônea. Indica também, que o termo somente representaria o uso que terroristas fariam de uma *computer network operations* (CNO) como uma tática de apoio em suas operações ao invés de uma estratégia autônoma ou tática de esforço principal. Para ele o ciberterrorismo:

- i) não se equipara ao, nem se qualifica como, terrorismo físico;
- ii) muitos conceitos são extremamente abrangentes e implausíveis;
- iii) muitos incidentes são simplesmente criminosos e carecem de motivação política.

Cita ainda, um conjunto de definições que consideram o ciberterrorismo o ataque aos sistemas de informação e não necessariamente envolvendo o uso de computadores para fazê-lo.²²

A partir das discussões elementares apresentas se percebe que ainda não há uma uniformidade na compreensão do tema. Essa limitação impede ou dificulta uma atuação que busque a persecução dos responsáveis. Tanto no ambiente interno como no ambiente internacional a inexistência de definições teóricas restringe a cooperação e limita a adequada punição de responsáveis por atos criminosos usando a rede de computadores. Em síntese, para a atividade policial e de inteligência policial corresponde a tarefa complexa a utilização de conceitos indeterminados para apontar o que pode ser associado ao ciberterrorismo.

A partir do observado em algumas publicações, parece adequado apontar que um conceito mais abrangente de ciberterrorismo seria adequada para atividade policial. A adoção de uma definição a priori parece um caminho necessário para ao menos garantir uma persecução uniforme ao ciberterrorismo e para a proteção de todas as estruturas sensíveis e que possam trazer efeitos danosos para o funcionamento do Estado. Em síntese, deveriam estar presentes os seguintes elementos:

- i) uma motivação política, ideológica ou religiosa no ataque;
- ii) o meio utilizado no ataque deve ser a rede mundial de computadores, sistemas de informação, tecnologia computacional, ferramentas ou instrumentos computacionais;

22 Emery (2005, p. 82-84) tenta resolver o problema das diferenças conceituais estabelecendo uma narrativa que aponta para a existência de uma “estratégia psicológica” quando pensa no terrorismo. Ou seja, afirma que o terrorista busca “mudar a mente do inimigo”. No ciberterrorismo o resultado dos ataques pode causar alguma “frustração nas vítimas”, como pela suspensão de um serviço de internet, de um sistema bancário, pela interrupção do fornecimento de energia elétrica, mas nada disso pode causar temor. Segundo o ele uma “ação de ciberterror não tem o mesmo efeito dramático de uma explosão”. Afirma ele que o “*ciber*” corresponderia a uma tática e não a uma categoria autônoma, assim não haveria, por exemplo, um “*hostageterrorism*” ou um “*bombterrorism*”, logo, não deveria haver algo como o “ciberterrorismo”.

- iii) o alvo deve ser uma estrutura não-militar, pública ou privada, um serviço ou uma atividade e que como resultado se observe prejuízo material;
- iv) a estrutura, o serviço ou atividade atacada deve integrar aquilo que se considera relevante para o conjunto da sociedade;
- v) deve ser capaz de produzir danos relevantes, pânico, terror e instabilidade política.

5.3.3. *TERRORISMO DOMÉSTICO*

A definição de terrorismo no Brasil, estabelecida pela norma vigente, indica que ela consiste na prática, por um ou mais indivíduos, dos atos de usar ou ameaçar usar armas de destruição em massa, de sabotar o funcionamento ou apoderar-se de meios de comunicação, de meios de transporte e suas vias, de locais de produção e transmissão de energia e de processamento de petróleo e gás, de instalações públicas ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais, de instalações militares, de unidades hospitalares e escolares, de instituições bancárias e de sua rede de atendimento, de estádios e de atentar contra a vida ou a integridade física de pessoa, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo a pessoa, o patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública.

Neste particular, se percebe que o viés estabelecido pela norma doméstica escapou do apontado em outros documentos internacionais. A lei doméstica construiu uma definição a partir de critérios ideológicos. Apesar da aparente relutância de no âmbito doméstico criminalizar o terrorismo, o tema ressurgiu com mais ênfase no contexto dos grandes eventos esportivos de 2014 e de 2016 e das ações, aparentemente necessárias, para ampliar a segurança daqueles acontecimentos.

A norma brasileira veio com defeitos e poderia ser considerada inservível para a proteção do Estado. Ela estabeleceu um viés centrado na aversão ao próximo pelos motivos listados pela lei e que são majoritariamente apoiados pela ideia de “preconceito”. Esta visão aponta com clareza para a cautela dos diversos grupos dentro do Congresso Nacional e do próprio Executivo Federal, naquele momento histórico, em acabar por criminalizar ações políticas e manifestações contestatórias, inerentes ao estado democrático de direito.

Este detalhe acabou sendo reafirmado quando a lei aponta que ela não tem aplicabilidade em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais.

As leis de contraterrorismo, em regimes políticos mais débeis, são usadas pelo grupo que está no poder para rotular pessoas que se apresentam em um espaço de contestação das políticas escolhidas pelo governo que naquele momento administra o Estado. Assim, a lei brasileira, de forma indireta, reafirmou a tutela de certas liberdades, porém, não avançou na proteção da sociedade de forma mais ampla. Olvidando, portanto, de, ao menos num sentido normativo, proteger a sociedade nacional contra atos que desafiam a paz social e a ordem e que não tenham relação com “crimes de ódio”. Afirmo Jenkins (1999, p. v-vi) que uma forma perspicaz de definir o terrorismo é observar a qualidade dos atos, afastando-se da identificação dos perpetradores e da natureza da sua causa.

5.3.4. MOVIMENTOS SOCIAIS E MOVIMENTOS ANTIDEMOCRÁTICOS

No ambiente doméstico não é possível apontar para a existência de grupos terroristas, de origem local. Ainda que efetivamente algumas pessoas já tenham sido condenadas sob a égide da nova lei, na perspectiva da ideiação. Na retórica mais popularmente difundida surgem então, contemporaneamente, três “sujeitos ativos” que poderiam estar submetidos a lei nacional: “movimentos nomeados como sociais”, o “crime qualificado como organizado” e os “movimentos antidemocráticos de viés golpista”.

A quase totalidade dos movimentos sociais no Brasil defendem aspectos relevantes para o desenvolvimento da sociedade. Movimento por moradia e terra, por exemplo, não lutam por objetivos que não estejam inscritos como bens tutelados pela própria ordem constitucional. Neste sentido, a elementar criminalização ou mesmo, num sentido mais radical, a terrorificação de movimentos sociais parece inadequada e equivocada. Ainda que, no contexto de determinadas ações, possa haver comportamentos reprováveis e muitas vezes passíveis de criminalização, isso não os transfere para o limbo dos grupos terroristas.

Ainda, do ponto de vista da política criminal arrastar movimentos sociais para o rótulo singelo de “terroristas” dificulta a própria atuação penal persecutória, quando necessária em razão de ações extremadas. A dinâmica social em um estado desigual como o Brasil não pode descurar do processo de construção da cidadania pelo alcance do mínimo existencial por intermédio de alguma radicalidade, dentro de uma normalidade republicana.

A novidade corresponde ao grupo formado justamente pelo conjunto de pessoas envolvidas nas atividades golpistas de viés antidemocrático. Estes grupos, não raro instrumentalizados com objetivos políticos, iludidos por pautas que distorcem a realidade, forjados por uma animosidade em relação ao público e capturados por um discurso de ódio, trouxeram grande impacto na vida nacional

ao desafiar o poder estabelecido e buscar impor por intermédio da violência, do *lockout* e da destruição do patrimônio público, a subversão da ordem.

Ainda, que em um sentido mais amplo as distintas pautas e agendas apresentadas por movimentos antidemocráticos tenham ultrapassado o limite do aguardado por um movimento de contestação política, por uma suposta tentativa de subverter a ordem, esta busca é débil e limitada pela impossibilidade de ultrapassar a violência simbólica e o dano ao patrimônio público. Nada disso implica isenção criminal ou inimputabilidade, porém, igualmente, nada direciona para uma retórica que coloque o combate ao terrorismo como o novo cerne da vida nacional.

Definir o terrorismo é, em síntese, uma questão complexa, notadamente num ambiente, como o brasileiro, em que a energia da ignorância cultural e política é rapidamente transmutada em violência. As escolhas normativas que acabam por indicar legalmente um comportamento como terrorista são, frequentemente, estimuladores de respostas estatais ruins. Geralmente carreando, no caso de grupos criminosos, seu objetivo de um fim em si mesmo – o crime pelo crime – para um novo escopo, do crime por uma razão ideológica – o crime por um causa.

No caso de movimentos sociais e de grupos antidemocráticos, decisões estatais centradas em leis antiterror podem ampliar a complexidade das agendas e das demandas ao ignorar pleitos legítimos. O equacionamento de inúmeros problemas nacionais passa, como sempre passará, pelo direcionamento adequado de questões sociais e econômicas, pela ampliação da segurança jurídica, pela aposta na educação e na segurança pública e por governos que respeitem diferentes demandas de espectros políticos distintos. Apostar na criminalização ordinária, distensionando relações conflagradas por interesses ideológicos parece um caminho mais seguro do que aquele que aposta na terrorificação do ambiente nacional.

5.3.5. *CRIMINALIDADE ORGANIZADA*

A criminalidade organizada corresponde a um tema central para as atividades de inteligência de segurança pública. Hodiernamente a sua ampla capacidade de atuação e de participação em diferentes espaços da vida em sociedade tornam o seu entendimento e enfrentamento necessários. A criminalidade organizada se caracteriza pela associação em forma de redes, pelo número de atores, pelo perfil de ações delituosas efetivadas, pela divisão de tarefas e organização em distintas fases, pelos valores e pela identidade de grupo, pela, eventual, estrutura empresarial, pela ocasional supranacionalidade e transnacionalidade de suas operações, pelo uso das ferramentas econômicas e financeiras típicas da sociedade globalizada, pela incorporação de ativos financeiros associados as tecnologias informáticas, pela capacidade de se infiltrar em diferentes setores de sociedade corrompendo servidores

públicos e cooptando colaboradores, pela lavagem e ocultação de bens e capitais, pela busca do auferimento de vantagens econômicas amplas, dentre outras.

O conceito de organização criminosa é bastante elástico e avançou de diferentes formas a depender das características do ambiente onde a estrutura está instalada e das organizações que as estudam ou das agências policiais que as combatem. No contexto estadunidense, muitas vezes o conceito ficou centrado na ideia do “quem” – “conspiração de infratores estrangeiros”, principalmente pela presença das máfias italianas na exploração de inúmeras atividades criminosas –, mas gradativamente evolui para percepção do “o quê” – bens e serviços ilegais fornecidos dentro de determinadas características. Assim, do ponto de vista acadêmico, para evitar esse “estereótipo étnico do crime”, o termo “crime organizado” foi substituído por “empreendimento ilegal” ou “além dos limites legais”. De modo geral, a ideia de que o crime organizado seria um “empreendimento ilegal” centrado na busca do lucro se fortaleceu e passou a ser aceita em inúmeros países. Na sequência outras definições passaram a incorporar a ideia de crime graves realizados por um certo número de participantes que cooperam continuamente, dividem tarefas ao longo de um indeterminado período, usam estruturas comerciais, utilizam violência ou intimidação, influenciam a sociedade e buscam obter lucro. De qualquer maneira, pode ser nomeada como um agrupamento, estável e duradouro – do tipo máfia – de pessoas que se envolvem sistematicamente na prática de atividades ilegais ou pode ser considerada um conjunto de atividades criminosas graves, que resulta no fornecimento de bens ilegais – drogas, cigarros, álcool, produtos produzidos e comercializados violando regulamentações, insumos agrícolas, combustíveis, animais, madeira, metais e pedras preciosas, produtos contrafeitos e contrabandeados – e serviços ilegais – tráfico de pessoas, trabalho escravo e prostituição, exploração de jogos eletrônicos e jogos de azar, lavagem de bens e capitais, atividades comerciais e industriais em desconformidade com a legislação – com o intuito de auferir lucros. (PAOLI, 2014, p. 3376-3379)

Em sentido assemelhado, Levi (2012, p. 595-601) afirma que o tema das organizações criminosas integra uma parte do discurso populista dos políticos e, também, aparece no cinema estadunidense. Na Europa, exceção feita a Itália, o termo não tinha grande apelo, porém, foi popularizado, também, pelo cinema com visões paroquiais do crime e sempre com base no viés de estranhamento ao que vinha do estrangeiro. Questiona Levi o quanto de especulação e o quanto de real existe na capacidade e na extensão do crime organizado. O período de ampliação do interesse sobre o crime organizado redundou em inúmeras Convenções das Nações Unidas que se dedicaram ao tema, bem como, no âmbito europeu o tema recebeu ampla regulação. A mudança normativa deu nascimento a diversas estrutura organizacionais, com base no *soft law*, para monitorar o cumprimento de uma infinidade de regras na forma de uma “governança transnacional”. Levi

assevera que há uma divisão importante entre os pesquisadores já que alguns efetivamente enxergam uma criminalidade “bem organizado” e outros observam a existência de redes criminosas sem nenhuma hierarquia estável, mas que eventual apresentam um bom arranjo com a capacidade de ser transposta para outros lugares. Logo, denota não apenas um conjunto de atores criminosos, mas também um conjunto de atividades criminosas com fins lucrativos. Afirma Levi que muitas vezes o termo é usado para descrever essas atividades apenas quando realizadas por agentes tipicamente criminosos, não incluindo facilitadores ou outros perfis de atividades fraudulentas. Assim, o termo “crime organizado” em alguns documentos foi alterado para “crime grave organizado”. De qualquer maneira, é constituído por criminosos em tempo integral ou parcial, com múltiplos parceiros e em interação com outras redes, motivadas e tecnicamente competentes para com frequência continuar cometer crimes graves e auferir ganhos financeiros. Ainda, afirma Levi que é útil pensar nas tarefas necessárias para que ao longo do tempo o crime organizado pratique seus atos:

- i) obter financiamento para a prática criminosa;
- ii) encontrar pessoas dispostas e tecnicamente/socialmente competentes para cometer crimes;
- iii) obter equipamentos e transporte necessários para cometer os crimes;
- iv) converter, quando necessário, produtos do crime em dinheiro ou outros ativos utilizáveis;
- v) encontrar pessoas e lugares dispostos a armazenar, transmitir e ocultar os proveitos do crime;
- vi) neutralizar a aplicação da lei por habilidade técnica, corrupção e usando obstáculos legais para se beneficiar de operações entre regiões, países e instituições.

No espaço local, décadas de políticas criminais centradas no enfrentamento e na criminalização do óbvio e no combate à criminalidade aparente, em detrimento das atividades investigativas e de uma atuação regular, permanente, bem estruturada, capacitada e equipada, dos órgãos de investigação das forças policiais e das diversas agências e mecanismos de controle, criaram um ambiente propício para a consolidação, para o fortalecimento e a internacionalização de atividades criminosas organizadas.

O interesse do crime organizado, como se observou, está ancorado no lucro. A transmutação do seu proveito em atividade empresarial é um caminho frequentemente observado. Alguma ideologização, em nome de uma imaginada ampliação da regularidade e da participação no processo decisório político – como ocorre com grupos terroristas, separatistas, ideologizados –, também já se

observa, contudo, no ambiente local, não há uma explicitação destes valores. A defesa de valores de um determinado grupo criminoso não ultrapassa aquilo que seria razoável para qualquer infrator, *v.g.* a defesa de uma determinada garantia fundamental de um membro da organização criminoso, como o direito a ampla defesa e ao contraditório. A ingerência mais profunda aparece quando o representante político é eleito com financiamento criminoso e em nome de grupos de interesse ilícitos e quando o crime organizado se infiltra nas estruturas estatais participando da concessão de benefícios sociais, no controle ao acesso de políticas públicas de moradia e renda, na influência para o zoneamento e no controle do uso e da ocupação do solo, na exploração das atividades de coleta de lixo e do transporte público, na oferta de serviços terceirizados e na participação em toda a sorte de modalidade de licitações públicas.

Ações de grupos criminosos organizados têm extrapolado o prosaico e passaram a inundar o noticiário. Neste sentido passou-se a questionar a possibilidade de enquadrar estas ações em normas que, igualmente, reconhecem uma criminalidade não ordinária e protegem a própria infraestrutura estatal de ações de rompimento da ordem. Quando esse perfil de organização criminosa desafia o Estado e a legislação doméstica não tem encaixe adequado se percebe o desaparelhamento dos órgãos de segurança pública para lidar com um, eventual, porvir de um estado povoado de todos os tipos de grupos criminosos.

5.3.6. *PIRATARIA E NAVEGAÇÃO*

O transporte de mercadoria no Brasil é centrado, majoritariamente, no modal rodoviário. Ainda que as dimensões territoriais brasileiras exigissem a utilização de sistemas que melhor aproveitassem a relação entre dimensões, volume de bens e os custos do deslocamento, o transporte marítimo e o transporte ferroviário, em um sentido histórico, foram opções secundarizadas. Como se sabe as características geográficas do território nacional permitiriam uma ampla exploração de outros modais de transporte. Assim, haveria um transporte, principalmente de mercadorias, em volumes e opções, que induziriam a uma redução nos custos em geral. Como consequência, estaria assegurada uma parcial ampliação na competitividade nacional em inúmeros setores da atividade econômica.²³

A navegação de cabotagem, segundo a Lei nº 9.432/1997, é aquela realizada entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as

23 O modal marítimo de transporte, notadamente a navegação de cabotagem, parece ser uma excelente oportunidade para a melhora na qualidade da infraestrutura doméstica e que pode contribuir com o desenvolvimento nacional. Custos mais baixos, uma grande capacidade de transporte e a existência de uma indústria naval doméstica são qualidades que não podem ser desconsideradas, quando o objetivo é reduzir custos, ampliar e reformar a frota nacional e ampliar a competitividade. Para além dos percalços normais e evidentes no processo de construção de um ambiente favorável aos negócios relacionados a ampliação e ao incentivo para a navegação de cabotagem, a presença de riscos de natureza criminal precisa ser considerada.

vias navegáveis interiores. Já a navegação interior, para a mesma norma, corresponde àquela realizada em hidrovias interiores, em percurso nacional ou internacional.

Atualmente, mais de 80% do comércio global é realizado por intermédio de deslocamento marítimo. São aproximadamente 46.000 navios de grande porte e mais de 4.000 portos, igualmente grandes, que compõem o sistema de transporte marítimo internacional. Também, o ambiente marítimo é quase 2,5 vezes maior do que a superfície terrestre e é composto de uma complexa rede que inclui o alto mar, as águas territoriais, os estuários e um conjunto de sistemas fluviais. (HCSS, 2008, p. 1)

No caso local, para além das permanentes dificuldades em incluir na agenda política temas pertinentes ao desenvolvimento nacional, um outro problema parece surgir em função da ampliação dos meios de transporte para vias marítimas. Este problema corresponde as garantias que vão permitir que os modais referidos possam ser explorados e receber investimentos de forma ótima sem que ameaças de natureza criminosa coloquem em riscos à segurança das operações.

No caso do transporte por via marítima e por via fluvial, a ameaça da pirataria se tornou objeto de preocupação global. Assim, as ações criminosas destinadas a obter vantagem ilícita, se utilizando das fragilidades desta modalidade, se ampliaram significativamente e passaram a integrar a realidade em inúmeros locais. Lembra Struett (2013, p. 93) que a pirataria marítima é um tema bem conhecido no direito internacional, porém, mais recentemente, ressurgiu como uma séria ameaça ao comércio. Também, aponta o autor que entre 2006 e 2010, os ataques contra embarcações quase que dobraram e eles ocorreram em uma taxa superior a um ataque por dia. Afirmar ainda que embora os países tenham se tornado mais engajados em punir e prevenir a pirataria, os esforços são mal organizados, unidimensionais, lentos e ineficazes.

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS) define pirataria, em resumo, como qualquer ato ilícito de violência, de detenção ou depredação cometidos, para fins privados, pela tripulação ou pelos passageiros de um navio privado, contra um navio que esteja no alto mar ou em local não submetido à jurisdição de algum Estado. Ao mesmo tempo, considera pirataria como todo ato de participação voluntária na utilização de um navio, quando aquele que o pratica tenha conhecimento de fatos que deem a esse navio o caráter de navio pirata. E por fim, também considera pirataria toda a ação que tenha como objetivo incitar ou ajudar intencionalmente a cometer um dos atos enunciados como pirataria ou participação para cometer pirataria.

Van Hespen (2016, p. 287) explica que ao menos cinco elementos integram o conceito apresentado pelo UNCLOS. São eles:

- i) qualquer ato ilegal de violência ou detenção, ou qualquer ato de depredação;
- ii) cometidos para fins privados;
- iii) no alto mar ou em um local fora da jurisdição de qualquer país;
- iv) pela tripulação ou passageiros de um navio particular;
- v) dirigida contra outro navio, ou contra pessoas ou bens a bordo de tal navio.

O *International Maritime Bureau* (IMB), uma divisão especializada da *International Chamber of Commerce* (ICC), mantém uma força tarefa interessada no combate a todas as formas de crimes que afetam o comércio. O combate à pirataria é uma das prioridades atuais do IMB. O IMB define a pirataria como o ato de embarcar ou tentar embarcar em qualquer navio com a aparente intenção de praticar crimes usando ou ameaçando usar a força para promover esse ato. A definição parece mais ampla se comparada com a conceituação adotada pela UNCLOS. A UNCLOS restringe seu foco apenas aos ataques que ocorrem em alto mar, o que é problemático, uma vez que a maioria dos incidentes de pirataria ocorre em águas territoriais ou costeiras. A pirataria ocorre, também, em áreas onde não há governo ou onde a ilegalidade e o monitoramento ineficiente prosperam. A pirataria constitui uma ameaça direta à segurança física da tripulação marítima, produz impacto econômico direto em razão da subtração de mercadorias e até de navios, além de outras fraudes, atrasos e custos mais elevados no transporte, aumento dos prêmios dos seguros e, igualmente, alterações de rotas marítimas internacionais. (HCSS, 2008, p. 1-2)

Outros documentos internacionais buscam reafirmar os conceitos estabelecidos da UNCLOS. Assim, com pequenas variações há uma aceitação ampla do conceito apresentado. Se observa, portanto, uma questão problemática em relação ao uso do conceito de pirataria na navegação doméstica. Ainda que alguns países enfrentem o tema da pirataria no âmbito do seu mar territorial e qualquer país possa ser vitimado por pirataria no alto mar, “navegação de longo curso”, no caso local parece inadequada a ideia de atribuir a eventuais crimes na navegação interior ou na cabotagem o rótulo de pirataria.

A Constituição Federal de 1988 estabelecia que a navegação de cabotagem e a navegação interior seriam privativas de embarcações nacionais. Já a Emenda Constitucional nº 7/1995 alterou tal limitação e passou a considerar que na ordenação do transporte aquático, a lei estabelecerá as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior poderão ser feitos por embarcações estrangeiras.

O paradigma estabelecido pela Lei nº 9.432/1997, ainda que permita o afretamento de embarcação estrangeira, aponta condicionalidades que acabam por tornar incomum, no período atual, o uso de embarcações com bandeira estrangeira na navegação doméstica. Como consequência, o espaço da pirataria produzida por nacionais em face de embarcação de bandeira estrangeira em águas territoriais brasileiras, considerando um conceito mais amplo que o da UNCLOS, seria algo exótico.²⁴

Ainda que possa existir alguma atuação em áreas fronteiriças e regiões fluviais fronteiriças pouco justificaria a adoção de critérios especiais ou políticas de inteligência de segurança pública que enfrentassem essa questão. Ideal seria, no contexto de uma política de segurança geral, garantir que houvesse alguma atenção dedicada ao monitoramento da atuação de grupos locais que podem se tornar especialistas, com ocorre com o roubo de cargas, em ações contra embarcações estrangeiras em aproximação aos portos brasileiros ou grupos advindos de países vizinhos que tivessem o interesse em embarcações realizando cabotagem.

A Lei nº 14.301/2022, que instituiu o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem, não amplia muito a possibilidade de embarcações estrangeiras participarem da cabotagem. Assim, se observa que o “afretamento a casco nu de embarcação estrangeira, com suspensão de bandeira”, parece ser um dos limites da presença de embarcações estrangeiras. O termo “pirataria marítima” corresponde a tema complexo que tem encaixe adequado em determinados contextos criminosos relativamente bem definidos. A utilização do termo não contribui para a efetiva discussão sobre políticas de inteligência de segurança pública e transporte por esse modal no caso nacional e eventuais riscos e ameaças advindos desta escolha. Em alguns locais, como no caso somali, a pirataria apareceu inclusive com algum viés político-ideológico. Haveria uma ação discursiva afirmando existir lutas ideológicas eventualmente associadas ao terrorismo como uma das razões que explicariam o surgimento da pirataria naquele local. Essa narrativa parece absolutamente indesejada para o ambiente local.

O tema da inteligência de segurança na navegação de cabotagem parece uma oportunidade para adoção de medidas inovadoras e que testem um ferramental que esteja estruturado e pensado a partir da atuação do setor privado,

24 A IMB apresenta relatórios anuais em que aponta o número de ocorrências de pirataria que são reportadas a cada ano. Conforme se depreende da observação dos mapas, a pirataria é ocorrência relativamente incomum no território nacional. Não há um detalhamento adicional de acesso público que permita saber a origem do navio vítima e quem são os agressores. Em 2024 não há ocorrências registradas, já no ano 2023, em Macapá, há o registro de um roubo de suprimentos. No ano de 2022 foram contabilizadas 5 ocorrências e em 2021 são 3 fatos registrados. No ano de 2020 são 7 casos e o mapa de 2019 indica para a existência de apenas uma ocorrência. O informe do ano de 2018, por sua vez, narrou a existência de 4 incidentes no Brasil, 3 deles em Macapá. Ainda que os informes da IMB, possivelmente, não incluam todas as ocorrências existentes no mar territorial brasileiro, o número de ocorrências não pode ser considerado significativo ou as notificações são infrequentes. (ICC INTERNATIONAL MARITIME BUREAU, 2025)

com forças de segurança privadas e com recursos privados. A atuação das forças policiais do estado seria subsidiária e deveria estar focada no desenho do funcionamento da estrutura de inteligência, na fiscalização e na eventual investigação de comportamentos ilícitos.

6. INTELLIGENCE-LED POLICING E INVESTIGAÇÃO POLICIAL

Com base na observação daquilo que está conformado como modelo de ILP, a ser utilizado pelas polícias, presente em diversos documentos institucionais referidos e construídos para instruir instituições, é certo afirmar que a APGI se utiliza de um ferramental conhecido para o desenvolvimento dos seus produtos. Ou seja, se vale de um já assimilado ciclo de produção de inteligência e ao final acaba por se utilizar de uma mesma metodologia para produção de informações analisadas.

Os resultados advindos do ciclo da atividade de inteligência correspondem ao conjunto de documentos que poderão auxiliar os responsáveis pela tomada de decisão a fazer escolhas que representem os desejos institucionais, ao mesmo tempo em que permitem que os dados obtidos sejam imediatamente usados para as forças policiais em suas atividades mais imediatas.

De qualquer maneira, limitações de ordem normativa e doutrinária impuseram e impõe forte restrição ao uso dos resultados da atividade de inteligência para alguns tipos de atividade policial, notadamente na instrumentalização de documentos de inteligência em elementos probatórios. Ou seja, enquanto seu uso teria uma assimilação simples quando do exercício de inúmeras atividades policiais por diferentes perfis de polícias, a atividade investigativa com finalidade de produzir elementos de informação destinadas a persecução penal encontrariam limitações.

Não raro, com o objetivo de oferecer efetividade a uma informação de inteligência, as instituições policiais se utilizam de subterfúgios para dar ao dado já analisado uma roupagem que pareça ser decorrente de um “encontro casual”, de uma “denúncia anônima” ou como advindo do resultado de uma “atividade de investigação”. Em verdade, a informação foi obtida e construída, ordinariamente, utilizando um ferramental legítimo, porém, considerado contrário a certos direitos e garantias fundamentais inerentes a fase pré-processual ou processual e, portanto, inservível para certas atividades policiais e, como consequência, vedada para a própria persecução penal.

Essa ocultação da atividade de inteligência, previamente desenvolvida, decorre também da própria realidade doméstica onde, à revelia da melhor doutrina, algumas unidades destinadas a coleta de informações utilizam as estruturas de inteligência com objetivos irregulares. Como consequência, os tribunais, em muitas ocasiões, reafirmaram a inviabilidade da utilização do uso de recursos de

inteligência para a atividade policial finalística, notadamente para a construção de um arcabouço probatório suficiente para a utilização no sistema de justiça.²⁵

Essas dificuldades não são exclusividade doméstica. Muitos países têm dificuldade em dar ao trabalho de inteligência utilidade adequada. No caso inglês, e, também, no canadense, embora a análise criminal seja parte integrante do ILP, a maioria dos profissionais locais de inteligência, entrevistados, se consideravam “parceiros silenciosos”, já que sua presença era essencial, mas seus produtos não eram considerados úteis e eram ignorados no planejamento das operações policiais. Assim, ao invés de dar utilidade correta aos produtos do ciclo de inteligência, as análises eram exigidas ao final de uma operação para resumir os resultados obtidos ou para justificar uma operação planejada. Embora as análises fossem distribuídas por intermédio de relatórios, *briefings*, afixadas em quadros de avisos, raramente os produtos analíticos recebiam comentários. Ocorrendo, portanto, uma desvalorização das análises produzidas e demonstrando a falta de compreensão recíprocas entre analistas e policiais e sobre o papel e as atribuições de cada um. (COPE, 2004, p. 192; LEMIEUX, 2005, p. 84)

6.1. CICLO DE INTELIGÊNCIA DO INTELLIGENCE-LED POLICING

Em sua origem o ILP considerou central, em sua estratégia, atuar sobre o infrator e não sobre a infração. Assim, a atividade policial passou a considerar a possibilidade de usar recursos que permitissem a coleta de informações e a atuação de modo a identificar e impedir que infratores prolíficos seguissem reincidindo, notadamente em crime graves. Essa simples transposição acabou direcionando a atuação policial para a antecipação da atividade delitiva.

Em um momento seguinte, e para alcançar aquele objetivo inicial, o foco foi o do uso de ferramentas analíticas e da ampliação do planejamento organizacional com a tomada de decisão com base em dados analisados e processados em estruturas centralizadas, fazendo uso de informantes e de vigilância. Essa mudança de foco, centrada na prevenção e antecipação da ocorrência delitiva, passou a exigir a tomada de decisões sobre o trabalho policial, sobre ações operacionais e sobre o uso racional dos recursos financeiros, materiais, técnicos e humanos.

A OSCE, apesar de apresentar um modelo particular de ILP, indica que não há uma matriz de implementação única. Ainda, afirma não existir uma estrutura que seja universal já que circunstâncias locais e nacionais variam conside-

25 Ver: ROMÃO, Luis Fernando de França. Agente Infiltrado e Agente de Inteligência: distinções a partir de estudo de caso julgado pelo Supremo Tribunal Federal. *Revista Brasileira de Inteligência*. N. 14, 2019, p. 85-99; BAIL, Omar; ROCHA, João Pedro Passos. A atividade de inteligência de segurança pública na visão do Superior Tribunal de Justiça - análise do HC nº 512.290. *Brazilian Journal of Development*. Vol. 9, n. 2, 2023, p. 6543-6562.

ravelmente. Assim, aponta que cada país deve avaliar sua situação e desenvolver seu próprio plano de implementação à luz do ordenamento jurídico, da cultura policial, das necessidades, dos recursos e de outros fatores locais. De qualquer maneira, lista algumas condicionalidades que podem ser referidas como indispensáveis para qualquer país que pretenda adotar um modelo de APGI:

- i) arcabouço legislativo para ILP, em conformidade com standard internacional de respeito aos direitos fundamentais e a proteção de dados, que estabeleça atribuições e processos para a coleta, análise e compartilhamento de informações;
- ii) estruturas organizacionais que facilitem uma direção estratégica e a cooperação operacional, bem como processos de tomada de decisão em um ambiente com diferentes instituições e supervisão adequada;
- iii) uso de tecnologia para facilitar o compartilhamento de informações por intermédio da interoperabilidade de sistemas;
- iv) atores envolvidos dotados de conhecimentos e habilidades;
- v) cultura colaborativa de compartilhamento de inteligência para apoiar a tomada de decisões operacionais. (OSCE, 2017, p. 42-43)

O modelo conceitual sugerido no caso é o 4-i – *intent, interpret, influence, impact*. Este acaba vinculando os atores – o ambiente criminal, os analistas, os decisores – que estão associados ao ILP. O modelo 4-i mostra que os responsáveis pelas decisões demandam determinada informação dos analistas. Estes interpretam o ambiente criminal a partir dos dados que possuem e devolvem a informação na forma de produtos de inteligência. O resultado do trabalho da atividade de inteligência, que corresponde a um produto, influencia os responsáveis pela tomada de decisão. Estes, por sua vez, vão atuar impactando no próprio ambiente criminal através da aplicação ou execução daquilo que foi obtido como informação. (OSCE, 2017, p. 43)

O ILP repete, conforme referido, as diversas etapas e componentes que são reconhecidos como parte do chamado ciclo de inteligência. De qualquer maneira, a tarefa inicial está fortemente associada a organização das polícias no ambiente local, aos eventuais planos estratégicos e operacionais, as ameaças emergentes que a sociedade enfrenta, as tarefas de aplicação da lei, as demandas dos gestores em relação a necessidade de conhecer certos aspectos da atividade criminal e da decisão política de adotar uma metodologia própria para melhorar a qualidade da atividade policial.

Se para o equacionamento das particularidades referidas ocorre uma opção pelo uso de ferramentas advindas da atividade de inteligência – com a concepção de produtos de inteligência criminal estratégica e operacional, que são usados para apoiar investigações e outras operações de aplicação da lei, bem como, para

priorizar a alocação de recursos humanos e técnicos – o próprio ciclo metodológico da inteligência deve ser implementado. Logo, deve ocorrer a adoção de um procedimento de coleta, processamento e comparação de informações que é justamente quando a atividade de inteligência criminal é desenvolvida.

O ciclo de inteligência criminal está, geralmente, conformado em seis etapas usadas para transformar dados puros e informações em inteligência. As etapas não são consideradas estáticas ou rígidas e correspondem a um processo dinâmico em que ocorre uma ligação entre os diversos momentos. O processo de inteligência criminal é conduzido em vários níveis diferentes e muitas vezes não se limita ao ciclo de inteligência tradicional. Assim para além do ciclo formado por, geralmente, seis momentos ou etapas, pode haver a necessidade de um processo mais amplo onde permanentes avaliações ocorrem. Esta avaliação contínua identifica ameaças existentes e emergentes e lacunas de inteligência e é realizada de acordo com as prioridades políticas e objetivos estratégicos. O processo requer uma organização bem funcional e estruturada e procedimentos operacionais padrão que permitam que o ciclo de inteligência seja alimentado com informações e que definem o resultado esperado do ciclo. Em relação as etapas:

- i) o ciclo normalmente começa com uma tarefa ou com a atribuição de uma atividade a ser desempenhada e que é estruturada de forma planejada;
- ii) na etapa seguinte é iniciado o procedimento de coleta de informações e dados, que recebe uma avaliação de acordo com um sistema formalmente reconhecido de gradação de confiabilidade das fontes;
- iii) depois disso se inicia o momento que corresponde ao do agrupamento de informações com o processamento de dados, a comparação e a estruturação destes e a inclusão em algum sistema de armazenamento de informações;
- iv) dando sequência ao ciclo, é então iniciada a fase da análise que se constitui no processo em que os dados e as informações são apreciados e o produto da inteligência é gerado;
- v) o passo seguinte é justamente o da divulgação de relatórios e informes para aqueles que são os destinatários dos produtos advindos do ciclo da inteligência;
- vi) ao final, o produto advindo do ciclo é avaliado, em relação às suas necessidades e demandas, pelo destinatário, que apresenta, se pertinente, suas considerações sobre os resultados obtidos para o aprimoramento de tarefas futuras assemelhadas. (OSCE, 2017, p. 31-41)

Apesar das variações, aponta a UNODC (2006, p. 11-17) que o ciclo de inteligência permite, em qualquer dos modelos de produção do conhecimento,

que a informação seja continuamente refinada. O procedimento adotado para a produção do conhecimento é organizado da seguinte forma:

- i) começa com a chamada direção que representa a existência de gerenciamento e atribuição de tarefas;
- ii) depois disso ocorre a coleta ou reunião de informações;
- iii) na sequência os dados são avaliados de acordo com a confiabilidade da fonte e com a relevância e validade do conteúdo e então são agrupados;
- iv) a análise, passo seguinte, considerará as informações e obterá conclusões sobre o que elas significam e produzirá documentos como relatórios e *briefings*;
- v) depois disso ocorrerá a distribuição ou disseminação para os destinatários do resultado da análise e da informação, a partir do princípio da necessidade de saber.

O ILP sumariza as preocupações com a identificação, priorização e intervenção para minimizar o risco criminal e, neste particular, a inteligência pode ser entendida como o conjunto de informações que são produzidas para direcionar a ação policial. No caso do ILP, para o processo de produção de informações de inteligência, são listadas cinco etapas fundamentais. O processo pode ser linear, ou seja, cada uma das etapas referidas têm um desencadeamento e então a informação vai transitando por cada momento com o objetivo de realizar a tarefa estabelecida para aquele estágio. Porém, com base no *feedback* de cada estágio vai sendo construído aquilo que é referido como “ciclo de inteligência” e então, ao final, são obtidos dados adequados para os que precisam da informação adequada. Assim:

- i) a aquisição da informação – destaca a necessidade de uma infraestrutura de informação para apoiar a polícia para que ela tenha os meios para capturar, armazenar e catalogar dados para que indagações surjam;
- ii) a análise de inteligência da informação – converte informações brutas em inteligência acionável, buscando padrões em dados criminais, vinculando eventos criminais ou construindo perfis suspeitos detalhados;
- iii) a revisão e a priorização – fornece os meios para priorizar a inteligência de modo que os crimes e riscos mais críticos possam ser atendidos prioritariamente;
- iv) o acionamento da inteligência – por intermédio da atribuição de tarefas;
- v) a avaliação da ação – por intermédio da análise dos resultados. (COPE, 2004, 190-191)

A UNODC (2006, p. 2) aponta para o avanço no uso da inteligência criminal por agências responsáveis pela lei em diversos países. Atualmente se entende que a inteligência criminal é essencial para prevenção, redução e investigação da criminalidade grave e organizada, notadamente de natureza transnacional. Ao mesmo tempo é capaz de ajudar na alocação adequada de recursos, na detecção de todas as formas de crime por meio da análise de tendências, forma de atuação e locais considerados amplamente vulnerados pela ação criminosa. O documento da UNODC indica também para a necessidade de aprimorar, construir, elaborar, revisar, criar e desenvolver:

- i) instrumentos legais que forneçam poderes para a coleta e uso de informações e de inteligência;
- ii) manuais sobre inteligência;
- iii) sistema integrado de gestão e intercâmbio de informações de inteligência policial;
- iv) órgão nacional ou central de coordenação para inteligência e informação criminal;
- v) salvaguardas independentes e mecanismos de supervisão;
- vi) infraestrutura técnica para manuseio e integração de dados;
- vii) equipe especializada de analistas;
- viii) instalações técnicas adequadas;
- ix) mecanismos legais, institucionais e técnicos para compartilhamento de informações entre agências nacionais e internacionais;
- x) metodologia para avaliar ameaças promovidas pelo crime organizado.

Como se depreende das contribuições apresentadas, a produção de inteligência está, metodologicamente, conformada em um ciclo que se divide em fase ou etapas. Estas permitem a compartimentalização do desenvolvimento de tarefas e, ao mesmo tempo, asseguram que a própria dinâmica que deu origem aos produtos esperados seja isolada, protegida e permite a obtenção de um resultado autonomizado. O resultado devolve para aquele que vai usar o produto a responsabilidade de adequadamente direcionar a aplicação da lei na perspectiva operacional de curto prazo ou na estratégica de longo prazo.

6.2. PRODUTOS DO CICLO DE INTELIGÊNCIA

A disseminação do produto de inteligência corresponde ao momento em que o destinatário da informação tem acesso ao resultado da atividade. Assim, um “analista de inteligência” tem a atribuição de disseminar o produto específico que desenvol-

veu para o público correto. Na maioria das vezes a disseminação se dá pela divulgação de notas curtas ou documentos simplificados. Afirma a UNODC (2011, p. 15-16) que a disseminação pode assumir várias formas, tais como: relatórios estruturados, apresentações orais com documentação de apoio, sessões gerais semanais na forma de boletins, *briefings ad-hoc* para equipes de inteligência e de investigação.

Os produtos de inteligência são o resultado da atividade do ciclo desenvolvido. O resultado geralmente é divulgado na forma de relatórios concisos e estruturados. Os relatórios buscam trazer informações objetivas e precisas ao mesmo tempo em que buscam identificar e recomendar intervenções estratégicas ou operacionais. A OSCE (2017, p. 39-40) afirma que uma boa abordagem para redigir relatórios é começar por apresentar as questões mais importantes e em seguida ir para questões mais gerais. A depender da necessidade do destinatário do relatório ele pode ser dividido em “produto de inteligência estratégica” ou em “produto de inteligência operacional”. O “relatório operacional” busca apoiar investigações em andamento e tarefas operacionais e táticas de curto prazo. Assim, o relatório deve ser conciso, focar em informações com valor operacional apresentando, desde logo, as descobertas de modo a permitir ao destinatário compreender rapidamente as informações principais e decidir como usá-las. Os relatórios devem apresentar detalhes sobre o caso, explicar o processo de análise que conduziu à hipótese e esclarecer os achados e recomendações de ações. O “relatório estratégico” procura apoiar a tomada de decisão informada e o desenho das operações. O formato correto para disseminar e apresentar o produto de inteligência para os destinatários deve garantir que a informação chegue em um tempo adequado a fim de apoiar decisões e ações. Aqui, em razão da sensibilidade das informações deve-se adotar a ideia do “direito de saber” e da “necessidade de saber”. De qualquer maneira, são vários tipos de documentos que podem ser preparados, dependendo dos requisitos e objetivos:

- i) notificações de alerta – destacam mudanças, tendências e desenvolvimentos na situação de segurança e na comunidade e objetivam informar rapidamente;
- ii) avaliações de ameaça – analisam e avaliam ameaças criminais e tem um escopo de médio a longo prazo, incluindo recomendações;
- iii) relatórios de avaliação de risco – avaliam probabilidade, impacto e vulnerabilidades de um dado fato ou evento;
- iv) relatórios de situação – fornece uma visão geral detalhada de um tópico, como área de incidência criminosa ou de um grupo criminoso;
- v) mapas de crimes – apontam para incidência de determinado perfil de crime em determinado espaço territorial.

De qualquer maneira, os tipos de documentos referidos, advindos da etapa final do ciclo de inteligência, têm limitada possibilidade de serem utilizados na investigação policial. Os elementos de informação produzidos em uma atividade policial, e que se destinam a uma eventual investigação, buscam apresentar uma determinada materialidade e confirmar uma certa autoria. Esses dois escopos reunidos, dos elementos de informação, precisam apresentar de forma relativamente transparente e lógica os meios utilizados para encontrar determinado resultado ou chegar à determinada conclusão. O modelo acusatório de persecução penal exige uma paridade de armas entre as partes e não pode haver um equilíbrio entre elas quando não se conhece os meios de prova utilizados e o raciocínio metodológico para alcançar determinada conclusão.

O limite da extensão dada pelas instituições policiais que reconhecem o valor da inteligência varia significativamente a depender da jurisdição e dos países. Ainda, a ideia do que seja considerado “inteligência” passe pela construção de um produto que envolve coleta, comparação, análise e controle, surge a dúvida sobre se uma única instituição seria competente para atuação em todas as fases do ciclo de inteligência e sobre a necessidade de envolver diversas redes para a coleta e análise de informações. Ao mesmo tempo, poucas forças policiais comuns, em diferentes lugares, têm historicamente recebido ou adquirido recursos humanos e outras ferramentas para desenvolver, por seus próprios meios, atividades inteligência. Nos anos de 1980, com a liberação de recursos que antes eram destinados a Guerra Fria, e a presença de alguns militares da inteligência, foi possível fazer uso dos quadros daquelas instituições nas instituições policiais, caso dos britânicos. (RIDER, 2013)

Porém, surgiram preocupações sobre o uso deste perfil de analista, além dos problemas para retenção destes profissionais especializados nas atividades policiais e da busca das próprias instituições por meios para desenvolver recursos internos para tanto. Eventualmente, aponta Rider (2013), alguns países tentaram contornar essa falta de interesse usando analistas de fora da polícia. A opção por esse perfil de organização corresponde a uma ideia complexa já que existe a questão da subordinação ou não, entre policiais e agentes externos, o problemas de coesão e responsabilidade entre recursos humanos não policiais, a dificuldade dos polícias em acatarem sugestões de analistas não polícias, o desconforto dos agentes não policiais com a falta de devolutivas em relação ao uso da informação de inteligência produzida e também o uso de recursos públicos significativos para desenvolver inteligência por intermédio do setor privado. Além disso, muitos países autonomizaram a atividade de inteligência policial por intermédio da criação de agências externas, muitas para cuidar de temas específicos, onde informações de inteligência são desenvolvidas. (COPE, 2004, p. 195-196; RIDER, 2013)

6.3. INTELLIGENCE-LED POLICING E INVESTIGAÇÃO POLICIAL

Do até então discutido se depreende que é correto afirmar que o ILP corresponde a uma filosofia de atuação policial em que a inteligência é erigida a condição de elemento central para todo o “negócio policial” em uma determinada instituição, o que inclui a gestão da própria atividade policial e, também, da investigação policial. O ILP, para além da centralidade da inteligência, não inova em relação a aquilo que corresponde ao próprio ciclo de produção de informações de inteligência. Essa mimetização deu ao ciclo de inteligência criminal uma visão que ultrapassa o instrumento e o autonomiza, considerando-o um modelo próprio de organização policial.

Assim, a utilização do ILP na investigação policial doméstica encontra as mesmas barreiras e limitações típicas da distinção entre aquilo que é próprio da inteligência policial e aquilo que é afeito a investigação criminal. Por certo que o uso de alguns métodos e técnicas de inteligência de polícia judiciária são aceitáveis para a atividade de investigação policial. Não porque há uma liberalidade em relação a certos meios, mas sim porque eles são comuns para ambas as atividades, tais como, por exemplo, ações de inteligência do tipo coleta primária em fontes abertas ou operações de inteligência do tipo vigilância.

Os princípios que movem a inteligência de segurança pública, tais como: amplitude, interação, objetividade, oportunidade, permanência, precisão, simplicidade, imparcialidade, compartimentação, controle e sigilo não se harmonizam de forma plena com os princípios da atividade investigativa que: são limitados aos fatos investigados, não busca estabelecer relações sistêmicas, nem sempre é objetiva, não se pauta pela oportunidade e sim pela busca da verdade real possível, não é permanente e sim limitada pelo prazos procedimentais, não se submete a um controle interno e o sigilo da investigação policial é diferente do adotado pela inteligência criminal – já que esta busca preservar a atividade, os órgãos, os integrantes e suas ações.

A precisão – entendida como a busca da veracidade –, a simplicidade – entendida como concisão e clareza –, a imparcialidade – entendida como a isenção de ideias preconcebidas –, a compartimentação – entendida como o acesso para aquele que precisa conhecer – são princípios que se harmonizam com o produzido pela investigação policial, mas não são necessariamente referidos como princípios de investigação.

Ainda, apesar de eventualmente possuírem os mesmos objetos de interesse – crime, criminoso, criminalidade – a atividade de inteligência de segurança pública e a investigação policial apresentam inúmeras diferenças, dentre elas:

- i) a investigação policial se destina a persecução penal; a inteligência de segurança pública se destina a produção de informação analisada;

- ii) a investigação policial busca a produção de elementos de informação; a inteligência de segurança pública objetiva os produtos do ciclo de inteligência;
- iii) a investigação policial tem finalidade executiva; a inteligência de segurança pública tem finalidade consultiva;
- iv) na investigação policial a verdade é a que pode ser provada; na inteligência de segurança pública a verdade é a convicção do analista;
- v) a investigação policial tem como destino o sistema de justiça; a inteligência de segurança pública tem como destino a própria instituição policial;
- vi) na investigação policial o controle e a supervisão são realizados pelo Ministério Público; na inteligência de segurança pública o controle é feito pelo Poder Legislativo;
- vii) a investigação policial é desenvolvida por um policial; a inteligência de segurança pública deve estar afeita a um analista, que pode ou não ser um policial;
- viii) na investigação policial os meios de produção dos elementos de informação devem ser claros e permitirem o contraditório; na inteligência de segurança pública os meios de produção de informação analisada devem estar ocultos para proteger a própria atividade, seus meios, métodos e agentes;
- ix) a investigação policial, ainda que pautada por sigilo, em algum momento precisará revelar os seus meios; a inteligência de segurança pública tem como princípio o sigilo e assim deve ser mantida;
- x) a investigação policial frequentemente depende de autorização judicial para suspender garantias e direitos fundamentais; na inteligência de segurança pública, ainda que pautada pela não violação de garantias e direitos fundamentais, não submete e não legitima suas ações por intermédio da confirmação judicial;
- xi) a investigação policial é presidida e orientada por policiais; a inteligência de segurança pública, conforme o ciclo de inteligência, é orientada pelo “termo de referência” que surge na “fase da decisão”;
- xii) a investigação policial é uma demanda compulsória pela ocorrência do crime; a inteligência de segurança pública é uma demanda de alguém que tem a necessidade e conhecer.

Mertens (2021, p. 102-106) propõe uma aproximação entre inteligência e investigação com o uso de ferramentas consideradas adequadas para a associação

entre os dois ambientes, sem ultrapassar o limite legal existente entre aquelas ou mesmo, sugere uma interpretação que possa superar os obstáculos existentes. Utiliza como parâmetro para discutir o tema os trabalhos de Ratcliffe e de Carter. Além disso refere o ILP em uso na polícia da cidade de Nova Iorque e, formalmente, em países como Canadá, Nova Zelândia, Austrália e Reino Unido, casos em que ocorreu a adoção de uma estratégia operacional de aplicação da lei que enfatiza o uso de inteligência criminal ao planejar atuação policial.

Da leitura de Mertens (2021, p. 114-116), se observa que a ideia de inteligência transcende uma simples reorganização das atividades de investigação que sejam pautadas por metodologias e técnicas específicas que se contraporiam a simples coleta de dados sem uma forma específica e metodológica de atuação. Assim, não tem relação com a simples adoção de uma estratégia complexa. Ainda que em sua origem, aparentemente, esteve associada a qualidade do investigado e do obtido como resultado da investigação, rapidamente passou a estar associada ao combate ao crime, com o uso de instrumentos tradicionalmente considerados advindos das agências de inteligência.

A ideia se vale da concepção de inteligência como o vocábulo que sintetiza um conjunto de ações que são instrumentalizadas organicamente por uma instituição com essa finalidade. Ou seja, se está falando de relatórios de casos, delatores, redes sociais, vigilância eletrônica, compartilhamento de informações, entrevistas e interrogatórios, mapeamento de crimes, dentre outras medidas que não são ordinárias na atividade de investigação policial, ainda que possam estar travestidas com outros nomes. Os pesquisadores fazem referência aos instrumentos a serem utilizados para investigação e que são listados como meios que normalmente são utilizados por agências de inteligência estatal.

O recrudescimento do terrorismo, do crime organizado, da criminalidade grave transnacional estabeleceu como mantra, a partir de 2001, em diversas organizações policiais, a importância de aprimorar as agências de inteligência voltados para atividades criminais. Ao mesmo tempo, a relevância da coletar e do compartilhamento de dados de inteligência criminal, de todos os níveis federativos, superando as restrições interagências para troca de informações e com a formação de uma coordenação nacional, obtendo ao final informação relevante e confiável, acrescida de análises de qualidade que resultem em informações de inteligência que tenham utilidade.

No ambiente doméstico as atividades de inteligência e de inteligência de segurança pública são amplamente regulamentadas. A investigação policial é, ao contrário, um espaço quase anômico formado por reduzidos artigos de lei esparsos, por interpretações amplas e reduzidas e em conformidade com o texto constitucional, por construções doutrinárias parcas e por pouco estudo acadêmico.

Portanto, é também uma necessidade melhorar a qualidade doutrinária e prática da atividade de polícia judiciária.

A inteligência criminal corresponde a um instrumento indispensável para obtenção, análise, avaliação e disseminação de informações que tem efetivo potencial para influenciar o processo decisório e para tutela da segurança da sociedade e do Estado. Ocorre que os seus produtos não podem ser transportados para investigação criminal sem prejuízo para a própria persecução penal. Como consequência, o ILP, no ambiente doméstico, corresponde a modelo para a atividade policial que somente pode estar circunscrito ao uso em atividades gerenciais dos negócios policiais. Superar essa limitação, instrumentalizando o ILP para o uso regular e legal nas atividades de investigação policial, corresponde a um desafio a ser superado.

6.4. DESAFIOS PARA O INTELLIGENCE-LED POLICING

Em sua origem, em razão da escassez de recursos e da ineficiência policial, o ILP considerou indispensável alterar o seu foco de atuação e então passou a agir sobre o infrator, abandonando a visão da infração particularizada. Depois desta singela mudança de viés a atuação policial passou a usar novos meios para coletar informações e dados que permitiam identificar a recidiva criminal grave de alguns infratores.

Os instrumentos até então utilizados se demonstraram insuficientes para encontrar resultados mais promissores e a adoção de ferramentas analíticas e o uso destas para organizar a própria atividade policial surgiram como decorrência desse rearranjo. A tomada de decisão com base em informações analisadas e processadas em estruturas centralizadas de inteligência, fazendo uso de informantes, vigilância com o uso de câmeras e programas computacionais passaram a constituir a base para atuação de uma nova forma de combater o crime.

Sanders *et. al.* (2015, p. 711-716), fazendo uso de métodos etnográficos, entrevistaram policiais e analistas de inteligência no Canadá com o objetivo de entender como as complexidades tecnológicas, situacionais e culturais da atividade policial se vinculam com o ILP e como impactam na vida policial. Com base nas entrevistas realizadas obtiveram informações importantes que indicavam que as polícias se tornaram “fortemente comprometidas com o uso de meios tecnológicos” para o combate ao crime. Notadamente pelo uso de equipamentos e programas que permitem estimar os locais, horários e tipos de crimes que irão ocorrer. Ou seja, a possibilidade de antecipar alguns dados sobre a prática delitiva e então ter acesso a informações analisadas permite, corretamente, alocar as equipes certas, nos lugares corretos, em um momento propício, na proporção correspondente com o fim de adotar as medidas policiais adequadas. Os dados

amealhados permitem aumentar a consciência situacional e permitem que os policiais antevejam possíveis atividades criminosas.

No ambiente doméstico há um uso massivo de instrumentos e ferramentas tecnológicas, notadamente na coleta de informações, mas quase nenhuma dependência de dados analisados para fazer opções na área da segurança pública. As organizações policiais em sua grande maioria, há muitos anos, se utilizam de ferramentas tecnológicas que gradativamente incorporaram, em suas atividades cartorárias e de policiamento, meios para garantir a eficiência da comunicação e para a coleta de informações. Aliás, as forças policiais são cemitérios de tecnologias, programas, aplicativos, instrumentos, aparelhos e *gadgets* que em algum momento foram incorporados ao trabalho cotidiano e que na sequência foram abandonados por anacronismo, obsolescência, falta de treinamento, não adoção, resistência ao uso, descontextualização da realidade local, cultura organizacional, problemas contratuais e licitatórios, não renovação de licenças, sistemas capengas e amadores desenvolvidos internamente, além de outros problemas²⁶. Enquanto os instrumentos destinados ao armazenamento de dados, para comunicação e para a organização das atividades policiais sempre acompanharam a evolução tecnológica, instrumentos destinados a análise de informações, a prevenção situacional do crime, a produção de elementos de informações, receberam pouca atenção dos gestores policiais. Então, no caso nacional, não há uma dependência de dados analisados e de informações de inteligência obtidos. Há uma exigência pela adoção permanente de novos recursos e meios informáticos e de comunicação, mas pouco desta inovação acaba trazendo efeitos em um combate mais eficiente a atividade criminosa.²⁷

Além de uma dependência dos dados analisados e das informações de inteligência obtidos, outro aspecto observado nas entrevistas feitas por Sanders *et. al.* (2015, p. 717-718) é a “desconfiança recíproca que existe entre analistas e policiais e a falta de diálogo entre diversas forças policiais”. Há uma grande dificuldade em se obter confiança e então de compartilhar análises ou dados de inteligência. Prepondera, segundo observou o estudo, uma cultura de buscar o protagonismo

26 Treverton et. al. (2011, p. 70-72) afirma que quando do 11 de Setembro o FBI utilizava o sistema *Automated Case Support* (ACS), um banco de dados usado para armazenar e gerenciar arquivos de casos. O sucessor do ACS deveria ser o *Virtual Case File* (VCF), ocorre que este foi projetado para um FBI antigo fortemente centrado na função investigativa. A missão de inteligência, associada ao combate ao terrorismo, apresentava outros desafios e o VCF não seria capaz de construir essas capacidades. O sistema era ainda mais complexo porque tinha que lidar, simultaneamente, com informações em três níveis distintos de classificação – *unclassified but sensitive, top secret* e *Sensitive Compartmented Information* (SCI). O FBI no período estava muito atrasado no desenvolvimento de tecnologia da informação e não tinha capacidade interna para articular com clareza o que demandava dos seus fornecedores e então dependia muito de outros atores. Os requisitos do VCF mudaram continuamente ao longo do projeto e, sem um conjunto estável e claro de requisitos de tecnologia, o FBI não conseguiu exigir o desenvolvimento dos produtos que buscava. Depois de três anos de desenvolvimento e US\$ 100 milhões de investimento o VCF foi abandonado.

27 Ver: FERNÁNDEZ, William; VARGAS, Carmen. ¿Son útiles las TIC para combatir la ciberdelincuencia? La relación entre la denuncia de delitos informáticos y el equipamiento tecnológico de las comisarías. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**. Vol. 10, n. 2, 2018, p. 37-52; NASCIMENTO, Nélso Reis Biá; OLIVEIRA, Anderson Moraes de. Estatística e emprego de novas tecnologias em segurança pública: método e controle científico sobre a polícia. **Revista Eletrônica Casa de Makunaima**. Vol. 2, n. 3, 2019, p. 114-132; NAGATA, Sabrina Vettorazzi. A utilização de tecnologias inovadoras na otimização das operações policiais: impactos e desafios para Polícia Militar. **Brazilian Journal of Development**. Vol. 10, n. 5, 2024, p. 1-15.

individual e então a troca de informações seria frequentemente limitada. Assim, das entrevistas realizadas se observou que os policiais dificilmente compartilham informações obtidas nas suas atividades cotidianas, mantêm suas fontes ocultas e os analistas de inteligência, igualmente, não repassam informações completas para os policiais. Assim, o funcionamento do ILP, que depende da divulgação de informações e de um ambiente compromissado com o compartilhamento e informações e com o acesso de todos os interessados aos dados, acaba sendo comprometido.

No caso das instituições policiais nacionais não há uma carreira de analista de inteligência, formada por pessoal não-policial, que desempenhe suas funções em apoio a atividade policial, de forma autônoma. Então frequentemente policiais são deslocados para atividades de inteligência e neste ambiente, de forma isolada, desempenham suas funções. Dentro das instituições a cooperação de modo a se obter o compartilhamento de informações é algo incomum e informes de inteligência raramente circulam. Entre instituições policiais e entre instituições policiais e outras instituições não-policiais o compartilhamento de dados de inteligência é basicamente inexistente²⁸. Desconfianças recíprocas, corrupção, ontologias e culturas distintas e rivalidades institucionais tendem a limitar a aproximação ou a unificação das agendas institucionais de forma mais ampla e, do mesmo modo, a divulgação de informações obtidas no ciclo da inteligência em diferentes ambientes institucionais.²⁹

Outro aspecto considerado problemático no estudo de Sanders *et. al.* (2015, p. 719-720) é o relacionado ao “contexto organizacional dos trabalhadores da segurança pública”. Nas estruturas policiais as pessoas trocam, com muita frequência, o seu local de exercício profissional e os superiores hierárquicos, que conhecem o ILP, são promovidos ou passam a exercer suas funções em outros ambientes para os quais são requisitados. Então novos grupos de pessoas precisam ser treinados e instruídos em relação ao modelo de gestão da atividade policial que se relaciona ao ILP. Porém, as oportunidades de treinamento são muito limitadas, os policiais não conhecem os equipamentos e as informações com os quais se deparam e, frequentemente, não são sequer utilizados os mapas de ocor-

28 Em sentido contrário, ver: GOMES, Rodrigo Carneiro. A inteligência policial e a cooperação interagências no combate ao crime organizado nas fronteiras. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*. Vol. 13, n. 8, 2022, p. 287-331.

29 Ver: GIULIAN, Jorge da Silva. *A unificação das Polícias Estaduais: uma visão dos limites e possibilidades*. Mestrado em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001; CARLI, Sidney Antonio. *A unificação das Polícias Estaduais Civil e Militar e sua adequada constitucionalização*. Mestrado em Direito. Centro Universitário Eurípides de Marília, Marília, 2003; ALVES, Fernando Antonio da Silva. *Organizações Policiais no Estado de São Paulo - Dificuldades de Integração e Mecanismos de Controles*. Mestrado em Ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004; SOUSA, Jose Kilderlan Nascimento de. *A desmilitarização e a unificação das polícias no Brasil: uma questão da sociedade democrática?* Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas. Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2015; WISNIEVSKI, Ricardo Alexandre. *Forças Policiais Brasileiras: ciclo completo, carreira única, polícias unificadas e desmilitarização - um estudo das propostas de Emendas à Constituição e das políticas dos planos nacionais de segurança*. Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas. Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2016; CARVALHO, Vinicius Raposo de. *A unificação das Polícias Cíveis e Militares no Brasil: debate e entraves no Congresso Nacional*. Mestrado Profissional em Administração Pública. Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2021.

rência criminais que são disponibilizados aos policiais em suas viaturas. Assim, os policiais não sabem o que um analista de inteligência pode trazer de informação importante para a sua atividade cotidiana de investigação ou de patrulhamento.

Novamente, se observa que na realidade local são encontrados os mesmos tipos de dificuldades. Policiais frequentemente são removidos para diferentes locais de trabalho por distintos motivos. Estes podem estar associados ao interesse público, a questões pessoais ou decorrentes da interferência superior. As dificuldades, os riscos e desafios inerentes ao trabalho policial levam os trabalhadores da segurança pública a buscarem uma adequação do exercício profissional a sua realidade pessoal. A administração pública, por sua vez, precisa estabelecer critérios e eventualmente estímulos para que diferentes postos de trabalhos se mantenham ocupados ou para que a movimentação com base no “interesse público” seja um instrumento útil. Os policiais, também, estão sujeitos, pela ausência de prerrogativas mais amplas, a interferência e a ingerência importantes de superiores hierárquicos em suas atividades. Estes, que em algum grau são considerados agentes políticos ou ao menos estão desempenhando, também, funções que podem ser classificadas como políticas, sujeitam subordinados a imposições que nem sempre estão de acordo com um ambiente republicano. A ingerência referida aqui é aquela voltada para distribuição de pessoas em funções, atividades e locais a partir de vínculos de afinidade. Em se tratando de um ambiente, como o policial, uma eventual interferência na atividade fim, parece de difícil mensuração, mas, se imagina, como algo lateral. Em relação a formação de profissionais da segurança pública para atuar genericamente na área da inteligência, pela sua própria natureza, não corresponde a algo necessariamente generalizado, contudo, as oportunidades de formação existem.³⁰

Noutro sentido, enfatiza Lemieux (2005, p. 72-74) que o ILP busca a resolução de problemas criminais usando métodos analíticos, porém, a abordagem parte de premissas que superestimam a capacidade humana de resolver problemas complexos e integrar informações, em função da sua magnitude e volume. Uma superabundância de informações, pouco tempo para processá-las, falhas nos sistemas de processamento, técnicas de análise prescritas pela organização, valores e culturas organizacionais e diversas interferências que escapam ao controle direto dos analistas, ampliam os riscos de distorções cognitivas, ou seja, a inteligência é também uma “fonte de confusão”. Para resolver um problema de forma otimizada, o analista deve adquirir um conhecimento mais amplo da situação que está interpretando e deve ser capaz de antecipar as consequências associadas a cada

30 Ver: CARVALHO, Leonardo Arquimimo de. **Ensino Policial, Direito Policial e Metodologias Participativas**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023; HAMADA, Hélio Hiroshi; MOREIRA, Renato Pires. Referenciais básicos para a capacitação de Profissionais de Inteligência de Segurança Pública no Brasil. **Revista Brasileira de Inteligência**. N. 12, 2017, p. 65-76.

solução que propõe. Como a previsão permanece sujeita à incerteza, a imaginação, com uma margem de erro elevada, terá de compensar a falta de informação, obrigando o analista a basear o seu julgamento na antecipação de resultados. Em um contexto de incerteza a solução “correta” pode ser ignorada para adotar aquela que atente para a realidade da instituição. Interesses do grupo dominante, por melhor que seja a inteligência, virão para minimizar ou favorecer seu efetivo alcance. A atividade de inteligência gera resultados imperfeitos por:

- i) inacessibilidade de certas informações;
- ii) incapacidade de integrar o volume de informações no processo analítico;
- iii) impossibilidade de considerar todas as consequências das escolhas feitas;
- iv) divergência entre os objetivos organizacionais e a solução ótima;
- v) processo de tomada de decisão permanece limitado à lógica informal dos atores.

A “qualidade e a integridade dos dados recolhidos” é outro aspecto considerado relevante. Os relatórios e os registros feitos pelos policiais são indispensáveis para a produção de informação de inteligência. Frequentemente, e o conjunto de dados recolhidos, em diferentes ocasiões, durante um determinado período, que permite que relações e inferências sejam obtidas. Ou seja, os policiais que trabalham na rua, no atendimento ao público, no registro de ocorrências e na validação de ocorrências, nos serviços de despacho de equipes de policiais e de viaturas e que recolhem informações que vão alimentar sistemas policiais e que resultarão em dados que auxiliam na construção de relatórios de inteligência. Essa relação simbiótica entre profissionais da inteligência, policiais ou não, e policiais, depende da própria forma como um policial vai codificar informações e incluí-las em sistemas específicos. Quando não há padrões rigorosos e os dados obtidos são de baixa qualidade ou incompletos a informação possível de ser produzida e, igualmente, incapaz de auxiliar na atividade policial. Nos países que adotam carreiras específicas de analistas as relações entre estes e os profissionais operacionais são complexas. A sobreposição de tarefas, o excesso de trabalho em determinadas atividades policiais e o eventual reexame ou comentário sobre o trabalho policial leva estes a adotar uma atitude defensiva e relutante no que tange ao compartilhamento de informações. Como consequência, corresponde a um desafio educar os policiais sobre a importância da qualidade da informação recolhida que, bem-organizada e sistematizada, será adequada para permitir a produção de dados de inteligência além de superar desconfianças recíprocas entre trabalhadores da segurança pública com atribuições diferentes. (SANDERS et. al., 2015, p. 721; LEMIEUX, 2005, p. 83-84)

Policiais de todas as instituições e em todos os países enfrentam dilemas assemelhados e a padronização do armazenamento de dados corresponde a um problema. Policiais consideram, frequentemente, o preenchimento de dados e o armazenamento de informações uma tarefa enfadonha, uma perda de tempo que “não tem relação com o trabalho policial”. Ao mesmo tempo, uma grande quantidade de sistemas, formulários e senhas, a inexistência de uniformidade na coleta de informações, a sobreposição sistemas e tarefas, além de programas e aplicativos descontinuados, acabam indicando para o policial que a tarefa de coleta de dados é algo menor, que precisa ser otimizada, que corresponde a tarefa de outro profissional ou que deve ser gerada automaticamente a partir de um conjunto enorme de informação já previamente conhecidas e de uma integração das diversas forças policiais por intermédio de alguns sistemas.³¹

A qualidade do boletim de ocorrência, das notificações de ocorrência, dos registros criminais, dos bancos de dados e das informações incluídas nos sistemas policiais são indispensáveis para a produção de inteligência. Ou seja, se não há uma correta indicação do local dos fatos, dos horários, das datas, do perfil do criminoso e do crime ou se esses dados são negligenciados, informados sem precisão ou mesmo são alterados para que uma ocorrência não seja registrada ou apresentada, acaba prejudicando a produção de informações que tenham impacto na realidade. Ainda, se os formulários eletrônicos e os sistemas são muito complexos, estão sempre sendo alterados, falham constantemente ou estão em manutenção, exigem do policial um grande esforço ou retrabalho, se estão em sobreposição ou se são repletos de informações excessivas e desnecessárias, os trabalhadores da segurança pública vão abreviar o lançamento de informações ou vão evitar o desenvolvimento de atividades que exijam a produção de informações. Ainda, se a demanda de trabalho em uma região é muito ampla ou surge a percepção de que as informações recolhidas nunca produzem dados de informação, o preenchimento de mais relatórios e formulários acaba desagradando os policiais. Neste particular, deve haver um adequado equilíbrio entre aquilo que o policial deve informar com algum propósito específico e os dados exigidos para produção de uma informação que também tenha utilidade.³²

31 A despeito da existência de ferramentas informáticas para a coleta e o armazenamento de informações sobre infratores, não é incomum ainda encontrar policiais, notadamente mais experientes, que sejam proprietários de “álbuns físicos” de fotografias contendo imagens de pessoas detidas ou investigadas. Este arquivo físico é usado como padrão de confronto ou para eventuais reconhecimento preliminares. Normalmente, a coleta das informações e o investimento para a organização do álbum foi feita pelo próprio policial que ao mudar de unidade policial leva consigo o acúmulo das informações que recolheu no exercício profissional. Para uma visão contemporânea sobre o tema, ver: MATIDA, Janaina; CECCONELLO, William Weber. Reconhecimento fotográfico e presunção de inocência. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*. Vol. 7, n. 1, 2021, p. 409-438.

32 Ver: ARAUJO, Mayara; BARR, Wilson José; NUMMER, Fernanda Valli. Evidências das disfunções na burocracia: um estudo sobre a implementação do módulo BAPM. *O Público e o Privado*. Vol. 17, n. 33, 2019, p. 243-268; FERREIRA, Carolina Cutrupi; CORRALES, Beatriz Rossi; COTE, Larissa Costa; TEIXEIRA, Mariana Toledo. A tecnologia a serviço da segurança pública: caso PMSC mobile. *Revista Direito GV*. Vol. 16, n. 1, 2020, p. 1-38.

Em síntese, a demanda por novos dados para permitir a produção de informações de melhor qualidade parece absolutamente correta. Ocorre que os profissionais da segurança pública, em qualquer lugar ou país, estão assoberbados e exigem mais trabalho “burocrático” de um agente policial, acaba por trazer desconforto como o surgimento de novas atribuições. Incorporar o ILP de forma mais ampla é trabalhoso e como os policiais estão muito atarefados a opção pelo policiamento reativo e mais lógico e de acordo com o ideal organizacional de muitas forças policiais. Assim, embora exista um discurso organizacional em torno das inovações policiais, baseada especificamente na tecnologia da informação e na análise do crime, e um apoio para adoção da atividade policial baseada na inteligência, a análise identifica as formas pelas quais a cultura ocupacional, o contexto organizacional e o ritmo situacional do policiamento se combinam para restringir as práticas de ILP. (SANDERS et. al., 2015, p. 722)

Uma outra particularidade que merece atenção se relaciona com as “discussões sobre os custos e a responsividade nos gastos como segurança”. Neste caso o ILP é usado para justificar o emprego de recursos humanos e os investimentos nos níveis atuais e, do mesmo modo, para solicitar investimentos adicionais. Os analistas de inteligência, neste caso são instados a explicar as razões pelas quais são necessários gastos adicionais em diversas atividades. A análise criminal oferta informações usadas como um aspecto da responsividade das instituições no uso de recursos. Como consequência, não são realizadas análises sofisticadas que busquem enfrentar os problemas de criminais, mas sim são construídas bases de estatísticas que buscam demonstrar o eventual sucesso dos trabalhos desempenhados pelas instituições policiais. (SANDERS et. al., 2015, p. 722-723). A atividade policial, diferentemente dos empreendimentos privados, não tem a necessidade de inovar para resistir a um ambiente competitivo. Como consequência, tem dificuldade em estabelecer e manter uma doutrina que enfatize o utilitarismo. O ILP, porém, parece contrariar a cultura burocrática do aparato policial pela pressão para entregar resultados. Assim, afirma Lemieux (2005, p. 81-86) que o ILP rompe com as concepções de policiamento comunitário e valoriza a cultura policial de aplicação da lei e da necessidade de a própria instituição determinar o modo de atuação, em decorrência de uma “confidencialidade que envolve o gerenciamento de inteligência”. Mesmo assim, existe uma resistência na adoção do ILP já que “inteligência é uma forma de poder” e se um superior exerce controle sobre o fluxo de informações para modular o processo de tomada de decisão não haverá o compartilhamento da informação, favorecendo a concentração. A gestão dos fluxos de informação então não deve estar sujeita ao status hierárquico.

Em síntese, a opção pela prevenção e pela antecipação da ocorrência delitiva correspondeu a uma alteração significativa sobre o trabalho policial, sobre ações operacionais, sobre o planejamento institucional e, com efeito, sobre o uso

racional dos recursos financeiros, materiais, técnicos e humanos. Estas mudanças, que se constituíram na própria base que deu nascimento ao ILP, conduzem a investigação policial para uma incorporação da ideia de eficiência. A mudança permite superar a visão estreita sobre a coleta e o processamento de informações, unicamente, para atender a demandas em processos criminais circunscritos a um acusado ou a um grupo de acusados, além de atender demandas que são próprias de investigações complexas que envolvem terrorismo, crime organizado e crime transnacional ou, no caso nacional, também para a criminalidade violenta, corrupção, lavagem de dinheiro e evasão de divisas, ações contrárias à segurança pública no espaço cibernético, ações contrárias ao estado democrático de direito, desastres de causas naturais ou tecnológicas e ações contrárias à segurança de infraestruturas críticas com impacto na segurança pública.

A partir daquilo que se observa como integrado ao ILP é adequado afirmar que ele faz uso do mesmo ferramental metodológico associado ao ciclo de produção de informações de inteligência. Certamente que a diferenciação dos instrumentos e dos meios, conformados em ações e operações de inteligência, será próprio de cada local onde o ILP for adotado e a legislação doméstica indicará a forma como a inteligência poderá ser usada para a aplicação da lei no ambiente local.

No ambiente doméstico, limitações de ordem normativa e doutrinária, por razões lógicas e históricas, impuseram e impõe limitações ao uso dos resultados da atividade de inteligência na atividade de investigação policial, principalmente na instrumentalização de documentos de inteligência e do obtido de ações e operação de inteligência. Cientes destas barreiras, não é incomum dar utilidade as informações de inteligência de forma a eliminar ou ocultar a gênese daquilo que foi obtido, tendo sido ou não utilizando ferramental considerado contrário aos direitos e as garantias fundamentais.

Ainda que existentes, as barreiras normativas e doutrinárias que seguem apontando para uma divisão estanque entre aquilo que é tarefa da investigação e aquilo que é responsabilidade da inteligência, este obstáculo está circunscrito à falta de uma reorganização da própria atividade de segurança pública pautada por divisões estanques mal arrançadas, a cultura quase que inexistente da produção e da análise de informações com base em metodologias previamente definidas, além de uma prática de abuso em relação ao uso dos instrumentos de inteligência e dos aparatos de inteligência para atuar fora do campo da legalidade.

A existência de escassos recursos financeiros e humanos para o desenvolvimento da atividade de inteligência policial e, também, para o desenvolvimento da investigação policial, e a incomunicabilidade entre os ambientes acaba por limitar a atuação de ambos no combate e na prospecção de um perfil de crimes

que afetam profundamente a sociedade, tais como o crime organizado, a criminalidade violenta e o crime transnacional.

De qualquer maneira, em síntese, no ambiente doméstico o ILP pode ser considerado uma filosofia de atuação policial com perfeita simetria e aplicabilidade imediata para atuação estratégica – questões mais amplas voltadas para o planejamento, gestão e exploração de soluções de longo prazo. Neste sentido, podemos considerar possível que todo um ciclo de inteligência seja desenvolvido para guiar instituições policiais de diferentes perfis e na realização dos seus objetivos institucionais.

Nada disso, no contexto atual, permitiria afirmar a compatibilidade da adoção do ILP na investigação policial ou mesmo com finalidades táticas – investigações específicas imediatas –, com propósitos probatórios – construindo elementos de informação que possam apontar para materialidade e autoria de um ilícito –, ou mesmo com objetivos operacionais – ofertando suporte para investigações mais alongadas que estejam direcionadas para a detecção e a intervenção em atividades criminosas.

Um modelo de atuação policial baseado no ILP voltado unicamente para questões estratégicas pode ser inicialmente considerada uma opção frustrante e excessivamente estanque. Ocorre que se as instituições policiais alcançarem e entregarem aos decisores, por intermédio do ferramental ofertado pelas atividades de inteligência, ao menos no seu planejamento como atores de segurança pública, análises que reflitam a realidade criminal, a partir do demandado em determinado momento, esse processo por si só já representará um avanço para o ambiente da segurança pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, Richard. Intelligence-Led Policing: a British Perspective. *Intelligence Led Policing. International Perspectives on Policing in the 21st Century*. Lawrenceville, 1997, p. 5-8.
- BRATTON, William; KNOBLER, Peter. **Turnaround**: how America's top cop reversed the crime epidemic. New York: Random House, 1998.
- BROWN, Steven David, The Meaning of Criminal Intelligence. **International Journal of Police Science & Management**. Vol. 9, n. 4, 2007, p. 336-340.
- BUTTON, Mark; WAKEFIELD Alison. Privatization of Policing in an International Context. *In*: BRUINSMA, Gerben; WEISBURD. David. **Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice**. New York: Springer, 2014.
- CARTER, David L.; CARTER, Jeremy G. Intelligence-Led Policing: Conceptual and Functional Considerations for Public Policy. **Criminal Justice Policy Review**. Vol. 20, 2009, p. 310-325.
- CARTER, David L. **Law Enforcement Intelligence**: A Guide for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies. 2 ed. U. S. Department of Justice. Office of Community Oriented Policing Services, 2009.
- CARVALHO, Leonardo Arquimimo de. **Ensino Policial, Direito Policial e Metodologias Participativas**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023.
- CONWAY, Maura. Cyberterrorism: The Story So Far. **Journal of Information Warfare**. Vol. 2, n. 2, 2003, p. 33-42.
- COPE, Nina. Intelligence Led Policing or Policing Led Intelligence? Integrating Volume Crime Analysis into Policing. **The British Journal of Criminology**. March 2004, Vol. 44, p. 188-203.
- CROUS, Charl. Conceptualising a Performance Framework for Intelligence Led Policing. **Journal of the Australasian Institute of Policing**. Jan. 2010, p. 35-41.
- DEUKMEDJIAN, John Edward. From Community to Intelligence: Executive Realignment of RCMP Mission. **Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice**. Vol. 48, 2006, p. 523-542.
- EMERY, Norman E. The Myth of Cyberterrorism. **Journal of Information Warfare**. Vol. 4, n. 1, 2005, p. 80-89.
- EUROPOL**. Europol Intelligence Handling. The Hague: Europol, 2003. Disponível em: <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/45961f30-b84b-4079-b60d-1dd778a07c3c>>
- EZEJI, Chiji L.; OLUTOLA, Adewale A. The Use of Intelligence-Led Policing in Combating Technology-Based Crimes in South Africa. **Journal of African Foreign Affairs**. Vol. 5, 2018, p. 167-188.
- GILL, Peter. Making sense of police intelligence: A cybernetic model in analysing information and power in police intelligence processes. **Policing and Society**. Vol. 8, 1998, p. 289-314.
- GROZDANOVA, Romyana. 'Terrorism' - too elusive a term for an international legal definition? **Netherlands International Law Review**. Vol. 61, Dec 2014, p. 305-334.
- HABERMAS, Jürgen. Fundamentalism and terror. In: HABERMAS, Jürgen. **The Divided West**. Trans. Ciaran Cronin. Cambridge: Polity, 2006.
- HARMATI, Barbara. Categorisation and Relevance of Policing Models in the Literature. **Magyar Rendészet**. Vol. 21, n. 4, 2021, p. 83-99.
- HOLDAWAY, Simon. Changes in Urban Policing. **The British Journal of Sociology**. Vol. 28, n. 2, 1977, p. 119-137.
- ICC INTERNATIONAL MARITIME BUREAU**. Piracy and Armed Robbery Against Ships. London, January 2025. Disponível em: <<https://icc-ccs.org/imb-piracy-reporting-centre-2/>>
- JAMES, Adrian. **Examining Intelligence-Led Policing**: developments in research, policy and practice. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.

JAMES, Adrian. Forward to the past: reinventing intelligence-led policing in Britain. **Police Practice and Research**. Vol. 15, 2014, p. 75-88.

JARVIS, Lee; MACDONALD Stuart. Locating Cyberterrorism: How Terrorism Researchers Use and View the Cyber Lexicon. **Perspectives on Terrorism**. Vol. 8, N. 2, 2014, p. 52-65.

JENKINS, Brian Michael. Foreword. In: **Countering the new terrorism**. Washington: Rand, 1999.

JIAO, Allan Y. Factoring policing models. **Policing: An International Journal of Police Strategies & Management**. Vol. 20, 1997, p. 454-472.

JONES, Stephen. The Police and Criminal Evidence Act 1984. **The Modern Law Review**. Vol. 48, 1985, p. 679-693.

LEMIEUX, Frédéric. De la police guidée par le renseignement à la complexité des appareils policiers: les limites de l'usage des renseignements dans la conduite des affaires policières. **Criminologie**. Vol. 38, n. 2, 2005, p. 65-89.

MAWBY, R.I. Models of policing. In: NEWBURN, Tim. **Handbook of Policing**. 2 ed. Uffculme: Willan Publishing, 2008, p. 17-46.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Doutrina de Inteligência Policial 2018. Brasília: Polícia Federal, Diretoria de Inteligência Policial, Divisão de Doutrina e Capacitação em Inteligência, 2018.

MERTENS, Fábio Alceu. The Benefits of Implementing ILP in the Ports Cocaine Trafficking Investigations and Crime Prevention In Brazil. **Revista de Revista Brasileira de Ciências Policiais**. Vol. 12, n. 4, 2021, p. 101-121.

NEWBURN, Tim. Introduction: understanding policing. In: NEWBURN, Tim. **Handbook of Policing**. 2 ed. Uffculme: Willan Publishing, 2008, p. 1-11.

NEWBURN, Tim; REINER, Robert. Policing and the police. In: MAGUIRE, Mike; MORGAN, Rod; REINER, Robert. **The Oxford Handbook of Criminology**. 5 ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE (OSCE). OSCE Guidebook Intelligence-Led Policing. Vienna: Secretariat Transnational Threats Department Strategic Police Matters Unit. 2017. Disponível em: < <https://www.osce.org/files/f/documents/d/3/327476.pdf> >

OSSE, Anneke. **Understanding Policing: a Resource for Human Rights Activists**. Amsterdam: Amnesty International Nederland, 2007.

PAOLI, Letizia. Types of Organized Crime. In: BRUINSMA, Gerben; WEISBURD. David. **Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice**. New York: Springer, 2014.

PONSAERS, Paul. Reading about “community (oriented) policing” and police models. **Policing: An International Journal of Police Strategies & Management**. Vol. 24, 2001, p. 470-496.

RATCLIFFE, Jerry H. Intelligence-led policing. **Trends and Issues in Crime and Criminal Justice**. N. 248. Canberra: Australian Institute of Criminology, 2003.

RATCLIFFE, Jerry H; GUIDETTI, Ray. State police investigative structure and the adoption of intelligence-led policing. **Policing: An International Journal of Police Strategies & Management**. Vol. 31, 2008, p. 109-128.

RATCLIFFE, Jerry H. Intelligence-Led Policing. In: BRUINSMA, Gerben; WEISBURD. David. **Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice**. New York: Springer, 2014.

RIDER, Barry. Intelligent investigations: the use and misuse of intelligence – a personal perspective. **Journal of Financial Crime**. Vol. 20, 2013, p. 293-311.

SANDERS, Carrie B.; WESTON, Crystal; SCHOTT, Nicole. Police Innovations, ‘Secret Squirrels’ and Accountability: Empirically studying Intelligence-Led Policing in Canada. **The British Journal of Criminology**. Vol. 55, July 2015, p. 711-729.

SCHAEFER, Agnes Gereben. The History of Domestic Intelligence in the United States: Lessons for Assessing the Creation of a New Counterterrorism Intelligence Agency. In: **The Challenge of Domestic Intelligence in a Free Society: a Multidisciplinary Look at the Creation of a U.S. Domestic Counterterrorism Intelligence Agency**. Santa Monica: RAND Corporation, 2009, p. 13-47.

STRUETT, Michael J. et. al. Navigating the Maritime Piracy Regime Complex. **Global Governance**. Vol. 19, 2013, p. 93-104.

THE HAGUE CENTRE FOR STRATEGIC STUDIES (HCSS). Maritime Piracy. Future Issue. Hague: The Hague Centre for Strategic Studies, n.º 02, 2008. Disponível em: <<https://hcss.nl/wp-content/uploads/2008/11/Future-Issue-Maritime-Piracy.pdf>> Acesso em: 01/06/2024.

THE INTERNATIONAL ASSOCIATION OF LAW ENFORCEMENT INTELLIGENCE ANALYSTS (IALEIA). Intelligence Led Policing. International Perspectives on Policing in the 21st Century. Lawrenceville, 1997.

TILLEY, Nick. Modern approaches to policing: community, problem-oriented and intelligence-led. In: NEWBURN, Tim. **Handbook of Policing**. 2 ed. Uffculme: Willan Publishing, 2008, p. 373-403.

TREVERTON Gregory F.; WOLLMAN, Matt; WILKE, Elizabeth; LAI, Deborah. Policing Today. In: **Moving Toward the Future of Policing**. Santa Monica: RAND Corporation, 2011, p. 15-42.

TREVERTON Gregory F.; WOLLMAN, Matt; WILKE, Elizabeth; LAI, Deborah. The Technology Revolution Enables Change. In: **Moving Toward the Future of Policing**. Santa Monica: RAND Corporation, 2011, p. 69-88.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). Policing. Police Information and Intelligence Systems. Criminal Justice Assessment Toolkit. Vienna: United Nations Publication, 2006. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat_eng/4_Police_Information_Intelligence_Systems.pdf>

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). Criminal Intelligence. Manual for Analysts. Vienna: United Nations Publication, 2011. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/organized-crime/Law-Enforcement/Criminal_Intelligence_for_Analysts.pdf>

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE. The National Criminal Intelligence Sharing Plan. Washington: Bureau of Justice Assistance, Global Justice Information Sharing Initiative, 2003. Disponível em: < https://bja.ojp.gov/sites/g/files/xyckuh186/files/media/document/national_criminal_intelligence_sharing_plan.pdf>

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE. Intelligence-Led Policing: The New Intelligence Architecture. Washington: Bureau of Justice Assistance, International Association of Chiefs of Police. 2005. Disponível em: < <https://www.ojp.gov/pdffiles1/bja/210681.pdf>>

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE. National Criminal Intelligence Sharing Plan. Washington: Bureau of Justice Assistance, Global Justice Information Sharing Initiative. Version 2.0, 2013. Disponível em: < https://bja.ojp.gov/sites/g/files/xyckuh186/files/media/document/National%20Criminal%20Intelligence%20Sharing%20Plan%20version%202_0.pdf >

VAN HESPEL, Ilja. Developing the Concept of Maritime Piracy: A Comparative Legal Analysis of International Law and Domestic Criminal Legislation. **International Journal of Marine & Coastal Law**. Vol. 31, 2016, p. 279-314.

WHITTAKER, David J. **The Terrorism Reader**. 4th. ed. New York: Routledge, 2012.



O Intelligence-Led Policing é apontado como uma tipologia de organização da atividade policial que objetiva tornar a atuação policial mais eficiente tanto na perspectiva estratégica como na perspectiva tática.

A ideia do uso de recursos de inteligência na atividade policial é, no Brasil, relativamente bem desenvolvida em razão da existência de um conjunto normativo e de uma doutrina. Essa maturidade parece, porém, ter pouco impacto nas atividades táticas cotidianas.

O Intelligence-Led Policing apresenta um ferramental já bem conhecido e que instrumentalizado de forma correta pode ajudar a superar um modelo de investigação centrado unicamente na reação ao crime.

ISBN 978-859477705-8



9