

A atividade de inteligência no combate ao crime organizado: o caso do Brasil

Joanisval Brito Gonçalves*

RESUMO

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

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

O presente trabalho tem por objetivo apresentar as linhas gerais acerca da estrutura da comunidade de inteligência brasileira e das possibilidades de emprego dos órgãos de inteligência do Brasil no combate ao crime organizado. Atenção especial será dada ao papel do Parlamento na fiscalização da atividade de inteligência.

INTRODUÇÃO

Em um contexto de desenvolvimento das organizações criminosas transnacionais e dos prejuízos que tais organizações podem provocar para a estabilidade institucional dos países do Hemisfério, algumas questões não podem ser desconsideradas, dentre as quais, o papel da atividade de inteligência no combate ao crime organizado. A atividade de inteligência é de grande importância tanto para a prevenção das ações criminosas, quanto

para o fornecimento de dados úteis para a repressão aos delitos e, sobretudo, para o estabelecimento de cenários e estratégias de atuação nas áreas de segurança pública e institucional.

O presente trabalho tem por objetivo apresentar as linhas gerais acerca da estrutura da comunidade de inteligência brasileira e das possibilidades de emprego dos órgãos de inteligência do Brasil no combate ao crime organizado. Atenção especial será dada ao papel do Parlamento na fiscalização da atividade de inteligência.

PARTE I – A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

Inteligência pode ser definida como "a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos, dentro e fora do território nacional, sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado". Contra-Inteligência, por sua vez, é a atividade voltada à "neutralização da Inteligência adversa" – a qual pode ser tanto de governos como de organizações privadas.

Com sua origem remontando aos primórdios das civilizações, a atividade de inteligência sempre foi percebida como essencial para a governabilidade e garantia de segurança, não só em contextos de guerra, mas também em períodos de paz e ordem institucional. Modernamente, não se pode cogitar a existência de Estado que não disponha de órgãos de inteligência em sua estrutura.

No caso do Brasil, os Serviços de inteligência existem desde o início do século XX, mas a referência mais comum é ao antigo Serviço Nacional de Informações (SNI), órgão associado ao aparato repressor do regime de exceção e extinto no primeiro dia do governo Fernando Collor de Mello, em 15 de março de 1989. O atual órgão central de inteligência do Estado é Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), criada pela Lei nº 9.883, de 07 de dezembro de 1999.

Pouca relação existe entre o SNI e a ABIN. Ao contrário das preocupações ideológicas e repressivas presentes nas atividades do SNI, a ABIN atua na identificação de ameaças, como as relacionadas ao crime organizado e à segurança pública, na neutralização da espionagem estrangeira e ainda na constante vigilância contra a presença no Brasil de pessoas ou grupos que tenham qualquer vínculo com o terrorismo internacional. Ademais, é o órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), que congrega os diversos órgãos da comunidade de inteligência do País.

A CRIAÇÃO DA ABIN E DO SISTEMA BRASILEIRO DE INTELIGÊNCIA

O Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) foi instituído pela Lei nº 9.883/99, que também criou a ABIN como seu órgão central e atribuiu a essa Agência a missão de planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência e contra-inteligência do País, de modo a assessorar o Presidente da República com informações de caráter estratégico.

A Lei explicita que as atividades de inteligência deverão ser desenvolvidas com irrestrita observância dos direitos e garantias individuais, fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado. E, mais importante, estabelece um mecanismo de controle externo das atividades da ABIN, por meio de uma Comissão Parlamentar composta por membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

A ABIN, portanto, foi criada com a finalidade precípua de ser um órgão de inteligência perfeitamente adequado ao regime democrático, atuando, sem quaisquer motivações político-partidárias, em estreita observância das leis e em defesa do Estado e da sociedade. O trabalho da ABIN está relacionado à produção de conhecimentos estratégicos sobre oportunidades, antagonismos e ameaças, reais ou potenciais, de interesses da sociedade e do País, bem como à proteção de conhecimentos sensíveis, relativos aos interesses e à segurança do Estado e do povo brasileiro.

O Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, dispõe sobre a organização e funcionamento do SISBIN. De acordo com o art. 1º do ato, o SISBIN tem por objetivo integrar as ações de planejamento e execução da atividade de inteligência do País, com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional.

Ademais, o SISBIN é responsável pelo processo de obtenção e análise de dados e informações e pela produção e difusão de conhecimentos necessários ao processo decisório do Poder Executivo, em especial no tocante à segurança da sociedade e do Estado, bem como pela salvaguarda de assuntos sigilosos de interesse nacional. O art. 4º prevê quais órgãos devem constituir o SISBIN:

Art. 4º Constituem o Sistema Brasileiro de Inteligência:

I – a Casa Civil da Presidência da República, por meio do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia – CENSIPAM;

II – o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, órgão de coordenação das atividades de inteligência federal;

III – a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, como órgão central do Sistema;

IV – o Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Departamento de Polícia Rodoviária Federal e da Coordenação de Inteligência do Departamento de Polícia Federal;

V – o Ministério da Defesa, por meio do Departamento de Inteligência Estratégica, da Subchefia de Inteligência do Estado-Maior de Defesa, do Centro de Inteligência da Marinha, do Centro de Inteligência do Exército, da Secretaria de Inteligência da Aeronáutica;

VI – o Ministério das Relações Exteriores, por meio da Coordenação-Geral de Combate a Ilícitos Transnacionais;

VII – o Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria-Executiva do Conselho de Controle de Atividades Financeiras, da Secretaria da Receita Federal e do Banco Central do Brasil;

VIII – o Ministério do Trabalho e Emprego, por meio da Secretaria-Executiva;

IX – o Ministério da Saúde, por meio do Gabinete do Ministro e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA;

X – o Ministério da Previdência e Assistência Social, por meio da Secretaria-Executiva;

XI – o Ministério da Ciência e Tecnologia, por meio do Gabinete do Ministro;

XII – o Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria-Executiva; e

XIII – o Ministério de Integração Nacional, por meio da Secretaria Nacional de Defesa Civil.

Além dos treze órgãos expressos no art. 4º, há a previsão de que, "mediante ajustes específicos e convênios, ouvido o competente órgão de controle externo da atividade de inteligência, as unidades da Federação poderão compor o Sistema Brasileiro de Inteligência".

O SUBSISTEMA DE INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Criado pelo Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000, o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, instituído no âmbito do SISBIN, tem por finalidade "coordenar e integrar as atividades de inteligência de segurança pública em todo o País,

bem como suprir os governos federal e estaduais de informações que subsidiem a tomada de decisões neste campo". Cabe aos integrantes do Subsistema, no âmbito de suas competências, identificar, acompanhar e avaliar ameaças reais ou potenciais de segurança pública e produzir conhecimentos e informações que subsidiem ações para neutralizar, coibir e reprimir atos criminosos de qualquer natureza.

Integram o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública os Ministérios da Justiça, da Fazenda, da Defesa e da Integração Nacional e o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Seu órgão central é a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SENASP). O Decreto prevê, ainda, que poderão fazer parte do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública os órgãos de Inteligência de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal.

OUTROS ORGANISMOS

A comunidade de inteligência é formada, portanto, por unidades de inteligência nos mais variados setores da Administração Pública e, também, em empresas privadas. Em termos de Executivo Federal, os órgãos com poder de polícia ou com atribuições que envolvam fiscalização e controle dispõem – ou deveriam dispor – de setores de inteligência.

Além da ABIN, que é o órgão federal por excelência responsável pelas ações de inteligência, destacam-se:

- os setores de inteligência dos Comandos Militares – do Exército, da Marinha e da Aeronáutica – e do Ministério da Defesa, voltados, preponderantemente, à inteligência militar;

- as áreas de inteligência de órgãos de fiscalização, como a da Receita Federal, do INSS e do IBAMA;

- os setores de inteligência direcionados à área financeira – do Banco Central do Brasil ou de bancos estatais, como a Caixa Econômica Federal;

- a unidade de inteligência financeira encarregada da coordenação das atividades de combate à lavagem de dinheiro – o COAF;

- unidades de inteligência policial – na Polícia Federal, na Polícia Rodoviária Federal e nas polícias estaduais civis e militares.

A maior parte desses órgãos mantém relações com seus congêneres de outros países, alguns inclusive com "adidos" em representações brasileiras no estrangeiro, que atuam na área de inteligência policial e militar. Assim, os órgãos de inteligência governamental e policial brasileiros encontram-se conectados com serviços de inteligência das nações hemisféricas e de outros continentes, o que constitui importante alicerce para a

cooperação internacional na prevenção e no combate a organizações criminosas e terroristas.

INTELIGÊNCIA FINANCEIRA

A inteligência financeira é vista atualmente como um dos principais instrumentos para o combate ao crime organizado. A relevância da inteligência financeira pode ser percebida em quatro aspectos básicos:

- a possibilidade de se atingirem diretamente as organizações criminosas, prejudicando o lucro obtido por suas atividades;
- a capacidade de rastreamento das ações das organizações criminosas, inclusive chegando-se a seus agentes, por meio do acompanhamento dos fluxos de capital movimentados pelo crime organizado;
- a possibilidade de retorno aos cofres públicos de dinheiro proveniente de fraudes contra a Administração Pública ou outras atividades que lesem o patrimônio do Estado;
- a possibilidade de confisco para o Poder Público de grandes quantidades de dinheiro fruto de atividades ilícitas e identificados pelos setores de inteligência financeira.

Assim, tem sido grande o investimento internacional em inteligência financeira, pois é sabido que os retornos em termos financeiros e de neutralização das atividades criminosas são significativos. Houve aumento na preocupação com a inteligência financeira após os atentados de 11 de setembro de 2001, quando se percebeu que os mesmos mecanismos utilizados para o financiamento do terrorismo eram usados pelas organizações criminosas.

Um setor em que o Brasil talvez tenha a maior presença internacional é o de inteligência financeira. Nesse sentido, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF)

é reconhecido pela comunidade internacional como a Unidade de Inteligência Financeira (FIU) do Brasil e tem atuado em foros internacionais vinculados ao tema, com destaque para as reuniões do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI/FATF) – a principal instituição de combate aos crimes financeiros que sustentam o crime organizado – e nos grupos regionais da América do Sul (GAFISUD) e do hemisfério (Grupo das Américas e Grupo da América Central e Caribe).

Nos eventos do GAFI/FATF e de seus grupos regionais, são discutidas as mais modernas tipologias de atuação do crime organizado em termos de delitos financeiros, bem como são traçadas as diretrizes de ação da comunidade internacional no combate a esses ilícitos. As delegações brasileiras que comparecem às reuniões do GAFI geralmente são

compostas por servidores do COAF e convidados de outros órgãos que tenham algum interesse no tema, como a ABIN e o Banco Central do Brasil.

O PODER LEGISLATIVO E A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA: A COMISSÃO MISTA DO CONGRESSO NACIONAL

O art. 6º da Lei 9.883/99 prevê o controle externo da atividade de inteligência por parte do Congresso Nacional:

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

§ 1º Integrarão o órgão de controle externo da atividade de inteligência os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, assim como os Presidentes das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

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

O controle externo, a cargo do Poder Legislativo, é, portanto, exercido pelo Tribunal de Contas da União, sobre a gestão de recursos orçamentários, e pela Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência (CCAI), sobre atos decorrentes da execução da Política Nacional de Inteligência. Essa Comissão é integrada pelas lideranças majoritárias e minoritárias do Congresso Nacional e pelos presidentes das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

O regimento da CCAI, previsto pelo Projeto de Resolução do Congresso Nacional nº 8/2001, foi aprovado na Comissão em 7 de novembro de 2001 e, desde 5 de dezembro de 2001, encontra-se pronto para a Ordem do Dia, para que seja submetido ao crivo do plenário do Congresso Nacional.

Caso seja aprovado pelo Congresso Nacional, o Regimento da CCAI estabelece, em seu art. 2º, as finalidades dessa Comissão:

Art. 2º São finalidades da CCAI:

I – controlar e fiscalizar as atividades de inteligência, contra-inteligência e correlatas, desenvolvidas no País, com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional;

II – analisar, emitir parecer e apresentar sugestões sobre os programas de inteligência e outros relacionados à atividade de inteligência do Governo brasileiro, previstos na Política Nacional de Inteligência;

III – elaborar estudos permanentes sobre os programas e as atividades de inteligência;

IV – manifestar-se sobre os ajustes específicos e convênios, a que se refere o art. 2º, § 2º, da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999;

V – submeter à deliberação do Congresso Nacional propostas relativas à legislação sobre as atividades de inteligência e divulgação de informações sigilosas;

VI – submeter à deliberação do Congresso Nacional relatórios referentes às atividades de controle e fiscalização das atividades e programas relativos à atividade de inteligência, de sua competência; e

VII – receber e apurar denúncias sobre violações a direitos e garantias fundamentais praticadas por órgãos públicos, em razão de realização de atividades de inteligência, contra-inteligência e correlatas, apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação e sindicato.

Em virtude de suas competências e prerrogativas a CCAI tem condições de mostrar-se efetiva, em termos de participação do Congresso Nacional no que concerne à fiscalização e controle da atividade de inteligência. De fato, essa ingerência do Parlamento na atividade de inteligência reflete a preocupação com um novo modelo de serviços de informação sob a égide de um Estado democrático de direito.

Apresentadas as considerações sobre estrutura e funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência e de alguns de seus componentes, passemos ao emprego da atividade de inteligência no combate ao crime organizado e às possibilidades de atuação do Congresso Nacional nesse sentido.

PARTE II – A INTELIGÊNCIA NO COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

Nas últimas décadas, as atividades criminosas têm passado por uma série de mudanças, que culminaram em ações cada vez mais organizadas por parte de delinquentes e organizações criminosas. A partir da segunda metade da década de 1970, com o fortalecimento do narcotráfico e o desenvolvimento de grandes mercados consumidores – em especial EUA e Europa Ocidental –, as organizações criminosas aperfeiçoaram seu modus operandi, atualmente com caráter muito mais complexo e transnacional.

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

Diante do grau de complexidade e diversificação do crime organizado, a atividade de inteligência adquire grande importância não só para a repressão, mas, sobretudo, no que concerne à prevenção contra o desenvolvimento do crime organizado. A atividade de inteligência é útil para o planejamento de estratégias de ação das autoridades no contexto da segurança pública. E as ações de inteligência devem reunir inteligência governamental e policial, em escala federal e estadual.

INTELIGÊNCIA GOVERNAMENTAL: O PAPEL DA ABIN

O emprego das ações de inteligência no combate ao crime organizado assume diversas facetas. A primeira delas refere-se ao planejamento estratégico das ações de segurança pública. Com base na coleta e no processamento de informações de caráter nacional e internacional – como rotas de tráfico, dados sobre o consumo em várias regiões do país, as novas tipologias –, pode-se fazer um mapeamento das atividades das organizações criminosas e das características dos diversos grupos que atuam em variados setores, estabelecendo-se as conexões.

Acrescente-se também a análise prospectiva, com o objetivo de identificar as tendências de ação do crime organizado e suas tipologias. Por meio dessas variáveis, é possível

traçar linhas mestras de ação na prevenção e no combate às organizações criminosas, em escala nacional, além de criar instrumentos para cooperação com outros entes da comunidade internacional.

Para esse tipo de análise de inteligência estratégica, é fundamental a existência de um órgão federal que reúna e processe os dados e informações – dados já processados – dos diversos setores de inteligência federais e municipais - no caso do Brasil, essa tarefa caberia à ABIN. Afinal, informações de caráter tático podem assumir importância estratégica quando reunidas e processadas sob uma perspectiva de inteligência de Estado, e não policial.

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

federal, que dispõe de estrutura física para abrigar alunos de todo o país em cursos variados.

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

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

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

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

INTELIGÊNCIA POLICIAL

Além da inteligência governamental, existe a inteligência policial, voltada para questões táticas de repressão e investigação de ilícitos e grupos infratores. Essa inteligência está a cargo – e deve aí permanecer – das polícias estaduais, civis e militares, e da polícia federal. É por meio desse tipo de atividade que se podem levantar indícios e tipologias que auxiliam o trabalho da polícia judiciária e do Ministério Público. No combate ao crime organizado, é muito mais com atividades de inteligência do que com grandes operações ostensivas que se consegue identificar esquemas ilícitos e desbaratar quadrilhas.

Operações de inteligência policial, conforme estabelece o Manual de Inteligência Policial do Departamento de Polícia Federal do Brasil, são "o conjunto de ações de inteligência policial que empregam técnicas especiais de investigação, visando a confirmar evidências, indícios e obter conhecimentos sobre a atuação criminosa dissimulada e complexa, bem como a identificação de redes e organizações que atuem no crime, de forma

a proporcionar um perfeito entendimento sobre seu modus operandi, ramificações, tendências e alcance de suas condutas criminosas".

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

Quem deve desenvolver a inteligência policial, naturalmente, são as polícias civis e militares estaduais e a polícia federal, não cabendo esse tipo de atividades a órgãos como a ABIN ou aos setores de inteligência fiscal. Entretanto, quando se faz referência às atividades das organizações criminosas, a simples inteligência policial torna-se efêmera e de pouca utilidade para a garantia de segurança pública, se não for combinada com a inteligência governamental.

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

A cooperação internacional entre os órgãos de inteligência é outro instrumento de grande relevância no combate ao crime organizado. Nesse sentido, além do intercâmbio de informações entre os serviços de inteligência e seus congêneres estrangeiros, também merecem destaque as iniciativas relacionadas a atividades conjuntas em encontros de cúpula entre as autoridades dos vários serviços, bem como o envio de agentes para treinamento nas escolas de inteligência das nações amigas.

O intercâmbio de dados e conhecimentos entre os serviços de inteligência é essencial para o combate às atividades de organizações criminosas transnacionais. No caso específico do Brasil, é fundamental que sejam mantidos contatos diretos e constantes entre os órgãos de inteligência do País e seus congêneres do Hemisfério, dos países africanos e das nações européias e asiáticas. Vale lembrar que pelo Brasil passam rotas importantes das atividades do crime organizado. A droga produzida nos países andinos e destinada ao mercado consumidor europeu e estadunidense, por exemplo, passa em larga escala pelo território brasileiro. Além disso, o Brasil costuma ser utilizado por organizações criminosas vinculadas à prostituição, ao tráfico de escravas brancas e, ainda, é alvo do tráfico de animais e plantas e da biopirataria. Portanto, para a produção de conhecimentos de inteligência eficazes, faz-se necessário o intercâmbio de dados entre os órgãos de inteligência sobre rotas, pessoas envolvidas em atividades criminosas e tipologias desenvolvidas pelo crime organizado.

Uma vez que o crime organizado gera problemas que ultrapassam as fronteiras nacionais, é cada vez mais complicado tentar neutralizar as atividades das organizações criminosas com políticas nacionais isoladas. Assim, essencial é a cooperação entre os órgãos de inteligência, sobretudo dos países do Hemisfério, para o estabelecimento de

estratégias conjuntas de ação. Essa cooperação pode ser estimulada por encontros periódicos das cúpulas dos serviços de inteligência dos países do continente, nos quais sejam discutidos os grandes temas de segurança e buscadas linhas conjuntas para as operações de inteligência destinadas a neutralizar as atividades do crime organizado.

Finalmente, convém mencionar o grande valor do envio de servidores dos órgãos de inteligência para treinamento junto aos centros de formação dos países amigos. Além do aprimoramento dos quadros no que concerne a técnicas e métodos diversificados, o treinamento externo permite o contato com colegas estrangeiros, garantindo a consolidação das comunidades de inteligência hemisférica e internacional. Nesse sentido, importantes passos têm sido dados pelos órgãos de inteligência brasileiros, sobretudo a ABIN e sua ESINT para permitir que seus quadros sejam enviados para treinamento junto a serviços de inteligência dos países do Mercosul, do Hemisfério e até de outros continentes. Além disso, anualmente, parte do orçamento da ESINT é destinado a cursos de formação e aperfeiçoamento de pessoal oriundo de países amigos, com destaque para as nações latino-americanas e africanas.

Portanto, apesar de todas as dificuldades pelas quais passa o setor público no Brasil e em outros países do hemisfério, tem aumentado o intercâmbio internacional entre os serviços de inteligência. Essa cooperação certamente já produz efeitos positivos no combate ao crime organizado.

A REALIDADE BRASILEIRA

A comunidade de inteligência brasileira pode ser de grande utilidade no combate ao crime organizado. Entretanto, há alguns aspectos que necessitam de aperfeiçoamento para facilitar a ação dos órgãos de inteligência no Brasil, os quais relacionamos a seguir.

1. Necessidade de implementação de mecanismos de cooperação, coordenação e controle

Talvez o maior problema da efetividade das ações de inteligência no Brasil seja a ausência de um sistema que promova a cooperação entre os diversos órgãos que atuam nessa área. O que se percebe é que, na maior parte dos casos, há dificuldade de integração entre órgãos como a polícia, os organismos de fiscalização e a ABIN. Esse problema é perceptível também em outros países onde não há um órgão central de inteligência interna – como no caso dos EUA. O crime organizado, por sua vez, encontra-se bem estruturado e tira proveito dessa ausência de um ente que assuma a direção das ações de inteligência na segurança pública.

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

Claro que tal conduta implicaria uma reestruturação nos procedimentos internos de cada órgão, o que encontra resistências e exigiria incremento de pessoal, equipamentos, treinamento e mudanças nas diretrizes da ABIN. Difícil, entretanto, será que se consiga qualquer ação efetiva sem a centralização das informações geradas pela comunidade de inteligência. O SISBIN e o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública deverão contribuir para esse trabalho.

No caso brasileiro, o estabelecimento de um órgão centralizador das informações fornecidas pela comunidade de inteligência requer mesmo que se repense o papel da ABIN nesse contexto. Alguns especialistas em inteligência e segurança pública argumentam que a ABIN deveria ficar encarregada apenas de inteligência externa, deixando-se para outro órgão as questões relacionadas à segurança pública e à inteligência interna.

2. Criação de um sistema de bancos de dados de inteligência nacional

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

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

3. Ausência de Cultura de Inteligência entre os órgãos da Administração Pública

A presente questão envolve as deficiências e vulnerabilidades relacionadas à falta de conhecimento de condutas e procedimentos essenciais para instituições e agentes públicos que lidam com informações sigilosas e com pessoas e temas relacionados à segurança. Essa cultura pode ser estimulada por meio de treinamentos e a apresentação da atividade de inteligência a esses órgãos.

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

Além do estímulo ao entrosamento e à cooperação entre os agentes públicos, os cursos ministrados pela ESINT poderiam garantir o estabelecimento de uma cultura de inteligência na Administração Pública, o que é de significativa importância para a garantia do sigilo e da preservação e difusão de dados essenciais à segurança pública. Não se trata de restabelecer as "estruturas tentaculares danosas do antigo SNI", mas, sim, o incentivo à

percepção da importância da atividade de inteligência no Estado democrático e a aplicação desses conhecimentos no combate às organizações criminosas.

4. Dificuldades orçamentárias

As dificuldades orçamentárias são um dos maiores empecilhos à atividade de inteligência no Brasil, como acontece na maioria dos países latino-americanos. Apenas para citar o exemplo da ABIN, esse órgão tem aprovado para 2003 um orçamento de cerca de US\$ 40,000,000.00, dos quais a maior parte destina-se a pagamento de pessoal. A situação dos setores de inteligência das polícias e de outros órgãos brasileiros não é muito diferente.

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

Um exemplo de quanto o investimento em inteligência pode dar retornos mais concretos refere-se aos recursos aplicados em inteligência financeira. Com apoio a essas atividades pode-se chegar às altas somas de dinheiro aplicadas pelas organizações criminosas e neutralizá-las em seu aspecto mais vulnerável: a transformação de seus recursos ilícitos em lícitos. O investimento no combate à lavagem de dinheiro requer grandes recursos para o aperfeiçoamento de técnicos e de equipamentos, mas com retorno garantido.

O PAPEL DO PARLAMENTO

O Poder Legislativo pode ter papel de destaque no apoio à atividade de inteligência para o combate ao crime organizado, por meio de ações parlamentares não-legislativas que conduzam ao debate a respeito da necessidade de legislação regulamentando as ações de inteligência em termos de competências gerais a um órgão central de inteligência, o qual teria poderes de coordenar e controlar as atividades dos diferentes entes da Administração que atuem na área de informações.

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

- estabelecimento de normas que obriguem o intercâmbio de informações entre os órgãos de inteligência;

- apoio a projetos de cooperação com organismos estrangeiros e internacionais que combatem as organizações criminosas;

- atuação para incremento orçamentário às atividades de inteligência.

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

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

CONCLUSÕES

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

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

A atividade de inteligência no Brasil passou por significativas transformações nas últimas duas décadas. De um modelo vinculado ao aparelho repressor de um regime de exceção, os serviços de inteligência foram completamente reestruturados com base no compromisso com o Estado democrático de direito e a prevalência dos direitos e garantias individuais. Assim, o restabelecimento da democracia no Brasil, em 1985, e seu processo de consolidação a partir de então, contribuíram para o desenvolvimento de um novo Sistema Brasileiro de Inteligência, completamente distinto – em termos de princípios,

objetivos, competências e métodos de atuação – do Sistema Nacional de Informações do período autoritário.

Tendo como objetivo central a produção de conhecimentos de inteligência para subsidiar o processo decisório das grandes autoridades públicas nacionais, associada à neutralização de atividades adversas, sempre com vistas a garantir a manutenção do Estado democrático de direito e a preservação dos direitos individuais constitucionalmente consagrados, o SISBIN e seus órgãos percebem no crime organizado a maior ameaça às instituições e à segurança dos brasileiros. E, uma vez que as organizações criminosas aperfeiçoam constantemente seus métodos, práticas, áreas de atuação e vínculos, aqueles que combatem o crime têm que acompanhar essa evolução.

*Joanisval Brito Gonçalves
consultor legislativo do Senado Federal

GONÇALVES, Joanisval Brito. **A atividade de inteligência no combate ao crime organizado: o caso do Brasil.** Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8672>>. Acesso em 20/07/2006.