A SEGURANÇA PÚBLICA E A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL: uma análise das potencialidades decorrentes da criação do Instituto Brasileiro de Segurança Pública

Vicente Nicola Novellino *

RESUMO: O presente artigo ressalta a importância da atividade de inteligência aplicada às questões de segurança pública, como valioso instrumento de que dispõem as Instituições para cumprimento de suas atribuições.

Palavras-chave: Segurança pública. Inteligência. Inteligência criminal.

PUBLIC SECURITY AND THE INTELLIGENCE ACTIVITY IN BRAZIL: an analysis of the potential due to the creation of the brazilian institute of public security

ABSTRACT: This article highlights the importance of the intelligence activity applied to public security issues as a valuable instrument available to Institutions to fulfill their duties.

Keywords: Public Security. Intelligence. Criminal Intelligence.

* Mestre e Doutor em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública, Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Mackenzie, Especialista em Direito Penal e em Inteligência de Estado e Inteligência de Segurança Pública, Advogado, Coronel da Reserva Remunerada da Polícia Militar do Estado de São Paulo e membro do Instituto Brasileiro de Segurança Pública (IBSP).

1. INTRODUÇÃO

A segurança pública no Brasil continua sendo um dos principais problemas que afligem os cidadãos, tanto nas grandes cidades, onde o adensamento populacional, em regra, é maior, como nas áreas rurais, as quais apresentam também seus desafios para assegurar uma melhor qualidade de vida aos seus habitantes.

Gestores públicos, bem como toda a sociedade civil, debruçam-se sobre essa questão que é extremamente complexa. Dependendo da análise que se deseje fazer, muitas são as vertentes e os caminhos pelos quais podem ser encontradas algumas das soluções para minimizar as consequências de uma segurança pública deficiente.

Aliás, neste ano de 2018, no Brasil, serão realizadas eleições gerais para a escolha dos representantes dos poderes Executivo e Legislativo, nas esferas Federal e Estadual, pelos próximos quatro anos e certamente o tema da segurança pública estará presente em todas as propostas que forem apresentadas com as mais inusitadas promessas de soluções para enfrentamento desse problema.

Não obstante a complexidade do tema, o que se pretende com este breve artigo é, por um lado, apontar a importância da atividade de inteligência aplicada às questões de segurança pública, considerada aqui como instrumento para maiores eficácia e eficiência do Estado e, por outro lado, fomentar um debate com a comunidade acadêmica que contribua para a consolidação de uma doutrina de inteligência de segurança pública, no nível nacional.

2 A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

Em toda existência humana, o uso da informação, em seu sentido mais amplo, sempre foi uma ferramenta auxiliar nas decisões, tanto na vida individual, como familiar, profissional e outros âmbitos. Ela também foi muito utilizada no desenvolvimento de mecanismos de autodefesa, seja contra fenômenos naturais ou contra seu inimigo, que era o próprio homem. *As primeiras armas dos homens foram a pedra, a maça e a inteligência* (FARAGO, 1996, p. 145).

A inteligência, muito embora não fosse conhecida com essa terminologia, existe desde as primeiras civilizações que tanto necessitavam de informações para garantia de sua sobrevivência. Contudo, inobstante diversos estudos e relatos históricos decorrentes de pesquisas, pode-se afirmar que não existe unanimidade de entendimento quanto a uma data ou ao menos uma época precisa relativamente ao seu surgimento (GIORDANA, 2016, p. 13).

Um dos conceitos clássicos, mas extremamente atual, sobre o que significa inteligência é de Sherman Kent, que foi um professor de história da Yale University, sendo considerado o pioneiro no desenvolvimento de métodos de análise de inteligência. Kent (1967) afirma: *informação significa conhecimento. Se não pode ser ampliada a ponto de significar todo o conhecimento, pelo menos significa um espantoso volume e variedade de conhecimentos* (KENT, 1967, p. 17). Esse mesmo autor acrescenta que, ao se referir a um *volume de conhecimentos*, quer dizer que isto representa apenas uma fração de um todo, porém não só é a mais importante, como também é a quantidade de informações que um Estado deve possuir a mais em relação aos outros Estados, *a fim de assegurar que nem sua causa nem suas iniciativas falhem, devido ao fato de seus estadistas e soldados planejarem e agirem na ignorância* (Idem, ibidem, p. 17). Para Kent (1967), a atividade de inteligência pode ser entendida como *produto, organização e processo* (Idem. Ibidem, passim).

A inteligência como produto indica o resultado final, que é o conhecimento produzido, o qual se destina ao tomador de decisão como subsídio para auxiliá-lo. O sentido de inteligência como uma organização se refere às diversas estruturas próprias, funcionais, civis ou militares, conhecidas por agências de inteligência, serviços secretos ou serviços de inteligência, que foram estruturados para operarem as demandas dessa atividade. A inteligência como atividade ou processo significa a

metodologia utilizada para a produção do conhecimento que é formado por um ciclo com várias etapas.

O atual fundamento normativo da atividade de inteligência de Estado no Brasil está disposto na Lei 9.883/1999, a qual instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), bem como criou a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). Assim sendo, a lei mencionada define o que é inteligência:

> Art. 1º. [...].
> [...]
> § 2º Para os efeitos de aplicação desta Lei, entende-se como inteligência a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1999).

Esse é o ponto de maior importância da atividade de inteligência. Nos países democráticos onde impera o estado de direito, o respeito às garantias fundamentais, a prevalência dos direitos humanos, a transparência na administração pública, etc., a atividade de inteligência como função de Estado precisa estar muito bem delineada com uma legislação própria que lhe dê suporte, bem como com um rígido sistema de monitoramento e controle sem, contudo, haver a desconfiguração do núcleo essencial da atividade que é a égide do segredo.

A definição de Kent, bem como a previsão legal acima mencionados dizem respeito ao que se denomina de inteligência de Estado ou clássica, cujo ideia núcleo é a produção de conhecimentos para assessorar no processo decisório.

3 INTELIGÊNCIA CRIMINAL, POLICIAL E DE SEGURANÇA PÚBLICA

A inteligência criminal, policial e de segurança pública, enquanto categoria de inteligência, é relativamente nova, sobretudo no Brasil. As denominações utilizadas pelos doutrinadores, que ora mencionam inteligência criminal ora de segurança pública e policial, indicam a distinção da chamada inteligência de Estado ou clássica e como, consequência, tem havido a construção de uma doutrina própria que fundamenta a atividade de inteligência de todas as instituições que compõem o sistema de segurança pública brasileiro.

O Decreto nº 3.695/2000 criou o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), definindo que a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) é o órgão central desse sistema. O § 3º do artigo 2º do citado Decreto estabelece que:

> 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 (BRASIL, 2000).

Nenhum órgão policial moderno pode prescindir de um serviço de inteligência em seus quadros diante da quantidade de informações que trafegam pelo mundo do crime, o qual não tem fronteiras. Também tem havido um intercâmbio entre as agências policiais e de outras Instituições, por meio dos Centros Integrados de Inteligência, criados na maioria das Secretarias de Segurança ou Defesa Social dos Estados brasileiros. No entanto, como afirma Pacheco (2012), isso se deu de modo lento:

> Demorou para que a ideia de inteligência fosse aplicada à prevenção e à repressão de crimes.
> O caso dos Estados Unidos da América é paradigmático.
> De 1900 a 1950, a inteligência era, basicamente, a "clássica", empregada com fins militares e políticos. A inteligência criminal foi utilizada de forma muito limitada.
> Imaginou-se, então, que, se a inteligência era capaz de lidar com situações tão complexas e

> difíceis quanto à guerra e as relações exteriores de um país, poderiam ser utilizadas, também, na prevenção, monitoramento e repressão a crimes.
> [...]
> A partir de então, a noção de inteligência criminal (*criminal intelligence*) ou inteligência de "segurança pública" (*law enforcement intelligence*) se consolidou.
> A inteligência criminal se desenvolveu pelo mundo e está posta como algo permanente [...] (PACHECO, 2012, p. 86).

Essas categorias de inteligência têm natureza significamente distinta da inteligência clássica e demandam um marco regulatório (regime jurídico) também distinto. A inteligência de Estado ou clássica é uma inteligência de natureza consultiva ou assessorial, pois produz conhecimento de fatos de grande abrangência nacional e se destina a assessorar o Presidente da República, no caso do Brasil, que é o cargo estratégico mais elevado com poder decisório (PACHECO, 2013).

A inteligência de segurança pública, criminal ou policial se destina a subsidiar procedimentos apuratórios, porém sem a natureza de elemento probatório, e a produzir conhecimentos específicos da área de atuação de cada uma das instituições do sistema de segurança pública. Esses três tipos podem ser denominados por inteligência de natureza executiva, inteligência executiva, inteligência autoexecutiva ou, melhor ainda, inteligência autoexecutável, cujos conhecimentos produzidos servem para pôr em prática suas próprias competências constitucionais (PACHECO, 2013).

4 CONCLUSÃO

Pela própria origem e destinação da atividade de inteligência, ou seja, originalmente ligada a formulação de estratégias militares para conhecer e vencer o inimigo e num período mais recente como instrumento dos Estados utilizado na guerra fria, pelo menos no Brasil, suas abordagens e discussões são, ainda, bastante estranhas ao meio acadêmico.

Mesmo com a redemocratização do Brasil pós-1988 ainda persiste sobre o tema um olhar de desconfiança e até de repulsa. Os próprios governos que vêm se sucedendo não têm dispensado à inteligência a atenção e a importância que ela tem como uma ferramenta preciosa que muito pode contribuir para as decisões dos gestores públicos.

Ao contrário do que ocorre no Brasil, as democracias mais consolidadas do mundo não prescindem dessa atividade de Estado, sobretudo diante das atuais ameaças que vêm assolando as nações, tais como o terrorismo, o crime organizado e os crimes cibernéticos, cujo enfrentamento tem sido feito também com um eficiente sistema de inteligência.

A recente criação do Instituto Brasileiro de Segurança Pública (IBSP), a par de seus propósitos de discussão desse importante tema, que é a segurança pública, com a comunidade acadêmica, sem dúvida poderá ser também um instrumento valioso para a consolidação de uma doutrina de inteligência de segurança pública no nível nacional. Trata-se de um marco histórico que começa a contribuir para a consolidação da cidadania no Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS

BRASIL, **Decreto nº 3.695**, de 21 de dezembro de 2000. Cria o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência, e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3695.htm > Acesso em 29 dez. 2017.

BRASIL, **Lei nº 9.883**, de 07 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9883.htm >. Acesso em: 14 nov. 2017.

FARAGO, Ladislas. **O mundo da espionagem**. Rio de Janeiro: Dinal, 1966.

GIORDANA, Nicolò. **Scriminanti e garanzie funzionali tra legislazione d'intelligence e diritto penale militare**. Bergamo (Itália): Lemma Press, 2016.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 6ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

PACHECO, Denilson Feitoza. Direito da inteligência. 22 - 23 nov. 2013. Notas de aula (Especialização em Inteligência de Estado e Inteligência de Segurança Pública, 7ª. Turma) – Fundação Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais em parceria com Centro Universitário Newton Paiva, Belo Horizonte, 2013. Anotações feitas por Vicente Nicola Novellino.

PACHECO, Denilson Feitoza. **Inteligência, Segurança e Direito: Políticas e Operações de Inteligência**. Relatório de Pesquisa da Residência Pós-Doutoral apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2012.

KENT, Sherman. **Informações estratégicas**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1967.