

INTELLIGENCE-LED POLICING E SUA POSSIBILIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO NO BRASIL

INTELLIGENCE-LED POLICING AND ITS POSSIBILITY OF IMPLEMENTATION IN BRAZIL

INTELLIGENCE-LED POLICING Y SU POSSIBILIDAD DE IMPLEMENTACIÓN EN BRASIL

DIOGO FERNANDO SAMPAIO PYTLOWANCIV

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

RESUMO

A dinâmica da criminalidade atual impõe aos órgãos de segurança pública a adoção de medidas que lhe permitam um emprego mais racional e eficiente de seus recursos. Nesse cenário, a inteligência se apresenta como uma ferramenta importante de assessoramento, na medida em que provê aos gestores conhecimentos confiáveis e oportunos. Diante disso, o presente artigo, a partir da revisão de literatura em livros, normas e artigos publicados, identifica os principais aspectos positivos e dificuldades relacionadas à implementação do *intelligence-led policing* (ILP) no Brasil. Como principais conclusões, aponta a efetividade do ILP na redução criminal, na maior compreensão da criminalidade por parte dos policiais, na maior integração entre órgãos e no estreitamento do relacionamento com a comunidade. Por outro lado, são identificadas dificuldades relacionadas à compreensão do que é o ILP, ao treinamento dos profissionais e à qualidade das informações coletadas e armazenadas. Em que pese a existência de um pano de fundo normativo mínimo relacionado à atividade de Inteligência de Segurança Pública, para fins de aplicação plena desse método no Brasil, verifica-se a necessidade de uma melhor normatização desse método de policiamento, adaptada à estrutura do sistema brasileiro e às competências dos órgãos que o integram.

PALAVRAS-CHAVE: inteligênci; segurança pública; policiamento.

ABSTRACT

The dynamics of current criminality impose on public security agencies to embrace measures that allow them more rational and efficient employment of their resources. In this scenario, intelligence is presented as an important advisory tool providing managers with reliable and opportune knowledge. Therefore, this paper, based on a literature review of books, standards and published articles, identifies the main positive aspects

and difficulties related to the implementation of intelligence-led policing (ILP) in Brazil. The main conclusions are the effectiveness of the ILP in reducing criminality, the greater understanding of crime by the policemen, the greater integration between agencies, and the improvement of the relationship with the community. On the other hand, difficulties related to the understanding of what the ILP is, the training of professionals, and the quality of the information collected and stored are identified. Despite the existence of a minimum normative background related to the activity of Public Safety Intelligence, for a full application of this method in Brazil, there is a need for better regulation of this policing method, adapted to the structure of the Brazilian system and the competencies of their institutions.

KEYWORDS: intelligence; public safety; policing.

RESUMEN

La dinámica de la criminalidad actual exige que los organismos de seguridad pública adopten medidas que les permitan utilizar sus recursos de manera más racional y eficiente. En este escenario, la inteligencia aparece como una importante herramienta de asesoría, ya que brinda a los gerentes un conocimiento confiable y oportuno. En vista de eso, este artículo, basado en una revisión bibliográfica de libros, normas y artículos publicados, identifica los principales aspectos positivos y las dificultades relacionadas con la implementación de intelligence-led policing (ILP) en Brasil. Como principales conclusiones apunta a la efectividad del ILP en la reducción del crimen, en la mayor comprensión del crimen por parte de la policía, en la mayor integración entre agencias y en la relación más cercana con la comunidad. Por otro lado, se identifican dificultades relacionadas con la comprensión de lo que es ILP, la formación de los profesionales y la calidad de la información recolectada y almacenada. A pesar de la existencia de un mínimo de antecedentes normativos relacionados con la actividad de Inteligencia de Seguridad Pública, a los efectos de la plena aplicación de este método en Brasil, existe la necesidad de una mejor regulación de este método policial, adaptado a la estructura del sistema brasileño. sistema de seguridad y las competencias de los órganos que lo integran.

PALABRAS-CLAVE: inteligencia; seguridad pública; policía.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, as atribuições relacionadas à segurança pública são partilhadas entre diversos órgãos, recaindo às Polícias Militares a polícia ostensiva, cuja atuação é voltada prioritariamente à prevenção criminal, a qual é estreitamente relacionada à presença do policial, uniformizado e identificado como tal, nos locais de maior necessidade.

As dinâmicas observadas, atualmente, na sociedade e, por consequência, na criminalidade, somadas à deficiência de recursos, especialmente humanos, por parte dos órgãos policiais, demandam que os órgãos de segurança pública utilizem ferramentas que os auxiliem no planejamento de suas ações e na implementação de suas políticas públicas de forma mais racional, eficiente e efetiva.

A presença policial nos locais e momentos em que ela é mais necessária só é possível por meio de planejamento prévio, o qual deve ser realizado com base em dados e informações confiáveis e oportunos.

Em âmbito internacional, verifica-se a existência do *intelligence-led policing* (ILP), método de policiamento criado na década de 1990 no Reino Unido que tem por objetivo a coleta, análise e disseminação de conhecimentos para prover suporte à alocação de recursos.

Nesse cenário, verifica-se, no Brasil, a existência do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública com a finalidade de suprir os governos federal e estaduais de informações que subsidiem a tomada de decisões no campo da Segurança Pública.

Diante disso, o presente artigo traz como problema de pesquisa a seguinte questão: o ILP seria um método aplicável aos órgãos de segurança pública brasileiros?

Para responder a essa questão, esta pesquisa tem por objetivo identificar aspectos (positivos e negativos) relacionados ao ILP e verificar a possibilidade de sua implementação no Brasil, a partir da revisão de literatura dos principais livros, normas e artigos científicos relacionados ao tema, publicados no Brasil e em outros países.

2. A ATIVIDADE POLICIAL E A INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, a estrutura de segurança pública atualmente vigente no Brasil é composta pela Polícia Federal, pela Polícia Rodoviária Federal, pela Polícia Ferroviária Federal, pelas polícias civis, pelas polícias militares, pelos

corpos de bombeiros militares, pelas polícias penais federal, estaduais e distrital, e, em alguns municípios, pelas guardas municipais (BRASI, 1988).

Em relação ao policiamento ostensivo, observa-se que tal atividade recai, prioritariamente, às Polícias Militares, às quais compete a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública.

Inteligência, por sua vez, é “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” (BRASI, 1999).

Tendo suas origens no ano de 1927, com a criação do Conselho de Defesa Nacional, a atividade de inteligência tem, atualmente, sua competência e configuração estabelecidas pela Lei n.º 9.883, de 7 de dezembro de 1999, a qual instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) e criou a Agência Brasileira de Inteligência (Abin), órgão central desse sistema (BRASI, 1999).

Com a finalidade de normatizar a atividade de inteligência dentro da área da segurança pública, a qual, segundo Cepik (2003), constitui uma de suas matrizes históricas, no ano 2000 foi criado o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (Sisp). Aos seus integrantes foram atribuídas as tarefas de, “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” (BRASI, 2000).

O conceito de Inteligência de Segurança Pública (ISP) foi estabelecido posteriormente pela Resolução n.º 1, de 15 de julho de 2009, da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (Senasp), nos seguintes termos:

[...] a atividade permanente e sistemática via ações especializadas que visa identificar, acompanhar e avaliar ameaças reais ou potenciais sobre a segurança pública e produzir conhecimentos e informações que subsidiem

planejamento e execução de políticas de Segurança Pública, bem como ações para prevenir, neutralizar e reprimir atos criminosos de qualquer natureza, de forma integrada e em subsidio a investigação e a produção de conhecimentos (SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2009).

Cabe destacar no conceito acima, o papel de assessoramento exercido pela ISP aos processos de planejamento e de execução das políticas de segurança pública, tanto no aspecto da prevenção do cometimento de atos criminosos, função precípua do policiamento, quanto na repressão do ato já praticado.

A atividade de ISP é mencionada dentre os objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (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 o intercâmbio de informações de inteligência de segurança pública com instituições estrangeiras congêneres” (BRASIL, 2018).

No ano de 2021, foram publicadas a Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública (Pnisp) e a Estratégia Nacional de Inteligência de Segurança Pública (Enisp), com o propósito de estabelecer os parâmetros e os limites de atuação da atividade de inteligência de segurança pública. A primeira estabelece os pressupostos, os instrumentos e os objetivos da inteligência de segurança pública, bem como elenca as principais ameaças a serem consideradas pelos atores envolvidos nesse sistema. A segunda, além de também trazer alguns conceitos e contextualizações acerca do tema, define a missão, a visão e os valores do Sisp, e estabelece e correlaciona eixos estruturantes, desafios e objetivos estratégicos (BRASIL, 2021a, b).

Em relação ao emprego da inteligência como suporte ao policiamento, atividade afeta, prioritariamente, às polícias militares, observa-se que, em razão de o histórico de tais instituições estar fortemente atrelado a uma cultura de mensuração de sua eficácia a partir do número de prisões e apreensões, indo de encontro à sua função preventiva, a atividade de inteligência por elas executada acaba sendo direcionada para os mesmos objetivos. Desta forma, verifica-se

haver uma distorção no emprego da atividade de inteligência por parte dessas instituições e uma incompatibilidade de tal forma de atuação com as normas que disciplinam a atividade de ISP (SOARES, 2022).

A presente pesquisa tem por objetivo identificar as principais vantagens verificadas na aplicação do intelligence-led policing, analisando as principais dificuldades observadas em seu processo de implementação.

3. INTELLIGENCE-LED POLICING: ORIGEM E CONCEITOS

Diante da ausência de um conceito universalmente aceito, seguem alguns conceitos de ILP, cada qual com um enfoque diferente, mas que se complementam, proporcionando uma visão mais abrangente para a compreensão do presente artigo:

O policiamento baseado em inteligência é definido como a coleta e análise de informações para produzir um produto final de inteligência projetado para informar a tomada de decisões de aplicação da lei nos níveis tático e estratégico¹ (UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE, 2003, p. 4, tradução nossa).

O ILP é a implementação executiva do ciclo de inteligência para apoiar a tomada de decisão proativa para alocação de recursos e prevenção do crime. Para implementar com sucesso esse processo de negócios, os executivos da polícia devem ter prioridades claramente definidas como parte de sua estratégia de policiamento² (UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE, 2009, p. 3, tradução nossa).

O policiamento baseado em inteligência enfatiza a análise e a inteligência como fundamentais para uma estrutura objetiva de tomada de decisão que prioriza os pontos críticos do crime, vítimas reincidentes, infratores prolíficos e grupos criminosos. Facilita a redução, interrupção e prevenção de crimes e danos por meio de gerenciamento,

1 Original: "Intelligence-led policing is defined as the collection and analysis of information to produce an intelligence end product designed to inform law enforcement decision making at both the tactical and strategic levels."

2 Original: "ILP is executive implementation of the intelligence cycle to support proactive decision making for resource allocation and crime prevention. In order to successfully implement this business process, police executives must have clearly defined priorities as part of their policing strategy."

implantação e aplicação estratégico e tático³ (RATCLIFFE, 2016, p. 66, tradução nossa).

O ILP foca na coleta e avaliação sistemática de dados e informação, através de um processo de análise definido, transformando-os em produtos de análise estratégica e operacional, que servem de base para uma tomada de decisão melhorada, informada e baseada em evidências.⁴ (ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATE IN EUROPE, 2017, p. 6, tradução nossa).

O método de policiamento conhecido como *intelligence-led policing* surgiu na década de 1990 no Reino Unido, tendo como motivação, dentre outros fatores, considerações apontadas em dois relatórios: “*Helping with the enquiries – tackling crime effectively*” e “*Policing with intelligence*” (Ratcliffe, 2002). Esses documentos elencam mecanismos que permitiriam uma maior eficiência da polícia, por meio do melhor emprego de seus recursos, prioritariamente em atividades preventivas e do estabelecimento de critérios para mensurar a efetividade de tais estratégias (RATCLIFFE, 2016)

A partir de então, foi estabelecido um modelo nacional, o *National Intelligence Model* (NIM), com o objetivo de profissionalizar a atividade de inteligência e estabelecer uma estrutura de trabalho voltada à integração da inteligência criminal (RATCLIFFE, 2016).

Nos Estados Unidos, políticas voltadas à coleta e disseminação de informações relacionadas a criminosos já vinham sendo implementadas desde a década de 1970. O caminho que resultou na adoção do ILP naquele país passou pelo policiamento comunitário, pelo *problem-oriented policing* (policiamento orientado por problemas) e pelo CompStat (*computerised statistics* ou estatísticas computadorizadas) (RATCLIFFE, 2016).

Em decorrência dos atentados terroristas de 11 de setembro

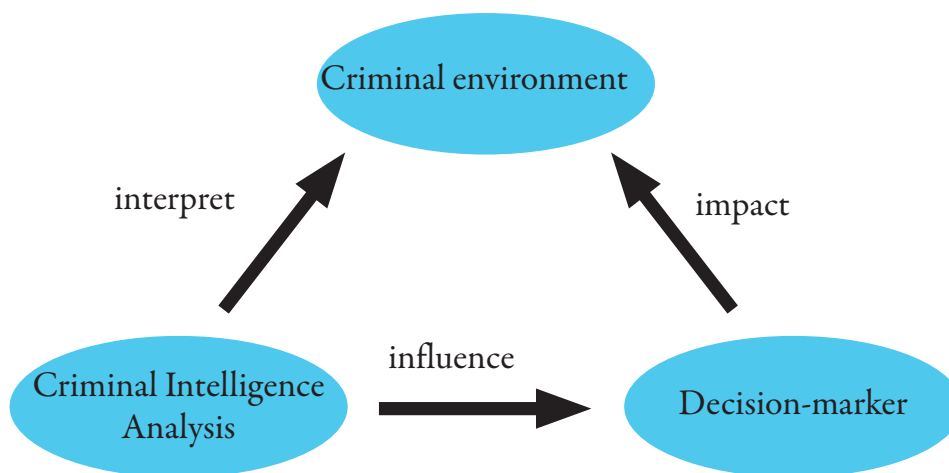
3 Original: “Intelligence-led policing emphasises analysis and intelligence as pivotal to an objective, decision-making framework that prioritises crime hot spots, repeat victims, prolific offenders and criminal groups. It facilitates crime and harm reduction, disruption and prevention through strategic and tactical management, deployment, and enforcement.”

4 Original: “ILP focuses on systematic gathering and evaluation of data and information, through a defined analysis process, turning it into strategic and operational analysis products, which serve as basis for improved, informed and evidence-based decision-making.”

de 2001, houve a criação do *Department of Homeland Security* (Departamento de Segurança Interna) e o estabelecimento de diretrizes voltadas ao compartilhamento de informações, como o *National Criminal Intelligence Sharing Plan*, com recomendações relacionadas ao treinamento, à infraestrutura, à adoção de padrões, ao fortalecimento da confiança entre instituições, com o objetivo de fortalecer a coleta e o compartilhamento de conhecimentos entre as agências policiais, notadamente voltados à segurança interna e à prevenção e repressão a atos terroristas (RATCLIFFE, 2016). Nesse cenário, foi estabelecido o conceito e a configuração dos fusion centers.

O objetivo principal do ILP é, a partir de análises quantitativas e qualitativas de dados e informações brutos, monitorar e prevenir o crime, prioritariamente visando aos ofensores habituais e às possíveis ameaças à comunidade (CARTER; FOX, 2019).

FIGURA 1: Modelo 3-i



Fonte: Ratcliffe (2016, p. 82).

Para a consecução de tais objetivos, Ratcliffe (2016) propõe o chamado modelo 3-i, em que elenca como elementos-chave do ILP o ambiente criminal, os analistas de inteligência e os tomadores de decisão. Esses três elementos relacionam-se por meio dos 3-i: os analistas de inteligência interpretam o ambiente criminal, no sentido de identificar seus principais problemas; a partir dos conhecimentos por eles produzidos, os analistas de inteligência influenciam os tomadores de decisões, os quais, por sua vez, impactam o ambiente criminal por

meio de ações, baseadas nos conhecimentos de inteligência, voltadas à prevenção e redução da criminalidade. Essa relação pode ser observada na Figura 1.

A principal atuação do ILP deve ser direcionada às ameaças, como organizações criminosas, grupos extremistas, de acordo as características de sua região de atuação, provendo conhecimentos aptos a implementar ações voltadas à sua prevenção ou mitigação. Assim, os conhecimentos produzidos pela inteligência direcionam o planejamento estratégico e as respostas operacionais. Para isso, tais conhecimentos devem conter informações acerca das principais ameaças, pessoas procuradas e modos de atuação criminosa com os quais os policiais podem se deparar em suas atividades rotineiras (CARTER; CARTER, 2009).

Algumas pesquisas fazem uma aproximação das práticas do ILP com outras práticas de policiamento, dentre as quais o policiamento comunitário, na medida em que são filosofias de policiamento voltadas à identificação e prevenção da criminalidade (CARTER; FOX, 2019). Em ambas as modalidades, verifica-se a necessidade de se estabelecer um fluxo de comunicação entre a polícia e a comunidade em uma via de “mão-dupla”. Em uma via, as informações oriundas dos cidadãos são importantes para a compreensão, por parte da polícia, da realidade das comunidades em que estes estão inseridos. Em outra via, o repasse de informações por parte da polícia à comunidade proporciona a adoção de medidas para a prevenção de crimes por parte das pessoas e reduz, nestas, a sensação de medo, na medida em que ficam mais informadas da realidade da comunidade em que vivem (CARTER, 2009, 2016; DARROCH, 2015; JAMES, 2017).

Contudo, verifica-se uma diferença entre o ILP e o policiamento comunitário ao se analisar a direção em que essas relações são construídas: enquanto no policiamento comunitário o relacionamento ocorre “de baixo para cima” – da comunidade para a polícia –, no sentido de aumentar a confiança entre a polícia e a população, no ILP ocorre “de cima para baixo” – da polícia para a comunidade –, na medida em que se relaciona à tomada de decisão e ao modelo de gerenciamento impulsionado pela instituição policial (ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATE IN EUROPE, 2017).

Outra diferenciação que cabe ser destacada é entre o ILP e o policiamento baseado (tão somente) em dados e análises estatísticas: enquanto este baseia-se em dados referentes a crimes efetivamente já ocorridos, o ILP é focado em ameaças. Para tanto, além dos dados estatísticos, o ILP utiliza-se de outros dados e informações, como aqueles coletados e repassados pelos policiais de rua, pela comunidade, além de dados sociodemográficos e outros indicadores (CARTER; CARTER, 2009).

Cumprindo ainda observar, notadamente em razão da estrutura e das atribuições dos órgãos de segurança pública brasileiros, uma fundamental diferenciação entre inteligência e investigação policial. Enquanto esta tem como objetivo a coleta de provas a fim de subsidiar a persecução penal, aquela tem por objetivo a produção de conhecimentos, visando o assessoramento aos gestores da área da segurança pública, possuindo, para tanto, metodologias, regramentos jurídicos, mecanismos de controle, tipos de documentos e outros elementos característicos distintos (ANDRADE, 2013).

4. ASPECTOS POSITIVOS DO *INTELLIGENCE-LED POLICING*

O primeiro aspecto positivo observado é que a utilização do ILP permite que as instituições policiais direcionem seus recursos de maneira mais eficiente através de medidas como a criação de equipes especializadas, a realização de operações voltadas a determinados locais ou a determinados criminosos, a distribuição do orçamento e o direcionamento do patrulhamento (COLLIER, 2006).

Em relação ao provimento de informações aos policiais, pesquisas relacionadas ao compartilhamento de informações, com base em entrevistas realizadas com pessoal interno, profissionais em cargos de chefia de órgãos policiais e público externo, revelaram que o ILP é apontado como a ferramenta mais efetiva para o repasse de informações operacionais relacionadas às necessidades do policiamento (COLLIER, 2004).

Dentre as principais observações relacionadas à implantação

do ILP, destaca-se a importância do envolvimento do policial de rua e dos próprios cidadãos como fontes de informação (CARTER, 2009; COPE, 2004).

Nesse sentido, cabe destacar a experiência realizada pelo Departamento de Polícia de Phoenix, nos Estados Unidos. Diante da necessidade de incrementar a coleta e o compartilhamento de informações e de integrar essas atividades com os profissionais “da ponta”, o referido departamento iniciou, em 2014, um projeto-piloto que visa o treinamento de policiais para atuarem como “oficiais de inteligência” nas ruas, com atuação focada na coleta e registro de informações, com o objetivo de encaminhá-las aos analistas de inteligência e auxiliar outros policiais, além de suas atividades normais de patrulhamento (BOTTEMA, 2019; TELEP, 2018).

Para tantos, tal grupo policial dispõe de acessos mais amplos a sistemas de consultas, não disponíveis a todos os policiais, sendo criado um sistema para registro daquilo que é coletado pelos “oficiais de inteligência” a partir de suas observações, das informações por eles recebidas, das ocorrências atendidas, possibilitando, ainda, o registro de sugestões de procedimentos e de utilização futura dessas informações. Esses registros podem ser acessados pelos outros “oficiais de inteligência”, os quais podem adicionar a eles novas informações, auxiliando na resolução dos casos (BOTTEMA, 2019; TELEP, 2018).

Na sequência, a partir da análise de 868 registros, denominados *Intelligence Officer Reports*, elaborados por 124 profissionais entre abril de 2015 e abril de 2018, os pesquisadores verificaram que a utilização de múltiplas fontes de informações (cidadãos, observação pessoal e fontes oficiais) resulta em maior sucesso na resolução de casos (BOTTEMA, 2019).

Em pesquisa realizada no ano de 2015 com 258 policiais do distrito de Mountain View, onde foi implementado o projeto-piloto, os quais não atuavam como “oficiais de inteligência”, foi verificado que 39% dos entrevistados já haviam repassado informações relacionadas a casos criminais, hot spots, ofensores e vítima recorrentes aos “oficiais de inteligência” e 42% já haviam recebido informações similares dos “oficiais de inteligência”. Ainda, 60% dos entrevistados acreditavam

que o programa incrementava a habilidade de coletar informações sobre ofensores recorrentes e hot spots (TELEP, 2018).

Ao analisar a existência de atritos entre o ILP e o denominado “policiamento de vizinhança” implementado na Inglaterra, James (2013) observou que um uso mais efetivo da inteligência possibilitaria aos comandantes adotarem decisões mais racionais, baseadas em evidências, a despeito de pressões governamentais ou de expectativas da comunidade.

Em relação à efetividade e aos efeitos decorrentes do estabelecimento de normas que regulamentem e norteiam a atividade, Carter (2014) analisaram a implantação do ILP em 272 agências policiais dos Estados Unidos sob a perspectiva da teoria loose-coupling, a qual analisa a lacuna existente entre as demandas do chamado grupo dominante (líderes e supervisores) e as respostas do chamado grupo subordinado (trabalhadores). A partir dessa amostra, os pesquisadores concluíram que uma maior adesão das agências às recomendações do *National Criminal Intelligence Sharing Plan* correlaciona-se, internamente, à maior criação de produtos de inteligência, à integração da inteligência no processo decisório da organização e à valorização do compartilhamento de informações. Externamente, verificou-se haver correlação com o grau de proximidade com outras agências e com o compartilhamento (envio e recebimento) de conhecimentos entre agências.

A partir de dados coletados em 254 agências policiais, provenientes da mesma amostra da pesquisa realizada anteriormente por Carter (2014), Carter (2016) analisou as questões relacionadas às pressões institucionais, relacionadas a aspectos coercitivos (legais e financeiros), miméticos (imitação dos pares) e normativos (práticas profissionais), concluindo que estas exercem grande influência sobre a adoção do ILP. Dentre os fatores analisados, a crença de que as práticas de inteligência auxiliam no controle da criminalidade apresentou o maior impacto, corroborando com as conclusões de Darroch (2015).

Esses autores, em pesquisa realizada em quatro instituições policiais da Nova Zelândia, verificaram a influência que a adoção do ILP exerce na percepção e na compreensão do ambiente criminal por parte

dos policiais, lhes proporcionando a visão de que os problemas criminais são administráveis, reduzindo, assim, a sensação de sobrecarga. Além das questões relacionadas à percepção dos policiais, os pesquisadores verificaram que houve uma maior redução nos índices criminais nos locais que possuíam maior adesão ao ILP (DARROCH, 2015).

No Brasil, observa-se a aplicação prática do ILP, com resultados comprovados por meio de pesquisa científica, no Estado do Rio Grande do Norte, onde, no ano de 2017, foi instituída uma força-tarefa investigativa para o enfrentamento aos crimes de roubo a banco, resultando na redução de 60% da ocorrência de tais crimes em relação ao ano anterior (SILVA, 2022).

Outro caso de sucesso da aplicação do ILP foi observado na Polícia Rodoviária Federal, onde se verificou que a média das apreensões de drogas pela instituição nos anos de 2020 e 2021 foi significativamente maior quando houve a participação de seu serviço de inteligência, em termos de quantidade de droga apreendida. Em que pese ter sido verificada uma menor frequência de participação da inteligência nas ações que resultaram em apreensões de drogas, o maior volume de drogas apreendidas demonstra haver maior eficácia no policiamento orientado pela inteligência (BRASIL, 2022).

5. DIFICULDADES OBSERVADAS NA IMPLEMENTAÇÃO DO *INTELLIGENCE-LED POLICING*

Considerando que o ILP se baseia no uso de dados e informações para assessoramento ao processo de tomada de decisões relacionadas à aplicação do policiamento, a qualidade dos referidos dados e informações é fundamental para uma maior efetividade dessas medidas. Nesse sentido, uma das deficiências observadas na implementação do ILP refere-se à falta de confiança dos policiais de rua nos trabalhos desenvolvidos pelos analistas de inteligência, em razão de que são baseados em dados e informações que os próprios policiais inserem nos sistemas e sabem se tratar de “porcaria” (COPE, 2004).

A mesma falta de confiança e relutância em uso dos sistemas foi apontada por Collier (2006), o qual observou que os policiais ainda

consideram fundamentais os conhecimentos tácitos por eles possuídos, em detrimento dos conhecimentos armazenados nos sistemas.

Outro fator observado é a lacuna existente entre o conhecimento produzido pelos analistas e a real necessidade dos policiais de ponta, tanto dos investigadores, quanto dos que atuam em atividades ostensivas (COPE, 2004).

Em que pese um dos objetivos no ILP ser o emprego mais racional dos recursos disponíveis (BRASIL; MAUERBERG JÚNIOR, 2022; COLLIER, 2006), na prática, o ILP pouco influencia as decisões atinentes à alocação de recursos (JAMES, 2013). Um dos principais motivos apontados para tal situação foi a falta de efetivo, o que faz com que os recursos disponíveis sejam direcionados em razão da necessidade de atendimento das ocorrências repassadas pela população através das centrais de operações, em detrimento de uma alocação baseada em conhecimentos produzidos pela inteligência (COLLIER, 2006; DARROCH, 2015; JAMES, 2013).

Além disso, em termos de processos relacionados ao ILP, Collier (2006) verificou haver maior ênfase na aquisição e na organização do conhecimento em detrimento de sua utilização de forma produtiva. Em razão disso, o autor sugere uma maior aproximação das práticas de ILP com a gestão do conhecimento, na medida em que esta confere maior ênfase nos processos de distribuição e interpretação da informação e na memória organizacional.

Pesquisas realizadas na Inglaterra e País de Gales revelaram que o sucesso ou o fracasso da implementação do ILP não está nas tecnologias, na estrutura organizacional ou nos processos, mas sim nas pessoas, tanto aquelas envolvidas diretamente nas tarefas relacionadas à inteligência, quanto às pertencentes aos demais grupos de interesse (*stakeholders*) e ainda no que tange aos grupamentos sociais da comunidade afetada (JAMES, 2017).

A partir de entrevistas realizadas com 27 analistas de inteligência de duas polícias estaduais australianas entre os anos de 2014 e 2016, Burcher; Whelan (2019) identificaram três temas que dificultam a implementação do ILP: analistas e dados, analistas e ferramentas, e analistas e tomadores de decisão.

Em sua relação com os dados, os analistas entrevistados relataram problemas relacionados à acurácia (dados incompletos e incorretos), à limitação do compartilhamento de dados e informações entre agências e dentro da própria agência, e à sobrecarga de dados e informações, notadamente oriundos de mídias sociais (BURCHER, 2019).

No que concerne às ferramentas, os entrevistados relataram que os softwares e sistemas relacionados à coleta e à análise de dados são aquém do ideal, especialmente diante da sobrecarga de dados relatada anteriormente. Além disso, revelaram haver falta de treinamento para o pleno uso de tais ferramentas (BURCHER, 2019).

Por fim, no que se refere à sua relação com os tomadores de decisão, revelaram que estes, em que pese verem a inteligência como uma valiosa fonte de informação para seu processo decisório, possuem pouca compreensão acerca do que ela é e como ela é produzida, marginalizando o emprego dos analistas a tarefas menos significativas (BURCHER, 2019).

A partir de entrevistas realizadas com vinte profissionais da Polícia da Nova Zelândia, foram identificadas cinco barreiras organizacionais à implementação plena do ILP: (i) conceituação do ILP; (ii) falta de investimentos em treinamento; (iii) deficiências gerenciais; (iv) atribuição de tarefas e coordenação; e (v) problemas com a “acionabilidade”⁵ dos produtos de inteligência (LINDSAY; BRADELEY; MACHENZIE, 2022).

A falta de conceito acerca do ILP, especialmente em relação ao que a inteligência realmente é e o que ela realmente faz, cria tensões entre os analistas de inteligência e os policiais que atuam no policiamento ostensivo. Grande parte dessa divergência é decorrente da segunda barreira identificada, a falta de investimento em treinamento, a qual resulta, além da falta de compreensão das funções da inteligência, na falta de entendimento acerca do valor que seu trabalho possui. Seguindo na mesma esteira, tais falhas resultam em deficiências gerenciais, na medida em que os gestores, salvo aqueles que possuem experiências pretéritas na inteligência, apresentam desconhecimento

5 Os autores entendem por “acionabilidade” a possibilidade de utilização dos produtos da inteligência para conduzir ações e impactar o ambiente criminal, conforme estabelecido por Ratcliffe (2003).

acerca das atribuições dessa atividade. Em decorrência disso, as reuniões de atribuição de tarefa e coordenação (tasking and co-ordination) são problemáticas, na medida em que os tomadores de decisão, por desconhecimento, compreendem a função da inteligência de maneira equivocada, o que resulta na incapacidade de se prover os comandantes operacionais com orientações efetivas. Tudo isso resulta em problemas relacionados à “acionabilidade” dos produtos de inteligência. Ou seja, diante da falta de compreensão do valor de tais produtos, bem como do contexto em que estes foram criados, os resultados operacionais serão relacionados ao tradicional modelo reativo de policiamento (LINDSAY, 2022).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observa-se, primeiramente, que o ILP é empregado em diversos países há cerca de trinta anos, apresentando resultados positivos em relação ao provimento de informações relacionadas à criminalidade, o que possibilita um emprego mais racional dos recursos por parte da polícia.

Outro aspecto positivo observado é que o ILP proporciona uma maior aproximação com a comunidade. Essa aproximação faz com que aumente o repasse de dados e informações pela população à polícia, o que representa um aumento da confiança da comunidade em relação à polícia, bem como proporciona a essas organizações uma maior consciência acerca de seu ambiente de atuação.

Além disso, a adoção do ILP apresentou resultados positivos no controle da criminalidade ao possibilitar uma melhor compreensão do ambiente criminal pelos policiais, resultando na efetiva redução dos índices criminais.

Como fatores críticos para o sucesso do ILP pode-se destacar: observância das necessidades dos policiais que atuam na ponta, qualidade dos dados e informações que são coletados e registrados, envolvimento dos diversos atores relacionados ao processo de implementação e execução do ILP, especialmente dos que se encontram em papel de liderança.

Além disso, para a efetiva implementação do ILP, é necessário que sejam definidas, de forma clara, quais são as atribuições dos diversos profissionais envolvidos no processo, bem como que, tanto os profissionais envolvidos diretamente na atividade, quanto os profissionais atuantes no policiamento ostensivo e os profissionais em função de gestão, sejam capacitados para atuarem de acordo com essa metodologia.

No que se refere aos aspectos normativos que envolvem a adoção do ILP, observou-se que a maior adesão às normas revelou uma correlação com a criação de produtos de inteligência, com a integração da inteligência no processo decisório, com a valorização do compartilhamento de informações, e com uma maior proximidade e compartilhamento de conhecimentos com outras agências.

Nesse sentido, observa-se, no Brasil, a existência de um pano de fundo normativo mínimo no que se refere às atribuições dos órgãos de segurança pública e à estrutura e às atribuições do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública.

Para fins de plena aplicação desse método de policiamento no Brasil, verifica-se a necessidade de estabelecimento de uma doutrina adaptada à configuração e às competências dos órgãos de segurança pública brasileiro, sobretudo, em se tratando de policiamento ostensivo e preventivo, às competências das polícias militares e da Polícia Rodoviária Federal. Em termos práticos, como modelo possível de ser adaptado à realidade brasileira, destaca-se o programa de “oficiais de inteligência” implementado pelo Departamento de Polícia de Phoenix.

Diante de todo o exposto, verifica-se que o ILP é uma modalidade de policiamento que apresenta resultados significativos em diversos países, possibilitando o emprego mais racional e efetivo dos recursos das instituições policiais, sendo plenamente viável sua adoção no Brasil. Nesse sentido, espera-se que o presente trabalho possa servir como base teórica que fundamente a criação de políticas de Segurança Pública voltadas à adoção do ILP no país, especialmente no âmbito das polícias militares.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, F Scarpelli de. Inteligência Policial: efeitos das distorções no entendimento e na aplicação. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, v. 3, n. (2), p. 37–54, 20 dez. 2013. <https://doi.org/10.31412/rbcp.v3i2.57>.

BOTTEMA, A. J.; TELEP, C. W. The benefit of intelligence officers: Assessing their contribution to success through actionable intelligence. *Policing: An International Journal*, v. 42, n.(1), p. 2–15, 2019. <https://doi.org/10.1108/PIJPSM-07-2018-0088>.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988.

BRASIL. Decreto n.º 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*. 2000.

BRASIL. Decreto n.º 10.777, de 24 agosto de 2021. *Institui a Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública*. 2021.

BRASIL. Decreto n.º 10.778, de 24 agosto de 2021. *Aprova a Estratégia Nacional de Inteligência de Segurança Pública*. 2021.

BRASIL. Lei n.º 9.883, de 7 de dezembro de 1999. *Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN e dá outras providências*. 1999.

BRASIL. Lei n.º 13.675, de 11 de junho de 2018. *Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7o do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar n.º 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei n.º 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei n.º 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei n.º 12.681, de 4 de julho de 2012*. 2018.

BRASIL, D. A. *O policiamento orientado pela inteligência e o desempenho da Polícia Rodoviária Federal na apreensão de drogas*. 2022. Dissertação – Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

BRASIL, D. A.; MAUERBERG JÚNIOR, A. *A relação entre o policiamento orientado pela inteligência e o desempenho nas organizações policiais: um breve tour pela literatura recente sobre o tema*. In: IX BURCHER, M.; WHELAN, C. *Intelligence-Led Policing in Practice*:

Reflections From Intelligence Analysts. *Police Quarterly*, v. 22, n. (2), p. 139–160, jun. 2019. <https://doi.org/10.1177/1098611118796890>.

CARTER, D. L.; CARTER, J. G. Intelligence-Led Policing: Conceptual and Functional Considerations for Public Policy. *Criminal Justice Policy Review*, v. 20, n.(3), p. 310–325, set. 2009. <https://doi.org/10.1177/0887403408327381>.

CARTER, J. G. Institutional Pressures and Isomorphism: The Impact on Intelligence-Led Policing Adoption. *Police Quarterly*, v. 19, n. (4), p. 435–460, dez. 2016. <https://doi.org/10.1177/1098611116639536>.

CARTER, J. G.; FOX, B. Community policing and intelligence-led policing: An examination of convergent or discriminant validity. *Policing: An International Journal*, v. 42, n. (1), p. 43–58, 11 fev. 2019. <https://doi.org/10.1108/PIJPSM-07-2018-0105>.

CARTER, J. G.; PHILLIPS, S. W.; GAYADEEN, S. M. Implementing Intelligence-Led Policing: An Application of Loose-Coupling Theory. *Journal of Criminal Justice*, v. 42, n. 6, p. 433–442, nov. 2014. <https://doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2014.08.002>.

CEPIK, M. Sistemas nacionais de inteligência: origens, lógica de expansão e configuração atual. *Dados*, v. 46, n. (1), p. 75–127, 2003. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000100003>.

COLLIER, P. M. Policing and the Intelligent Application of Knowledge. *Public Money and Management*, v. 26, n. (2), p. 109–116, abr. 2006. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2006.00509.x>.

COLLIER, P. M.; EDWARDS, J. S.; SHAW, D. Communicating knowledge about police performance. *International Journal of Productivity and Performance Management*, v. 53, n. (5), p. 458–467, 1 jul. 2004. <https://doi.org/10.1108/17410400410545923>.

COPE, N. Intelligence Led Policing or Policing Led Intelligence?: Integrating Volume Crime Analysis into Policing. *British Journal of Criminology*, v. 44, n. (2), p. 188–203, 1 mar. 2004. <https://doi.org/10.1093/bjc/44.2.188>.

DARROCH, S.; MAZEROLLE, L. Intelligence-led policing: a comparative analysis of community context influencing innovation uptake. *Policing and Society*, v. 25, n. (1), p. 1–24, 2 jan. 2015. <https://doi.org/10.1080/10439463.2013.784312>.

ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA,

2022. São Paulo: Sociedade Brasileira de Administração Pública, 2022.
Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/305>. Acesso em: 15 fev. 2023.

JAMES, A. Forward to the past: reinventing intelligence-led policing in Britain. *Police Practice and Research*, v. 15, n. (1), p. 75–88, 2013. <https://doi.org/10.1080/15614263.2012.754126>.

JAMES, A. The Path to Enlightenment: Limiting Costs and Maximizing Returns from Intelligence-Led Policy and Practice in Public Policing. *Policing*, p. paw050, 7 jan. 2017. <https://doi.org/10.1093/police/paw050>.

LINDSAY, A.; BRADLEY, T.; MACKENZIE, S. Organisational barriers to institutional change: The case of intelligence in New Zealand policing. *The Howard Journal of Crime and Justice*, v. 61, n. (4), p. 407–426, dez. 2022. <https://doi.org/10.1111/hojo.12486>.

ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATE IN EUROPE. *OSCE Guidebook Policing*. [S. l.]: Organization for Security and Co-operate in Europe, 2017.

RATCLIFFE, J. *Intelligence-led policing*. 2. ed. New York: Routledge, 2016.

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. Resolução n.º 1, de 15 de julho de 2009. *Regulamenta o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública - SISP*, e dá outras providências. 2009.

SILVA, W. C. P. Usando Policiamento Liderado por Inteligência para Combater Assaltos a Bancos no Rio Grande do Norte, Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, v. 13, n. (8), p. 21–51, 22 mar. 2022. <https://doi.org/10.31412/rbcp.v13i8.929>.

SOARES, L. F. M. Fundamentos históricos de uma inteligência reativa: reflexões sobre as perspectivas de transição para um modelo de inteligência focado na prevenção da criminalidade. *Revista de Ciências Policiais*, v. 4, 2022.

TELEP, C. W.; READY, J.; BOTTEMA, A. J. Working Towards Intelligence-Led Policing: The Phoenix Police Department Intelligence Officer Program. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, v. 12, n. (3), p. 332–343, 1 set. 2018. <https://doi.org/10.1093/police/pax094>.

UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. *National criminal intelligence sharing plan*. [S. l.]: United States Department of Justice, 2003.

UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. Navigating Your Agency's Path to Intelligence-Led Policing. [S. l.: s. n.], 2009.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS E DECLARAÇÕES DE AUTORIA
(integridade científica)

Declaração de conflito de interesse: A autoria confirma não haver conflitos de interesse na condução desta pesquisa e na redação deste artigo.

Declaração de autoria: Todos e apenas os pesquisadores que atendem os requisitos de autoria deste artigo são listados como autores; todos os coautores são integralmente responsáveis por este trabalho em sua totalidade.

Declaração de originalidade: A autoria assegura que o texto aqui publicado não foi previamente divulgado em qualquer outro local e que a futura republicação apenas será feita com expressa referência desta publicação original; também atesta(m) que não há plágio de material de terceiros ou autoplágio.

COMO CITAR (ABNT BRASIL):

PYTLOWANCIV, Diogo Fernando Sampaio. Intelligence-Led Policing e possibilidade de implementação no Brasil. **REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS POLICIAIS**, Brasília, Brasil, v. 15, n. 1, p. 103-123, jan.-abr. 2024.



ESTA OBRA ESTÁ LICENCIADA COM UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS ATRIBUIÇÃO - NÃOCOMERCIAL 4.0 INTERNACIONAL.