

# SEGURANÇA PÚBLICA, INTELIGÊNCIA E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

**TONY GEAN BARBOSA DE CASTRO**

DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL - BRASIL



## RESUMO

O presente trabalho discorrerá sobre a segurança pública, inteligência e cooperação internacional como formas conjuntas de instrumentalização e fortalecimento ao efetivo enfrentamento à criminalidade organizada, sobretudo quando atuante para além das raia limitrofes dos Estados, ou seja, com caráter transnacional.

**PALAVRAS-CHAVE:** inteligência, segurança pública, cooperação internacional, crime organizado transnacional.

## 1. INTRODUÇÃO

É corrente a afirmação de que a segurança pública se apresenta como questão primordial para garantia da convivência possível e minimamente pacífica dos atores da sociedade. Tendo em conta que em toda sociedade devem existir normas, direitos e deveres a regular a vida dos cidadãos, a expectativa é que suas condutas se situem dentro de padrões socialmente aceitáveis, mas, na prática, é um truismo dizer, isso nem sempre acontece. Antes, deparamos, em todo e qualquer grupo social, com transgressores das regras estabelecidas, exigindo-se do Estado, por meio da segurança pública, a sua salvaguarda. E não haveria como ser diferente uma vez que o provimento de segurança pública foi avocado pelo Estado de forma monopolística.

A partir do momento, portanto, em que são criadas regras democráticas a delinear comportamentos socialmente aceitáveis, apresenta-se indispensável a adoção e implementação de uma política estatal capaz de enfrentar a ameaça ao processo civilizatório representada pela criminalidade.

Ampliando o problema para a esfera internacional, o avanço tecnológico e a globalização trouxeram, a despeito de vários benefícios, contribuições para o aumento da criminalidade que passou a exprimir, dentre outros aspectos, o caráter de transnacionalidade, apresentando-se cada vez mais complexa máxime em razão de novas técnicas e de sofisticadas formas de ação, trazendo novos desafios ao trabalho desenvolvido pelos responsáveis pela segurança pública. Neste contexto, os Estados e seus respectivos órgãos de segurança devem desenvolver formas de ação capazes de tornar mais eficiente o combate a essa nova criminalidade.

Dentro deste cenário é que sobreleva o papel conjunto a ser desempenhado pela inteligência (*intelligence*) e pela cooperação internacional.

## **2. INTELIGÊNCIA E SEGURANÇA PÚBLICA**

### **2.1. CONCEITO DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Para Mendes Pimentel, o conteúdo do termo segurança não é de fácil precisão (PIMENTEL, s. d.). Não há como negar, entretanto, que alguns elementos são característicos e indispensáveis quando se alude à segurança pública tais como prevenção, repressão e compromisso de manutenção da ordem pública e da paz social bem como a salvaguarda de direitos fundamentais dos integrantes de uma dada sociedade. Nesse sentido, pode-se obter um conceito de segurança pública da Lei de mesmo nome vigente na República Portuguesa ao esclarecer que se trata da atividade desenvolvida pelo Estado com o escopo de:

*garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercícios dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática<sup>1</sup>.*

Deve reger-se ainda, a segurança pública, pela observância dos princípios do Estado democrático de direito, dos direitos, liberdades e garantias do cidadão. Para os efeitos da abordagem a ser desenvolvida neste trabalho, sobrelevam ainda os aspectos da integração, cooperação, coordenação e complementariedade a definir o sistema de segurança pública.

---

1 Artigo 1º da Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto que aprova a Lei de Segurança pública.

Importante ponderação, digna de registro, das palavras de Mendes Pimentel, conquanto ainda se referindo ao artigo definidor de segurança pública da já revogada Lei Portuguesa n.º 20/87, de 12 de Junho, confira-se:

*...o conceito de segurança plasmado no referido artigo o é pela sua dimensão negativa, ou seja, como forma de reacção do Estado no caso de se ter ofendido a liberdade dos cidadãos...o que pretendo aqui acentuar é outra faceta, ou seja, a segurança enquanto meio de evitar a agressão; de impedir o nascimento do ilícito. É nesta dimensão positiva que a segurança ganha um novo alento e, quanto a nós, protege melhor o cidadão. Talvez não seja visível, ou melhor dizendo, tão mediática, mas é com certeza mais eficaz e a longo tempo mostrar-se-à mais acertada. Aquilo que se pretende, o que o Estado deve proporcionar aos cidadãos, é não tanto o ressarcir uma ofensa cometida, o que também é importante, mas criar condições para que estas nem sequer se verifiquem. **A segurança assim entendida traduz-se no direito de exigir ao Estado prestações positivas que tutelam e garantam a liberdade do cidadão...** (PIMENTEL, s. d.) (grifo nosso).*

Nesse contexto, é tarefa da segurança pública, numa sociedade democrática, em síntese, a manutenção da paz e da ordem pública, a salvaguarda e a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos e do pleno exercício da cidadania, empreendendo ações de prevenção e repressão à ameaças e riscos à convivência social pacífica.

## 2.2 CONCEITO DE INTELIGÊNCIA

Conquanto não se vá dedicar aqui sobre este conceito com a profundidade técnica e acadêmica típicas dos estudiosos do tema, podemos afirmar que a definição de inteligência<sup>2</sup> (*intelligence*) envolve os aspectos da atividade, do produto dessa atividade e da unidade organizacional que a executa. A inteligência se destina ao assessoramento do processo decisório de uma dada organização. Aqui, cuidaremos de focar esse processo decisório na esfera governamental, nomeadamente na segurança pública.

---

2 No Brasil, utiliza-se o vocábulo “inteligência” para se referir ao vocábulo “informações” da literatura lusitana. Entretanto, conforme esclarece Fernando do Carmo Fernandes, in REVISTA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA. Brasília: Abin, v. 2, n. 3, set. 2006, p. 8. “durante muito tempo, empregou-se o vocábulo ‘Informações’ no lugar de ‘Inteligência’, o que repercutiu, conseqüentemente, nas traduções da época. Só em 1990, após a extinção do Serviço Nacional de Informações (SNI) e a criação da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), é que o País passou a adotar o termo ‘Inteligência.’”

O objeto, assim, da inteligência, nesse processo, é a coleta, análise e difusão de conhecimentos sobre fatos, domésticos e internacionais, dotados de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e sobre a ação governamental a ser implementada com base no conhecimento obtido e na análise realizada. O campo natural, portanto, de atuação da inteligência situa-se no nível estratégico decisório, buscando e analisando dados que possam revelar ameaças ou oportunidades ao Estado, subsidiando a tomada de decisões, daí a sua relevância. Nas palavras de Antônio de Jesus Bispo:

*...As informações, neste sentido restrito de processo, consistem na análise da informação no sentido da obtenção de conhecimento, constituem-se como patamar acima da informação, com o trabalho efectuado sobre os dados para lhes dar sentido no quadro dos propósitos a quem ele serve, seja o Estado, uma unidade militar ou uma empresa. É a compreensão da informação relacionada, organizada e contextualizada. Parece-nos importante vincar esta diferença, porque é frequentemente veiculada ao nível da opinião publicada, a ideia de que os serviços de informações constituem apenas um grande banco de dados, sendo a sua actividade principal fazer a gestão sistematizada desse manancial de informação...Importa portanto conhecer o Outro e o ambiente onde a ação se irá desenvolver. É este conhecimento o produto do esforço de qualquer serviço de informações... (BISPO, s. d., p. 95) (grifo nosso).*

A inteligência representa ainda forte potencial de instrumentalizar o Estado para o enfrentamento às ameaças atuais e também futuras, o que se faz exequível a partir de uma capacidade cognitivo-prospectiva. Nessa linha de raciocínio, aduz Antônio de Jesus Bispo que:

*“...O resultado do trabalho das Informações constitui quase sempre uma previsão, como se nos afigura óbvio...Sendo uma previsão, deverá ser calculada com base num modelo, ou num conjunto de modelos, de natureza dedutiva, indutiva ou abductiva. Estes modelos são inerentes à própria actividade de informar, e não constituem necessariamente modelos de interacção estratégica de carácter mais ou menos abstracto, embora os devam ter em consideração ...” (BISPO, s. d., p. 79).*

Trata-se, portanto, a inteligência, de uma atividade especializada e permanente com o escopo de produzir “informação acionável” de interesse de determinada organização e, na hipótese, do Estado no âmbito da segurança pública a quem os serviços de inteligência estão a servir. Esta *actionable intelligence*, além de estar dotada de disponibilidade imediata, ou seja, inteiramente “à

mão” quando necessária, demanda ainda a salvaguarda contra ações contrárias ou hostis. Sob esse prisma, observa novamente Antônio de Jesus Bispo que:

*...O ciclo clássico da produção das informações compreende, em termos muito gerais, a direcção, a obtenção ou captura de dados, a **protecção**, a análise, a produção de resultados, a certificação de resultados e a disseminação aos potenciais utentes...a divulgação dos resultados obriga a certas regras restritivas, tanto no que **concerne à necessidade de protecção da informação**, do ponto de vista operacional, para encobrir intenções, como à necessidade de preservar as fontes...Os Serviços de Informações do Estado estão sujeitos a pressões particulares, resultantes da sua natureza. Para garantirem o cumprimento dos seus objectivos, e pelas razões que se afluaram, **devem adoptar o secretismo desejável relativamente à pesquisa, análise e divulgação de resultados**; numa sociedade democrática aberta esta maneira de proceder nem sempre é muito bem aceite, em especial quando possam estar em causa as garantias dos direitos fundamentais dos cidadãos, ou quando se cria a percepção de que isso poderá vir a acontecer... ” (BISPO, s. d., p. 80-87) (grifo nosso).*

Observam ainda Isabel Gil Balué e Marta Sianes Oliveira do Nascimento que:

*...O atual cenário, caracterizado pela globalização de mercados e pela inovação tecnológica, possibilitou a consolidação do conhecimento como diferencial competitivo, imprescindível a quaisquer empreendimento e atividade. Em decorrência, empresas e **Estados têm estabelecido estratégias voltadas para sua protecção, especialmente quando sua salvaguarda está diretamente relacionada à preservação de interesses econômicos e a questões de soberania...** (BALUÉ e NASCIMENTO, 2006, p. 84-90)(grifo nosso).*

### 2.3. RELAÇÃO ENTRE INTELIGÊNCIA E SEGURANÇA PÚBLICA

A inteligência representa definitivamente a ferramenta útil para a boa gestão da segurança pública, servindo como sólido alicerce para que os Estados não se fragilizem ou sucumbam diante do crime, especialmente o já mencionado crime organizado. A se situar definitivamente na agenda política dos Estados, a segurança pública se mostra como uma realidade da mais alta complexidade a exigir adoção de uma política firme, sólida e consistente, de planejamento e de medidas que proporcionem resultados concretos e profícuos, tudo voltado à correção das vulnerabilidades, sendo impensável, inaceitável e perigoso correr o risco da falta de sistematicidade ou do imprevisto.

Nesse processo, indispensável a obtenção, produção e análise de insumos informacionais de qualidade - bem como seu uso inteligente - sob pena de comprometimento *ab initio* das políticas públicas que os Estados intencionem adotar no terreno da segurança pública, sendo recorrente, mas reconhecidamente acertada a afirmação de que estas políticas serão tão mais efetivas quanto mais se fizerem balizar pela informação.

Assim, **para a tomada de decisões no âmbito da segurança pública, apresentam-se indispensáveis a coleta e a análise de subsídios informacionais aos atores do sistema de segurança, o que implica** um tratamento adequado destes elementos. Tais subsídios, que ainda se apresentam como dados brutos, não trabalhados, demandam a devida análise para que posteriormente sejam transformados em conhecimento e, em seguida, *intelligence*, o que conduzirá à obtenção do conhecimento estratégico, possibilitando, assim, que os formuladores da política (*decision-makers*) possam tomar decisões estratégicas acertadas.

Faz-se necessário, portanto, reconhecer o papel fundamental da inteligência na elaboração e execução de políticas de segurança pública, uma vez que este instrumental de apoio ao combate à criminalidade de alta complexidade, apresenta-se imprescindível ao suporte/assessoramento das autoridades governamentais (*decision-makers*) na elaboração de planos e políticas de segurança pública, suprindo-os da *intelligence* adequada à tomada de decisões a partir da identificação das ameaças e riscos e as possibilidades de neutralização e enfreteamento.

Nesse processo, lembra Casimiro Morgado, Docente da Universidade Lusíada, a necessidade de respeito à Constituição e à Lei e que os Serviços de Inteligência prestam-se para evitar a prática de atos que “*pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de Direito constitucionalmente estabelecido*” (MORGADO, 1998, p. 86). Ao se referir sobre a suposta concorrência ou coincidência entre as competências atribuídas ao Serviço de Segurança pública e aos Órgãos Policiais em Portugal, esclarece:

*...Em face do quadro normativo existente, não só não existe coincidência ou concorrência, como existe, uma complementaridade. Essa complementaridade existe no âmbito da segurança pública (no aspecto da manutenção da ordem pública) – atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas... Às informações o que interessa é o estudo*

dos factos, dos *fenômenos* e das *actividades*, não tanto as condutas concretas dos agentes concretos...Mais do que saber e determinar se A ou B praticaram, concretamente, um crime, susceptível de pôr em causa a segurança pública e quais os seus actos de execução, interessa conhecer o fenómeno como modus operandi ou modus faciendi que pode, eventualmente, ser utilizado por outros agentes. Ora, para a investigação criminal é de extrema utilidade e até necessidade – para correcta percepção da situação concreta – o conhecimento do fenómeno na sua globalidade, o modus operandi genericamente utilizado e que pode, também, ter sido utilizado no caso concreto ... (MORGADO, 1998, p. 87-88) (grifo nosso).

O trecho supratranscrito, embora referindo-se ao quadro normativo lusitano, traz explícita a coerente e acertada ideia, a nosso ver, de que o sistema (e aqui podemos nos referir ao brasileiro), não deve operar de forma fragmentária e isolada, mas sim integrada e em cooperação, o que viabilizará, de forma mais efetiva, o combate aos alicerces do crime organizado, otimizando-se os recursos e maximizando-se as ações e resultados dos órgãos de segurança pública. Reforça esse raciocínio a afirmação de Michael Herman (1996, p. 204) para quem a mais elementar razão, dentre as diversas e que são favoráveis à cooperação, reside na possibilidade de haver sempre mais informação potencialmente disponível do que qualquer agência possa isoladamente coletar, entendimento que se aplica, de igual modo, ao tema do tópico seguinte<sup>3</sup> que tem como um dos objetos a cooperação internacional.

### 3. RELAÇÃO ENTRE SEGURANÇA PÚBLICA, INTELIGÊNCIA E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Conforme tem sido mencionado no decorrer deste artigo, o objeto das informações é a coleta, análise e difusão de conhecimentos sobre fatos, domésticos, mas também internacionais, dotados de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório estatal. Nesse sentido, lembra Cepik (2003) que a atividade de inteligência executada pelas agências também se debruçam, por óbvio, sobre “*problemas e alvos relevantes para a política externa*” em razão da necessidade, no terreno das relações internacionais, de que uma decisão na esfera da política internacional também se mostre estratégica.

3 “one basic reason for cooperation is that there is always more information potentially available than any agency can collect by itself”. (HERMAN, 1996, p. 204)

No que diz com o enfrentamento do crime no contexto destas relações internacionais, sabe-se que o crime organizado de caráter transnacional, conforme a expressão já está a indicar, ignora fronteiras ou nacionalidades e é indiferente a política ou ideologias, penetrando em todos os setores domésticos do Estado, públicos ou privados, e arregimentando seguidores em qualquer parte do planeta<sup>4</sup>.

Com efeito, as recentes transformações na economia mundial - marcadas pelo desenvolvimento tecnológico e incremento das relações comerciais internacionais, culminando no contexto econômico atual da globalização -, trouxeram avanços significativos para a sociedade internacional. Paralelamente, no entanto, lançou novos desafios, alguns representativos de sérias ameaças<sup>5</sup> à segurança pública de que é exemplo o já mencionado enfrentamento à criminalidade transnacional. Citamos a prática da lavagem de dinheiro, dos crimes cibernéticos e do terrorismo como exemplos de delitos que transpõem os limites territoriais dos Estados e isso a partir do elevado poder de articulação, planejamento e sofisticação do crime organizado cujos atores, não raro, pertencem a nacionalidades diversas, configurando, assim, o caráter transnacional das redes criminosas modernas.

Nesse contexto, a criminalidade, ao ultrapassar as raia limitrofes de um Estado, deixa de ser um problema local de uma cidade ou de uma nação e faz com que o problema passe a assumir contornos globais. E o enfrentamento, por sua vez, passou a exigir esforços de igual magnitude, o que não simplesmente abre espaço, mas impõe uma cooperação entre os Estados. Neste cenário adverso, pondera Maria Victoria Leos, referindo-se tanto às novas ameaças quanto à capacidade cognitivo-prospectiva já mencionada neste trabalho, que:

*...O novo paradigma de ameaça trabalha com um inimigo desconhecido, geralmente não-governamental e não-convencional, que não respeita as regras estabelecidas. A nova ameaça se apresenta assimétrica e é "quase impossível de ser prevista com antecedência, sendo apoiada por um número ilimitado de criminosos, terroristas, traficantes de drogas, viciados em drogas e corruptos". Dado este novo ambiente de imprevisibilidade, haverá, provavelmente,*

---

4 Nas palavras do Sociólogo Espanhol Manuel Castells, em seu livro "Fim de Milênio", o chamado "crime global" constrói redes em escala planetária que são capazes de impactar a economia, a política e a segurança dos Estados, enquanto estes mesmos Estados, limitados por fronteiras geográficas, ficam à míngua de instrumentos repressivos consentâneos com a envergadura da ameaça.

5 Ameaças transnacionais de que são exemplo o terrorismo, o crime organizado transnacional, o tráfico internacional de drogas, de armas e de pessoas, lavagem de dinheiro e os crimes cibernéticos.



*uma procura maior pela inteligência no futuro, apresentando-se imperativo que a inteligência e as suas capacidades potenciais sejam totalmente compreendidas para, primeiro, evitar que se definam expectativas irrealistas que não possam ser atendidas pelos serviços de informações e, em segundo lugar, para garantir que os serviços de informações apoiem as necessidades dos decision makers "- desde o nível estratégico/nacional até os níveis operacional e tático... (LEOS, 2011).*

O combate às mencionadas ameaças, nomeadamente à criminalidade organizada transnacional, implica, portanto, a nosso sentir, uma indispensável articulação de ações entre os Estados e instituições afetados, dentro do enfrentamento ao desafio de aparelhar e otimizar as redes de cooperação internacional. Nesse processo, impõe-se a observância e a adoção de alguns princípios de cooperação entre as instituições policiais destes países, o que depende, dentre outros fatores<sup>6</sup>, não só de um bom trabalho dos analistas, mas também da vontade política dos dirigentes dos Órgãos de Segurança pública<sup>7</sup>. Para se avançar nesse processo de cooperação, é preciso, conforme expõe Leos (2011), dentre outros aspectos:

a) estabelecer sólidas redes de relacionamento, escopo atingível a partir de iniciativas interinstitucionais precedidas de conferências profissionais e intercâmbio de pessoal;

b) Construir confiança e respeito mútuos - na construção das mencionadas redes de informações, os profissionais de inteligência devem aprender a contar um com outro e partilhar os dados relevantes;

c) partilhar uma visão comum - um objetivo comum para todos os profissionais de inteligência deve ser o de fornecer o produto mais completo possível;

---

6 E de outros princípios como os da igualdade, reciprocidade e benefício mútuo.

7 Sobre vontade política, esclarece Valentin Kiorsak que *"Por cooperação entre dois serviços de Inteligência, compreendemos a realização por eles, nos limites de suas competências, por incumbência ou com autorização da alta direção de seus países, de ações conjuntas em áreas operacionais de interesse recíproco. Em face disso, subentende-se por ações conjuntas tanto medidas operacionais concretas como o intercâmbio de informações de Inteligência de interesse mútuo...E por que o "por incumbência ou com autorização da alta direção de seus países"? Isso é devido ao fato de que a interação dos serviços de Inteligência é parte integrante das relações entre Estados e, por isso, apenas o poder dirigente resolve se deve estabelecer e desenvolver contatos com esse ou aquele Estado em uma área tão melindrosa e delicada como é a atividade dos serviços de Inteligência."* (KIORSACK, 2006, p. 71-82) (grifo nosso).

d) Minimizar questões territoriais – representa uma utopia imaginar que tais questões não se farão presentes dentro dessa iniciativa. No entanto, isso deve ser minimizado, desenvolvendo-se um plano para que estas questões sejam abordadas à medida que forem surgindo, o que requer a consciência de que os interesses da nação, salvaguardados a partir de uma segurança pública, estão acima dos interesses internos da Agência;

e) Incentivar a comunicação contínua - fundamental para superar todas as barreiras em colaboração e

f) eliminar os impedimentos – trata-se de uma responsabilidade de todos evitar situações que possam causar entraves à colaboração, adotando-se medidas imediatas contra qualquer obstáculo que venha surgir com esse potencial<sup>8</sup>.

No atual cenário globalizado em que as ameaças transnacionais afetam áreas para além do conceito tradicional de defesa nacional<sup>9</sup>, sobrelevam, com elevado grau de importância, insista-se, as ações coordenadas pelos atores do Estado na esfera internacional, e isso a despeito de haver empecilhos ou dificuldades para a boa execução da cooperação internacional<sup>10</sup>, tudo a implicar a

---

8 Sobre outros princípios capazes de proporcionar resultados e eficácia na cooperação internacional dos serviços de Inteligência, ver Valenti Kiorsak segundo o qual essa eficácia depende, primordialmente, da observância dos seguintes princípios: voluntariedade; igualdade de direitos; não-ingerência nos assuntos internos; “desideologização”; vantagem mútua; possibilidades das partes; respeito a algum secretismo em casos, e.g., de riscos para a fonte; cuidados na utilização das informações para não causar danos a terceiros etc. (KIORSK, 2006, p. 71-82).

9 Conforme bem expõe Ana Paula Brandão “Tradicionalmente, o estudo sobre questões de segurança incidia sobre as dimensões político-militar e estadual. No pós-Guerra Fria, afirma-se, crescentemente, a investigação sobre as dimensões não militar e global da segurança, num contexto de profunda mudança da sociedade internacional que estimula a reflexão sobre a segurança como conceito, como disciplina e como política. Habitua-se a equacionar o termo ‘segurança’ com ‘militar’, ‘defesa’ e ‘Estado’, somos hoje confrontados com realidades e com propostas teóricas que desafiam essa forma de pensar. As propostas são diversas, indo desde a extensão dos sectores da segurança à análise da construção dos conceitos, passando pelo alargamento dos actores da segurança. A nível da prática política tem-se afirmado a tendência para o alargamento do conceito e para nele incluir questões como a degradação ambiental, o **crime internacional organizado**, a propagação transnacional de doenças, o subdesenvolvimento e os movimentos migratórios internacionais em grande escala.” (BRANDÃO, 1998, p. 37) (grifo nosso).

10 Tais como diferenças nas percepções de ameaça, de segurança, de doutrinas e procedimentos de inteligência, de prioridades, de sistemas jurídicos e legislações internas, de capacidades de informações, linguagem e cultura etc. Sobre situações que dificultam a cooperação ou reduzem substancialmente sua eficácia, cf. KIORSK, 2006, p. 71-82. Para esse autor: “*Em geral, diversas condicionantes de caráter objetivo e subjetivo, que podem favorecer ou frear o mencionado processo, influenciam na cooperação dos serviços de Inteligência – assim como em qualquer forma de atividade humana. Alguns motivos objetivos que dificultam a interação são a ausência de interesses comuns, a distância e as possibilidades financeiras e*

necessidade de diversos ajustes de harmonização. Com efeito, o caráter transnacional das atuais ameaças conduz inevitavelmente a uma política voltada à cooperação de intelligence para fazer frente a essa nova realidade de transnacionalização dos desafios. Na linha de defesa dessa necessidade, sustenta Kiorsak:

*...Por cooperação entre dois serviços de Inteligência, compreendemos a realização por eles, nos limites de suas competências, por incumbência ou com autorização da alta direção de seus países, de ações conjuntas em áreas operacionais de interesse recíproco. Em face disso, subentende-se por ações conjuntas tanto medidas operacionais concretas como o intercâmbio de informações de Inteligência de interesse mútuo...Os líderes de todos os países têm a clara consciência de que apenas ações conjuntas e coordenadas dos serviços de Inteligência podem identificar, prevenir e impedir a ação de terroristas e de membros de estruturas criminosas que planejam e realizam crimes contra a civilização, a vida e a saúde dos cidadãos no planeta. Compreendem também que o trabalho de combater as ameaças atuais é cometido, primordialmente, aos serviços de Inteligência, uma vez que apenas eles são capazes de solucioná-las com eficácia, por meio de recursos e métodos específicos da atividade. Da mesma forma, é razoável constatar que os próprios profissionais dos órgãos de Inteligência e de Contra-Inteligência sabem com perfeição que só é possível combater as ameaças atuais de caráter internacional e transnacional através da cooperação com os colegas estrangeiros. Nesse sentido, é imprudente subestimar a importância da interação dos serviços de Inteligência no momento...A atual realidade mundial, mais precisamente os desafios transnacionais, que representam ameaça ao mundo todo, determina, aos serviços de Inteligência, a necessidade de manter relações de interação com o objetivo de contrapor-se ao terrorismo internacional, ao narcotráfico e ao crime organizado. O termo "crime organizado" refere-se, neste texto, a ações extremamente perigosas, como, comércio ilegal de armas, contrabando, tráfico humano, lavagem de dinheiro, falsificação de dinheiro e de documentos e fraudes financeiras de grande monta, realizadas por organizações criminosas ... (KIORSK, 2006, p. 71-82) (grifo nosso)*

Lançando mão novamente das pertinentes manifestações de Leos:

*...as agências de informações de cada Estado devem desempenhar um papel fundamental na recolha, processamento e análise de informações necessárias para a tomada de decisão de seus respectivos*

---

*operacionais limitadas. Aos subjetivos podemos relacionar a divergência de visões de cada uma das partes quanto à cooperação, a existência de atritos políticos entre os Estados, a falta de desejo de interagir e uma posição preconcebida quanto a determinado serviço de Inteligência...*"

*líderes... É importante notar que as informações estratégicas não devem ser para o benefício exclusivo das organizações de informações. Informações estratégicas são um instrumento de Estado, a serviço dos interesses do Estado e como tal deve ter laços estreitos com outras entidades políticas do Estado, tais como defesa, segurança, relações exteriores etc... Além disso, o desenvolvimento e execução de informações estratégicas devem ser parte do plano estratégico do Estado, de onde estas derivam a sua amplitude e profundidade de ação. Esse planejamento deve incluir também os níveis de integração e cooperação com outras organizações governamentais, **bem como as agências de informações estrangeiras - a chave para o desenvolvimento das organizações interagências...** (LEOS, 2011, p. 21) (grifo nosso).*

#### 4. CONVENÇÃO DE PALERMO, ACORDO SCHENGEN E MERCOSUL

Dado que o crime organizado transnacional tem imposto a necessidade de configuração de um nova arma no seu enfrentamento consistente na cooperação internacional a municiar os Estados afetados de mais um instrumento para o efetivo enfrentamento do terrorismo, do tráfico internacional de drogas, de armas e de seres humanos, lavagem de dinheiro dentre outros, cumpre fazer breve referência neste capítulo a alguns mecanismos (regionais e internacionais) de enfrentamento com respaldo nesta cooperação.

Cumpre, inicialmente, fazer consignar a existência, no âmbito do Espaço Europeu, do Acordo Schengen<sup>11</sup> e da necessidade de cooperação entre os Estados signatários sob pena de comprometimento do escopo estrutural do referido Acordo - inclinado à supressão gradual dos controles nas fronteiras no Espaço Schengen<sup>12</sup> e da efetiva liberdade de circulação de pessoas nesse território -, quando a criminalidade transnacional passa a

---

11 Schengen é a designação dada a dois Acordos Internacionais (um Acordo inicial, Acordo de Schengen de 14 de Junho de 1985 e outro posterior denominado Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 19 de Junho de 1990, tendo entrado em vigor em 26 de Março de 1995) assinados por um conjunto de Estados Membros da EU visando a livre circulação de pessoas sem a necessidade de apresentação de passaporte nas fronteiras. Disponível em [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/l33020\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_pt.htm). Acesso em 12.11.2011.

12 O espaço territorial criado em decorrência do acordo é conhecido como Espaço Schengen que foi integrado no quadro jurídico e institucional da União Européia. No entanto, nem todos os países que cooperam no âmbito do acordo Schengen são membros do Espaço Schengen. Disponível em [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/l33020\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_pt.htm). Acesso em 12.11.2011.

proporcionar, em realidade, a livre circulação de criminosos e a propagação de ameaças à segurança pública dos países membros. Nesse sentido, prevê o Acordo Schengen, mais nomeadamente a sua Convenção de Aplicação, medidas de cooperação policial internacional, assumindo, a troca de informações, papel de relevo e preponderante conforme se depreende dos itens 1 e 2 do artigo 46 do Acordo, *in verbis*:

*1. Em casos especiais, cada Parte Contratante pode, em cumprimento da sua legislação nacional e sem que tal lhe seja solicitado, comunicar à Parte Contratante interessada informações que se possam revelar importantes para esta, com vista à assistência em matéria de repressão de crimes futuros, à prevenção de crimes ou à prevenção de ameaças para a ordem e segurança públicas.*

*2. As informações serão trocadas, sem prejuízo da cooperação nas regiões fronteiriças prevista no n.º 4 do artigo 39.º, por intermédio de um órgão central a designar. Em casos especialmente urgentes, a troca de informações, na acepção do presente artigo, pode efectuar-se directamente entre as autoridades de polícia em causa, salvo disposição nacional em contrário. O órgão central será informado do facto o mais rapidamente possível.*

No que toca à prevenção e repressão ao tráfico internacional de drogas, observa José Pestana (1998, p. 73), que, de acordo com os artigos 70 e ss. do Acordo Schengen, as partes obrigam-se, dentre outras medidas:

*...a proceder ao intercâmbio de informações e a uma assistência mútua relativamente à dimensão do fenómeno e à identificação das redes envolvidas e dos indivíduos que as integram. Incentiva-se a análise permanente e actualizada da criminalidade internacional ligada à droga, ao seu tráfico, aos meios e rotas da sua penetração... Quanto à vigiliância que deve ser exercida sobre o comércio ilegal de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas, as Partes Contratantes obrigam-se, nos termos do artigo 76.º, à **prestação mútua de informações** sobre as medidas que tomam para esse efeito... (grifo no original).*

Já no âmbito do Mercosul, várias razões (significativo fluxo de pessoas entre os países do bloco, facilidade de migração, ocorrência de delitos e suspeitas de atividades ligadas ao terrorismo na tríplice fronteira etc), impõe a necessidade de cooperação e um trabalho conjunto entre as agências dos países membros, coletando, analisando e disseminando as informações, num intercâmbio que se apresenta mesmo indispensável quando se almeja estabelecer um ambiente propiciador de construção de cenários (capacidade

cognitivo-prospectiva) e de redução de riscos no processo de decisão estratégica dos Chefes de Estado, especialmente na área de segurança pública e, mais especificamente, de combate ao crime transnacionalizado.

Nesse sentido, destaca Ribeiro (2006) a importância de se “ressaltar a estrutura de inteligência em função dos problemas, ameaças e necessidades conjuntas dos Estados que formam a Região.” O foro adequado para discussão destas ameaças, e demais políticas comuns de segurança pública ou de inteligência entre os Estados-partes (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) e Associados (Bolívia, Chile, Peru, Colômbia, Equador e Venezuela) do MERCOSUL, é a Reunião de Ministros do Interior (RMI)<sup>13</sup> da qual também emanam atos normativos atinentes à integração policial entre os países. Nesta RMI, discutem-se temas como o combate ao narcotráfico, terrorismo, lavagem de dinheiro, contrabando, roubo/furto de veículos automotores, tráfico ilícito de material nuclear e/ou radiativo, migrações clandestinas etc.

Diversamente da maioria dos países do bloco, que possuem ministérios distintos para tratar de assuntos vinculados à Justiça e à Segurança Pública (Interior), no Brasil cabe ao Ministério da Justiça cuidar de ambos os temas. Assim, tanto na Reunião de Ministros da Justiça do Mercosul, foro adequado para assuntos de cooperação jurídica entre os Estados-partes, quanto na Reunião de Ministros do Interior do bloco, fazem-se presentes o Ministério da Justiça brasileiro e do Interior de cada Estado, quer membro pleno quer associado.

A Reunião de Ministros do Interior do Mercosul (RMI) foi criada a partir da Decisão nº 07/96, tendo como antecedente imediato o acordado na VI Reunião de Ministros da Justiça do Mercosul (22 de novembro de 1996). Na primeira reunião oficial que teve lugar em 30 maio de 1997 na cidade de Assunção, Paraguai, fixou-se como prioridade do grupo “...avançar na cooperação e coordenação das políticas e tarefas relativas à segurança e à harmonização das legislações em áreas pertinentes, a fim de aprofundar o processo de integração e dar segurança aos habitantes dos países que compõem o Mercado Comum do Sul.”<sup>14</sup>

Ainda no contexto da necessidade de desenvolvimento de mecanismos de cooperação entre as Forças de Segurança e Policiais dos países integrantes do Mercosul a fim de potencializar o enfrentamento a todas as

13 Reunião de Ministros do Interior. Disponível em [www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br). Acesso em 06.06.2012.

14 Reunião de Ministros do Interior. Disponível em [www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br). Acesso em 06.06.2012.

formas de delinquência organizada, cumpre fazer menção ao Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança (SISME) do bloco - autorizado pelo MERCOSUL/RMI/ACORDO N° 01/07 - cujo regulamento de organização e funcionamento (MERCOSUL/RMI/ACORDO N° 03/07) prevê, no artigo 18, que os dados pessoais a serem intercambiados para os fins de seu tratamento devem ser certos, adequados, pertinentes e não excessivos em relação ao âmbito e finalidade, **que será a cooperação internacional entre organismos de segurança para a luta contra o terrorismo, o narcotráfico, crime organizado e delitos contra as pessoas e seus bens.**

O SISME reforça o reconhecimento de que o fenômeno da criminalidade transnacional exige para além de uma *actionable intelligence*, um espírito de cooperação em que o intercâmbio da informação disponível ocorra de forma efetiva a fim que os esforços comuns no campo da segurança pública e de defesa do cidadão produzam os resultados positivos almejados.

Citamos, por fim, já no âmbito mais específico da atuação jurídico-criminal de investigação das forças policiais, a existência da Convenção e Protocolos das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, conhecida como Convenção de Palermo<sup>15</sup>, sob a égide da qual os Estados devem adotar como instrumento na luta contra o crime organizado transnacional o estabelecimento de acordos bilaterais ou multilaterais como instrumentos de investigação no contexto da cooperação internacional.

A Convenção prevê ainda que as agências dos Estados possam criar acordos de investigação conjunta de casos que eles mesmo estipulem, tudo em plena conformidade com o princípio da igualdade soberana das nações e de acordo com os termos dos acordos ou convênios celebrados.

---

15 A Convenção de Palermo, adotada no ano de 2000 pela Assembleia da Organização das Nações Unidas (ONU), na cidade de Nova Iorque/EUA, é o nome pelo qual é mais conhecida a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Esse instrumento internacional e multilateral teve três de quatro instrumentos assinados na cidade de Palermo, na ilha de Sicília, na Itália e foi subscrito por 147 países, que se comprometeram a definir e combater o crime organizado. Segundo Rodrigo Carneiro "Dizer que três de quatro instrumentos da Convenção de Palermo foram subscritos na cidade homônima, pode causar estranheza. Explica-se. A Convenção de Palermo é o ato normativo internacional mais abrangente no combate ao crime organizado transnacional, que prevê medidas e técnicas especiais de investigação na prevenção, controle e combate à criminalidade organizada. Outros três tratados internacionais foram adotados pela ONU para, em conjunto e integrados com a Convenção de Palermo, alavancar a iniciativa mundial contra a crescente investida da criminalidade organizada transnacional, uniformizar e balizar o procedimento das autoridades encarregadas da aplicação da lei. São instrumentos específicos e pontuais que complementam o teor da Convenção de Palermo e, por isso, são chamados de protocolos adicionais." CARNEIRO, 2011)

Para combater os crimes definidos na mencionada Convenção de Palermo, o artigo 43 estipula a cooperação policial internacional ao definir que os Estados Partes cooperarão estreitamente entre si em linha com os sistemas jurídicos e administrativos nacionais no escopo de aumentar a eficácia da ação das estruturas responsáveis por esse enfrentamento, sendo que cada Estado poderá, em particular, adotar várias medidas, dentre as quais o estabelecimento de canais de comunicação entre as respectivas autoridades, instituições e autoridades competentes, a fim de tornar mais simples, seguro e rápido o intercâmbio de informações relacionadas com os aspectos dos delitos abrangidos pela Convenção.

Os Estados deverão também, de acordo com a Convenção, cooperar com outros Estados Partes na realização de investigações relativas a crimes dela decorrentes; facilitar uma coordenação eficaz entre as autoridades e instituições e promover o intercâmbio de pessoal e de profissionais da perícia, incluindo o destacamento de oficiais de ligação em relação aos acordos e os acordos bilaterais assinados entre os Estados Partes interessados; trocar informações com outros Estados Partes sobre os meios e métodos específicos utilizados pelos grupos criminosos organizados, incluindo, se possível, rotas e veículos, uso de identidades falsas, documentos de identificação falsos ou alterados, ou outro meio utilizado para ocultar a natureza da atividade ilegal etc.

Reside ainda como obrigação aos Estados Partes da Convenção de Palermo, avaliar a oportunidade de celebrar acordos bilaterais ou multilaterais para a colaboração direta entre as próprias instituições responsáveis pela combate ao crime organizado e, na ausência de qualquer acordo, os Estados Partes podem (“devem”) considerar a Convenção como base jurídica para a cooperação entre suas instituições policiais, esforçando-se para cooperar com seus próprios meios no enfrentamento ao crime organizado transnacional.

Registre-se que por ocasião da primeira reunião de ministros em matéria penal que teve lugar na Cidade do México/México em 2008, propugnou-se pelos esforços e iniciativas de cooperação voltados à ampliação do conhecimento sobre os diversos aspectos e o impacto da criminalidade nos Estados membros, visando ao fortalecimento das estruturas de políticas de segurança pública. Invocou-se, assim, pelo fortalecimento dos canais de comunicação e do intercâmbio de informações, práticas e experiências entre os Estados membros no combate aos delitos atentatórios à segurança



pública bem como pela adoção por estes mesmos Estados de medidas estimuladoras de intercâmbio de informações entre as instituições policiais com vistas a prevenir e reprimir a criminalidade transnacional<sup>16</sup>.

## 5. CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou analisar e expor a relação existente entre inteligência (*intelligence*), segurança pública e a cooperação internacional como necessariamente conectadas para potencializar o enfrentamento à criminalidade organizada, sobretudo quando atuante para além das raias limítrofes dos Estados, ou seja, com caráter transnacional.

Verificou-se, no contexto desfavorável trazido pelas novas ameaças decorrente do crime organizado de caráter transnacional, que urge aos Estados promover a cooperação internacional e assistência mútua entre as instituições policiais, a partir da troca de informações e experiências bem sucedidas em segurança pública, de um modo geral, e, em especial, de combate à referida modalidade de crime transnacional.

Descurando-se das informações e negligenciando a necessária cooperação entre os Estados afetados pelas referidas ameaças, configura-se o quadro de fragilidade e vulnerabilidade a afetar a convivência pacífica e segura dos cidadãos bem como própria existência do Estado cujo papel, dentre outros, é a salvaguarda de direitos básicos de seus integrantes. Sem *intelligence* e sem cooperação internacional, os Estados, portanto, à mínima de uma segurança pública efetiva, colocam em risco e não asseguram a livre fruição de tais direitos pelos seus cidadãos, mas não é isso que consta do contrato social subscrito por todos eles.

TONY GEAN BARBOSA DE CASTRO

GRADUADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS PELA UNIVERSIDADE DE  
BRASÍLIA - UNB. BACHAREL EM DIREITO PELO CENTRO UNIVERSITÁ-  
RIO DE BRASÍLIA - UNICEUB. MESTRANDO EM CIÊNCIAS POLICIAIS:  
CRIMINOLOGIA E INVESTIGAÇÃO CRIMINAL. DELEGADO DE POLÍCIA  
FEDERAL E PROFESSOR DE DIREITOS HUMANOS NA ACADEMIA  
NACIONAL DE POLÍCIA

E-MAIL. TONYGEAN.TGBC@DPF.GOV.BR

16 “COMPROMISSO PELA SEGURANÇA PÚBLICA NAS AMÉRICAS” (Aprovado na sétima sessão plenária, realizada em 8 de outubro de 2008).

**ABSTRACT**

This paper analyses the relationship between intelligence and public safety as well as the connection between these two realities with international cooperation to implement and strengthen public safety, in general, and, in particular, to support the effective confronting organized crime specially when it exceeds the boundaries of the States.

KEY WORDS: intelligence, public safety, international cooperation, transnational organized crime.

**REFERÊNCIAS**

BALUÉ, Isabel Gil e NASCIMENTO, Marta Sianes Oliveira do. **Proteção do Conhecimento: uma questão de contra-inteligência de estado.** *Revista Brasileira de Inteligência*, Vol. 2, N. 3, setembro/2006. Brasília: Agência Brasileira de Inteligência, p. 84-90.

BISPO, Antônio de Jesus. **Informações e Segurança, Estudos em Honra do General Pedro Cardoso**, p. 95, s. d.

BRANDÃO, Ana Paula. Segurança: um conceito contestado em debate. Lusíada, **Revista de Ciência e Cultura**, Série Especial (Informações e Segurança Pública), p. 37, 1998.

CARDOSO, Pedro. **As Informações em Portugal.** Lisboa: Gradiva/ Instituto de Defesa Nacional, 2004.

CARNEIRO, Rodrigo. Disponível em <http://www.institutoadiversidade.com.br/justica/o-crime-organizado-na-visao-da-convencao-de-palermo/>. Acesso em 12 nov 2011.

CASTELLS, Manuel. **Fim de Milênio.** São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CEPIK, Marco A.C. **Espionagem e Democracia.** 1. Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

HERMAN, Michael. **Intelligence Power in Peace and War.** New York: 1996.

KIORSAK, Valentin V. Cooperação/interação dos Serviços de Inteligência: perspectivas e limitações. **Revista Brasileira de Inteligência**, Vol. 2, N. 3, setembro/2006, Brasília: Agência Brasileira de Informações, p. 71-82.

LEOS, Maria Victoria. **Transformation of Hemispheric Intelligence:**

**establishment of a network of Regional, Interagency Intelligence Centers (RICC).** Disponível em [library.jid.org/en/thesis/Lcni%20Leoz.pdf](http://library.jid.org/en/thesis/Lcni%20Leoz.pdf). Acesso em 18.11.2011.

MORGADO, Casimiro. As informações e a Investigação Criminal (Delimitação das Respectivas Áreas de Actuação), Lusíada, **Revista de Ciência e Cultura**, Série Especial (Informações e Segurança Pública), 1998.

PIMENTEL, Mendes. **Informações e Segurança, Estudos em Honra do General Pedro Cardoso**, p. 22., s. d.

RIBEIRO, Fábio Pereira. (2006). **Cooperação Estratégica em Inteligência Formação da Defesa Regional: uma contribuição dos serviços de inteligência.** Disponível em [http://www.usp.br/prolam/downloads/2006\\_1\\_6.pdf](http://www.usp.br/prolam/downloads/2006_1_6.pdf). Acesso em 08.06.2012.

