

ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA TRANSNACIONAL: RESPONDENDO AO RISCO COM INTELIGÊNCIA

*TRANSNATIONAL CRIMINAL ORGANIZATION:
RESPONDING TO RISK WITH INTELLIGENCE*

*ORGANIZACIÓN PENAL TRANSNACIONAL:
RESPONDIENDO AL RIESGO CON INTELIGÊNCIA*

Submetido em: 07-06-2021.

Aceito em: 24-01-2022.

FELIPE SCARPELLI DE ANDRADE

POLÍCIA FEDERAL, BRASÍLIA/DF, BRASIL

scarpelli.fsa@pf.gov.br



<http://lattes.cnpq.br/6780113389939890>

FREDERICO NOVAES DE ALMEIDA

POLÍCIA FEDERAL, BRASÍLIA/DF, BRASIL

fred.fna@pf.gov.br



<http://lattes.cnpq.br/7037893631859993>

RESUMO

Os planos e ações da segurança pública no combate à criminalidade organizada transnacional devem considerar, para a estruturação e solução do problema, fatores interligados sistemicamente nos diversos níveis da sociedade – e não somente a importante tarefa da apuração criminal que, em sua atuação pontual, não elimina a causa e não alcança o objetivo pretendido de forma plena. Tomando-se como exemplo a maior organização criminosa transnacional da América Latina, o PCC (Primeiro Comando da Capital) paulista, a dimensão de ameaça a governos e sociedade compromete a consecução dos objetivos fundamentais do Estado, bem como tangencia a erosão de seus próprios fundamentos. Este artigo tem por objetivo apresentar a importância de se instrumentalizar o Conhecimento de Inteligência no processo de assessoramento à tomada de decisão governamental, a fim de se conhecer o fenômeno criminal complexo para avançar além da eficácia local e momentânea, proporcionada pela persecução criminal. Ao propor uma visão científica da realidade, dotada de ferramentas e metodologias de análise e gestão do conhecimento, a exemplo da *Value-Focused Thinking* (VFT), pretende-se equipar a Inteligência Estratégica em sua função de conselheira do Estado para o enfren-

tamento ao crime organizado transnacional, pelo que permite a compreensão dilatada dos diversos fatores de influência relacionados ao seu fortalecimento.

PALAVRAS-CHAVE: organizações criminosas transnacionais; inteligência estratégica; investigação; segurança pública.

ABSTRACT

The plans and actions of public security in the fight against transnational organized crime must consider, for the structuring and solution of the problem, systemically interconnected factors at the different levels of society - and not only the important task of criminal investigation which, in its punctual performance, does not eliminates the cause and does not fully achieve the intended goal. Taking as an example the largest transnational criminal organization in Latin America, the PCC (First Command of the Capital) in São Paulo, the dimension of threat to governments and society compromises the achievement of the fundamental objectives of the State, as well as the erosion of its own foundations. This article aims to present the importance of instrumentalizing Intelligence Knowledge in the process of advising government decision-making, in order to understand the complex criminal phenomenon in order to advance beyond the local and momentary effectiveness provided by criminal prosecution. By proposing a scientific vision of reality, endowed with tools and methodologies for analysis and knowledge management, such as Value-Focused Thinking (VFT), it is intended to equip Strategic Intelligence in its role as adviser to the State to fight crime transnationally organized, so it allows for a broad understanding of the different influencing factors related to its strengthening.

KEYWORDS: transnational criminal organizations; strategic intelligence; investigation; public security.

RESUMEN

Los planes y acciones de seguridad pública en la lucha contra el crimen organizado transnacional deben considerar, para la estructuración y solución del problema, factores sistémicamente interconectados en los diferentes niveles de la sociedad - y no solo la importante tarea de la investigación criminal que, en su puntualidad rendimiento, no elimina la causa y no logra completamente el objetivo previsto. Tomando como ejemplo la mayor organización criminal transnacional de América Latina, el PCC (Primer Comando de la Capital) en São Paulo, la dimensión de amenaza a los gobiernos y la sociedad compromete el logro de los objetivos fundamentales del Estado, así como la erosión de sus propios cimientos. Este artículo tiene como objetivo presentar la importancia de instrumentalizar el Conocimiento de Inteligencia en el proceso de asesoría en la toma de decisiones del gobierno, a fin de comprender el complejo fenómeno criminal para avanzar más allá de la efectividad local y momentánea que brinda la persecución penal. Al proponer una visión científica de la realidad, dotada de herramientas y me-

tecnologías de análisis y gestión del conocimiento, como el Value-Focused Thinking (VFT), se pretende dotar a la Inteligencia Estratégica en su rol de asesor del Estado para combatir el crimen organizado transnacionalmente, por lo que permite una comprensión amplia de los diferentes factores de influencia relacionados con su fortalecimiento.

PALABRAS CLAVE: organizaciones criminales transnacionales; inteligencia estratégica; investigación; seguridad pública.

1. INTRODUÇÃO

A formação de grupos criminosos em ambientes prisionais é um fenômeno global e histórico. No Brasil, a constituição dessas associações nas prisões ocorreu, inicialmente, para a autodefesa dos detentos, reflexo tanto das ações perpetradas pelas forças de segurança do Estado quanto dos atos de violência praticados pelos próprios internos. Com o tempo, tais grupos buscaram alcançar um nível organizacional mais complexo ao controlar o ambiente carcerário e monopolizar as relações entre os presos.

A internalização da vida criminal no sistema penitenciário, aliada à dificuldade de o Estado ordenar e controlar a população carcerária, favoreceu a sua consolidação em organizações criminosas mais estruturadas, e facilitou a atuação desses grupos fora dos limites impostos pelo encarceramento. Com efeito, a sofisticação de organizações criminosas de base prisional ocorre quando detentos começam a influenciar fora deste ambiente (ANDRADE, 2019).

A despeito da importante tarefa de se categorizar os distintos arranjos organizacionais relativos ao crime organizado, o foco deste estudo é identificar a relevância da atividade de Inteligência Estratégica como ferramenta para o enfrentamento às organizações criminosas transnacionais.

Nessa esteira, propõe-se a ideia de que alcançar o efeito esperado sobre o complexo quadro da segurança pública postula planejamento estratégico, e não apenas metas ao mesmo tempo vagas e inflexíveis, puramente formais e separadas pelos atores que possuem relação direta ou indireta com este processo. O legislador elabora normas e regras; o policial busca prender o maior número de criminosos; o juiz tenta

julgá-los dentro do prazo legal; o policial penal os mantém nas celas até que venha a ordem de libertá-los. Não há uma abordagem coordenada que trate este processo de forma integral, tampouco uma análise prospectiva voltada para identificar possíveis ações que atuem no decréscimo dos índices de violência, não obstante todos cumprirem as suas obrigações individuais (ANDRADE, 2019).

Feltran (2018) sugere que quando um criminoso é preso vendendo drogas, surge, em seguida, outro traficante para ocupar o seu lugar, além de um presidiário onerando os cofres públicos enquanto se profissionaliza no crime. Não há um planejamento governamental que defina, sistematicamente, ações para orientar o alcance dos objetivos fundamentais do Estado, isto é, encontrar soluções mais efetivas que o importante, mas limitado, binômio repressão-contenção.

O desafio da segurança pública no combate à criminalidade organizada deve considerar não somente a importante tarefa da apuração judicial, representada pela equação simplificada de que repressão ao crime organizado é a busca de autoria e de materialidade. Convém, igualmente, levar em conta a necessidade de se conhecer o fenômeno criminal para avançar além da eficácia local e momentânea que, de forma geral, não elimina a causa e não alcança o objetivo pretendido de forma plena.

O modelo reativo e repressivo adotado pelo Estado deve aprimorar-se, evitando o foco limitado às atribuições institucionais, na medida em que se orientam exclusivamente com os produtos e avaliações associados com o seu próprio órgão. Os resultados entregues pela ação estatal devem promover mudanças profundas em termos da eficácia e da efetividade e, portanto, necessitam de uma estrutura de pesquisa, análise técnica e produção do conhecimento integrado e em nível estratégico (CARDOSO, 2011; ANDRADE, 2019).

Essa é uma característica própria da atividade de Inteligência. Uma vez instrumentalizada pelo Estado, a Inteligência Estratégica pode orientar a adoção de práticas flexíveis e proporcionais, amparadas por uma abordagem cientificamente estruturada que considera distintas variáveis que influenciam e são influenciadas pela dinâmica do crime organizado. Trata-se de um processo que visa auxiliar a tomada de decisão com ferramentas e metodologias específicas de análise e gestão do conhecimento.

2. INTELIGÊNCIA ESTRATÉGICA E SEGURANÇA PÚBLICA

O conceito de Inteligência de Estado é apresentado pelo Decreto n.º 4376/02, que regulamentou a Lei n.º 9.883/99 e dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN):

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, entende-se como inteligência a atividade de obtenção e análise de dados e informações e de produção e difusão de conhecimentos, dentro e fora do território nacional, relativos a fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório, a ação governamental, a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado.

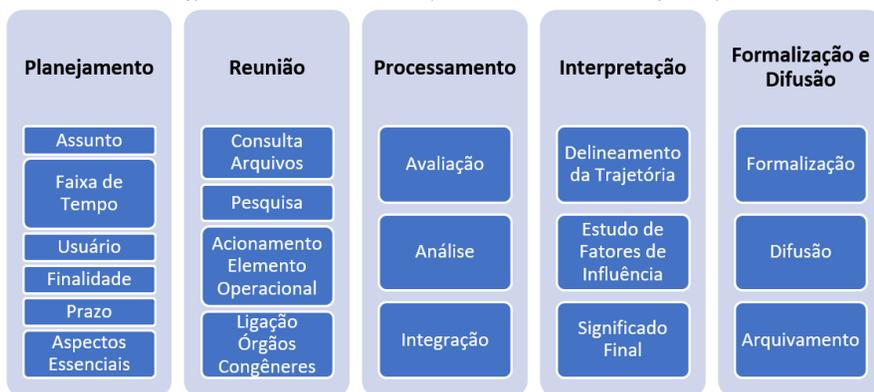
Evidencia-se, do precitado Decreto, a necessidade de se estabelecer procedimentos de obtenção e processamento de dados e informações por parte dos órgãos públicos subordinados ao Estado. Entretanto, o normativo apresenta o que deve ser feito, e não como fazê-lo. Ou seja, é preciso organizar um conjunto de ações que proveja um processo de busca e análise de informações, na medida em que o normativo indica a “atividade de obtenção e análise de dados e informações de conhecimento”.

É o que Gonçalves (2008) propõe, ao sugerir a imprescindibilidade de se processar o conhecimento por meio de “análise com base nos princípios e métodos da doutrina de Inteligência”. Nesse mesmo sentido, o conceito da atividade de Inteligência na segurança pública, regulamentado por meio da Resolução n.º 1, de 15 de julho de 2009, da Secretaria Nacional de Segurança Pública, impõe a necessidade de um processo sistemático e ações especializadas de produção do conhecimento:

É 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 subsídio à investigação e à produção de conhecimentos;

Em linhas gerais, este processo é traduzido pela abordagem denominada Ciclo da Produção do Conhecimento (CPC), ou Metodologia da Produção do Conhecimento (MPC). Fundamenta-se na Teoria do Conhecimento, ao apropriar-se de distintas abordagens filosóficas determinantes para a construção do Conhecimento de Inteligência, tais como o intelectualismo, o realismo crítico, o ceticismo metódico e o pragmatismo (PATRÍCIO, 2009).

Figura 1 – Ciclo da Produção do Conhecimento (CPC)



Fonte: Elaboração própria com base na Doutrina de Inteligência da Polícia Federal

O Conhecimento de Inteligência baseia-se na epistemologia, no estudo do conhecimento, por meio do qual apresenta métodos dos diferentes ramos do saber científico (PATRÍCIO, 2009). A racionalização de uma estrutura para assessorar a tomada de decisão é elemento adequado para aumentar a capacidade do decisor em distinguir opções aparentemente equivalentes em um contexto mais amplo. Desse modo, salienta-se que há distintas técnicas e ferramentas de análise estruturada que podem apoiar a elaboração de um Conhecimento de Inteligência, tais como: Matriz de Impactos Cruzados, *What if? Analysis*, Método Delphi, Matriz *Swot*, Análise de Riscos, Mapeamento de Processos, Apoio à Decisão Multicritério, *Value-Focused Thinking*, entre outras (RICHARDS ; RANDOLPH, 2011).

O CPC, por sua vez, refere-se à modelagem de um procedimento básico de produção do Conhecimento de Inteligência, cartesiano, sustentado em metodologia própria de produção para transformar o dado em conhecimento útil ao assessoramento do processo decisório.

Independentemente da técnica utilizada, o assessoramento provido pela atividade de Inteligência pressupõe uma estrutura metodológica, isto é, um processo científico especializado para que a tomada de decisão tenha bases sólidas.

Nesse sentido, o emprego da atividade de Inteligência na segurança pública torna-se, cada vez mais, importante instrumento de combate à criminalidade organizada, sobretudo quando implementada em nível estratégico, pelo que permite conhecer as causas e prospectar o fenômeno da criminalidade para compreender quais são os fatores de influência e tendência(s) a ele associados (MINGARDI, 2007).

O combate ao crime, notadamente o de alta complexidade, necessita de conhecimentos estratégicos, pois entender e revelar os aspectos ocultos da atuação criminosa - que seriam de difícil constatação pelos meios clássicos de investigação policial -, permitem reconhecer os perigos e as vulnerabilidades, as ameaças reais ou potenciais e os seus respectivos reflexos na sociedade. Difere-se, pois, da investigação, que em geral surge após o crime, agindo sobre elementos que versam sobre o passado.

Dessa forma, dada a necessidade de o governo organizar e estruturar mecanismos para prover alguns tipos específicos de informação, convém que o Estado se aproprie, efetivamente, do processo de assessoramento intrínseco à Inteligência Estratégica. Apoiar a tomada de decisão significa oportunizar a antecipação ao fato, agindo sobre elementos que procuram visualizar o futuro.

Essa é uma importante característica do assessoramento provido pela Inteligência Estratégica: a sua natureza consultiva. Isto é, trata-se de atividade meio, normalmente antecipatória e preparatória. Como consequência, uma importante diferença entre a investigação e a inteligência reside na sua finalidade. Enquanto a primeira tem por objetivo a persecução criminal, regido por ordenamento jurídico próprio com efeito limitado, a segunda trata do assessoramento de uma determinada tomada de decisão cuja abordagem sugere considerar contornos mais abrangentes.

A despeito da importância da atividade de polícia judiciária

ao instruir inquéritos policiais com o objetivo de apurar autoria, materialidade e circunstâncias de um possível delito, conclui-se provisoriamente que falta uma discussão maior sobre o papel da Inteligência Estratégica na segurança pública. Não há um espírito de pesquisa, de análise, orientada a identificar e perseguir os objetivos fundamentais do Estado. O produto dessa atividade permite assessorar autoridades governamentais no planejamento, execução e acompanhamento dos programas, ações, e até mesmo na formulação de políticas públicas na área de segurança pública.

Ainda que haja uma distinção definida pela finalidade, há uma zona de convergência entre a atividade de Inteligência de segurança pública e a investigação, pelo que ambas lidam com o crime, com o transgressor e com as circunstâncias. É nesse contexto que se defende a ideia da utilização da Inteligência Estratégica como instrumento informacional, pois permite alcançar patamares de conhecimento mais amplos do que aquele proporcionado pela persecução penal.

Assim, convém que o trabalho de assessoramento provido pela Inteligência busque, sobretudo, analisar padrões da criminalidade, identificar o perfil das organizações, associar padrões da incidência criminal aos fatores urbanos e populacionais, prospectar as suas tendências e interpretar possíveis cenários baseados em riscos. Este tipo de assessoramento estratégico é ainda mais importante quando a ameaça advém de grupos criminosos mais complexos, notadamente aqueles conceituados como organizações criminosas transnacionais.

A Convenção de Palermo, promulgada pelo Brasil por meio do Decreto 5.015, de 12 de março de 2004, definiu organização criminosa como:

um grupo estruturado de 3 ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na Convenção, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material.

Segundo o *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) (2010), Crime Organizado Transnacional é um empreendimento criminal contínuo, que racionalmente trabalha para lucrar com ativi-

dades ilícitas que estão na demanda do grande público. Sua existência é mantida pelo uso da força, ameaça, e/ou a corrupção de funcionários públicos, incluindo delitos cuja origem, prevenção e/ou efeito direto ou indireto envolvem mais de um país.

Em linhas gerais, é possível analisar as organizações criminosas transnacionais de duas maneiras: i) por meio de uma abordagem voltada para os grupos de criminosos profissionais, e ii) com o foco orientado para as atividades ilícitas (UNODC, 2010).

Ainda que a maior parte da atenção governamental seja dada à primeira abordagem, ao se valer de procedimentos voltados para a prisão e apreensão - e que pode apresentar algum sucesso em nível local -, a maioria dos problemas do crime organizado atualmente parecem ser menos uma questão de um grupo de indivíduos que estão envolvidos em uma série de atividades ilícitas, e mais uma questão de um grupo de atividades ilícitas em que alguns indivíduos estejam implicados. Estratégias voltadas exclusivamente para a primeira abordagem não irão impedir as atividades ilícitas, caso as vulnerabilidades permaneçam não tratadas (UNODC, 2010).

Quando há crimes que são praticados com o auxílio da tecnologia, que ultrapassam os limites do território nacional, considerados de alta complexidade, demanda-se análise informacional e conhecimento amplo da temática. Por outro lado, quando se trata o problema de forma episódica, o trabalho é realizado apenas parcialmente, pois brevemente haverá novas operações policiais que combaterão as mesmas práticas, porém, com autores diferentes (ANDRADE, 2013).

Os métodos de investigação criminal orientados para o combate e o processamento de crimes comuns, valendo-se de instrumentos como interceptações telefônicas, infiltração de agente policial, delação premiada, entre outros, não são suficientes para o enfrentamento das organizações criminosas estruturadas. Ademais, não são instrumentos de prova prospectivos, no sentido de se conhecer o fenômeno criminal.

Muito mais do que a simples evolução de métodos investigativos, atualmente busca-se a antecipação ao fenômeno, conhecendo-o, bem como a sua intrínseca relação econômico-político-social com ato-

res estatais e não estatais. Como corolário, a atividade de Inteligência Estratégica desempenha essa função - e não a Justiça Criminal -, pelo que busca um conjunto de diagnósticos e prognósticos no sentido de projetar cenários de risco e minimizar situações de conflito.

É nesse sentido que Robert Clark (2010) define o espectro temporal entre os níveis de inteligência. A estratégica pressupõe uma complexidade muito maior do que os níveis tático ou operacional, e requer, portanto, período alargado de maturação para análise profunda e extensiva de recursos e capacidades, alianças, conflitos, planos e intenções de organizações criminosas transnacionais. Ainda, pressupõe uma política de investimento na área, que no princípio parecerá competidora pelos recursos do próprio enfrentamento à criminalidade, mas que no longo prazo compensará nos prejuízos dos efeitos na sociedade, potencialmente evitados.

Trata-se de um grande desafio não só para os Estados, mas também para a Comunidade Internacional, que necessita buscar informações relevantes para a cooperação e integração não apenas ao sistema judiciário, mas considerar, de forma ampla, diversos fatores de diferentes importâncias na estruturação e solução do problema.

Os atores da segurança pública devem reestruturar a sua forma de atuação e considerar a atividade de Inteligência Estratégica como um importante instrumento do Estado: é preciso compreender as causas e os fatores que levam organizações criminosas a se tornarem complexas, transmutando-se de uma ameaça para a paz doméstica em uma ameaça transnacional.

3. RESPONDENDO AO RISCO COM INTELIGÊNCIA ESTRATÉGICA

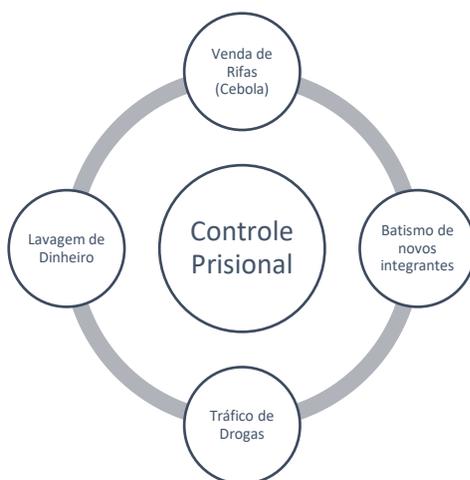
É consenso entre os especialistas que a organização criminosa Primeiro Comando da Capital (PCC) é a maior e mais organizada da América do Sul (DIAS ; DARK, 2016; BIONDI, 2010; DIAS ; SALLA, 2013), estabelecida por oito presos em 1993 no anexo da Casa de

Custódia de Taubaté/SP, na época considerada a prisão mais segura do país.

Segundo seus fundadores, o grupo foi criado para combater a opressão dentro do sistema prisional em São Paulo e vingar a morte de 111 detentos, ocorrida em 1992 no complexo penitenciário do Carandiru. O episódio ficou conhecido como o “Massacre do Carandiru”, em que uma disputa entre dois grupos rivais pelo controle de drogas na prisão foi repelida pela Polícia Militar do Estado de São Paulo, o que restou em um saldo de 111 detentos mortos (DIAS; SALLA, 2013).

Atualmente, segundo dados do Ministério Público de São Paulo, o PCC tem mais de 30 mil pessoas presas no Brasil e cerca de 15 mil membros ainda livres na sociedade. As principais fontes de renda do grupo são tráfico de drogas, rifas (interna e externamente às prisões) e uma taxa mensal paga por um indivíduo pertencente ao grupo, conhecido como “Cebola”. Outros fatores críticos para a manutenção e fortalecimento do grupo são: controle prisional, lavagem de dinheiro e o número de membros “batizados” (FELTRAN, 2018).

Figura 2 – Fatores críticos do PCC



Fonte: Elaborado pelos autores

Embora alguns membros/setores do PCC se envolvam em seqüestros, roubos seguidos de homicídios e assaltos a bancos, a maior

parte da receita do grupo provém do tráfico de drogas. No entanto, existem numerosos exemplos do papel do PCC em assaltos de grande repercussão, tanto dentro como fora do território brasileiro.

No interior do Estado de São Paulo, na cidade de Ribeirão Preto, por exemplo, cerca de quarenta criminosos, com explosivos, armas de grosso calibre e um trator, participaram do assalto à Prosegur, empresa de transporte de valores. A ação do grupo rendeu cerca de quinze milhões de dólares¹.

Em 2017, no Paraguai, houve outro assalto milionário à mesma empresa de transporte de valores. Desta vez a ação ocorreu em Ciudad del Este, fronteira à cidade brasileira de Foz do Iguaçu, onde cerca de trinta membros da facção, usando armas como metralhadoras, rifles e explosivos roubaram cerca de quarenta milhões de dólares².

Segundo Feltran (2018), o funcionamento do PCC não é bem descrito por modelos hierárquicos baseados em analogias empresariais ou militares. O autor argumenta que a organização não possui comando centralizado e personalizado, não visa o lucro e sua autoridade não se baseia em subordinação incondicional. Ao contrário, o autor sugere sua convergência com sociedades secretas como a maçonaria, nas quais existe uma rede de “irmãos” que, seguindo cada um em seu caminho, possuem uma “ética” comum e se auxiliam trocando informações, minimizando conflitos e potencializando vantagens.

A principal característica do PCC sugerida por Feltran (2018) é que a fonte de seu poder não é o medo, mas a eficácia demonstrada em defender os interesses dos que estão em sua zona de influência. Destarte, nos presídios controlados pela organização os estupros e os assassinatos por motivo fútil deixam de acontecer. Nas regiões de tráfico de drogas o preço é tabelado. E mais, nos bairros em que a organização está presente, traficantes associados ao grupo não utilizam armamento pesado ostensivamente, o que reflete significativamente na diminuição do número de assassinatos.

1 Disponível em <<http://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/2016/07/imagens-ineditas-mostram-grupo-que-assaltou-prosegur-em-ribeirao-preto.html>>

2 Disponível em <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/24/internacional/1493047109_595943.html>

Para uma população que está distante do sistema judiciário, para quem a polícia é tanto fonte de opressão quanto de proteção, a “justiça” do PCC serve como garantia efetiva contra abusos cotidianos de direitos. O que o grupo oferece é a paz entre os ladrões e a paz entre estes e a população local (FELTRAN, 2018).

Soma-se às questões apresentadas o quadro dos sistemas prisionais no Brasil, que se encontra próximo do número de setecentas mil pessoas. O déficit total de vagas ultrapassa os trezentos mil lugares, sendo necessários setecentos novos estabelecimentos penais com quinhentos presos para atender a demanda atual (DEPEN, 2016). Não houve mudança significativa no modelo adotado ao longo dos anos, exceto em casos específicos - como o da pandemia da doença causada pelo novo coronavírus 2019 -, e não há perspectivas favoráveis para que isso ocorra.

Como reflexo, a falta de uma visão estratégica, sistemática e integrada, não reconhece as vulnerabilidades e cria oportunidade para organizações criminosas estabelecerem-se não somente nas unidades prisionais, tampouco extramuros pátrios, mas também em nível transnacional.

O processo de expansão do PCC para outros estados, especialmente em função das transferências dos responsáveis por esses grupos, permitiu que os líderes criminosos contatassem grupos e facções de outras unidades da Federação. Esse intercâmbio promoveu dois períodos subsequentes de institucionalização do crime no Brasil, que resultaram na sofisticação das estruturas organizacionais ilícitas em todas as regiões do País e, posteriormente, em outras nações, como Paraguai, Bolívia, Peru, Venezuela, Guiana, Suriname, Argentina e El Salvador (BIONDI, 2017).

Além dos países da América do Sul, o PCC já se instalou e domina grande parte do tráfico de drogas para o continente europeu: o maior mercado de compra de drogas da organização criminosa é da Europa. E mais, pesquisadores indicam o suposto interesse do grupo em entrar na competição para alcançar o mercado norte-americano (FARAH, 2016a).

Além disso, segundo Azevedo (2018), existe uma possível asso-

ciação entre o grupo libanês Hezbollah e o PCC. Alguns especialistas afirmam o mesmo: não demorou muito para que o Hezbollah começasse a trabalhar em conjunto com o PCC. Sua associação supostamente começou em 2006 (FARAH, 2011; PALMER, 2016), quando narcotraficantes libaneses ligados ao Hezbollah começaram a trabalhar em conjunto com o PCC.

Depreende-se do exposto que a falta de uma governança na política pública de segurança pública permite o fortalecimento das organizações criminosas. O sistema carcerário brasileiro também produz e reproduz a violência em diversos níveis, em uma espiral que se retroalimenta diante da abordagem obtusa do Estado. Em menos de trinta anos, o grupo estruturou-se e foi além das prisões com tal grau de complexidade que se transformou em um ator transnacional não estatal violento.

Nesse contexto, as instituições envolvidas com a segurança pública devem mudar a forma como definem seus objetivos. O fortalecimento das organizações criminosas no Brasil, especialmente o PCC, demandam do Estado a compreensão do fenômeno criminal em um contexto mais amplo.

Para essa tarefa, a ciência utilizada como ferramenta de produção de informação é especialmente importante, pois permite o reconhecimento de características como o uso de replicabilidade, hipótese, método analítico, análise estatística, verificação de vulnerabilidades epistemológicas, análise de decisão multicritério e gestão de risco estratégico.

Conforme exposto, o Conhecimento de Inteligência estratégica se vale de inúmeros procedimentos, ferramentas e metodologias para abordar decisões importantes de maneira racional. Esse processo permite conceituar e selecionar meios alternativos de atingir metas com base em um horizonte de longo prazo.

Segundo Keeney (1996), os enfoques tradicionais para a tomada de decisão concentram-se na geração e avaliação de alternativas. Nesta abordagem, denominada por ele como *Alternative Focused Thinking* (AFT), as decisões são pautadas tão somente nas alternati-

vas disponíveis naquele momento, para somente depois considerar os objetivos ou critérios para avaliá-los. Keeney (1988, 1992) sugere que essa abordagem falha em atingir a máxima eficácia porque restringe o foco.

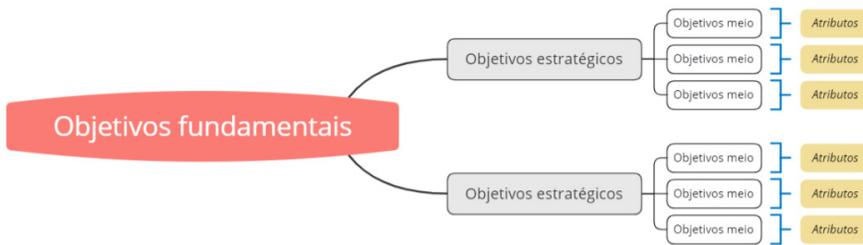
O autor indica que as alternativas são relevantes somente quando constituem meios para se atingir o que realmente importa: os valores. Nesse sentido, os valores – e não as alternativas -, deveriam ser a força motriz de todo o processo de tomada de decisão. Como reflexo, há necessidade de maior profundidade, de uma estrutura clara e uma sólida base conceitual no desenvolvimento de objetivos para contextos de decisão (KEENEY, 1996).

Assim, uma outra forma de pensar focada em valores foi proposta por Keeney (1992, 1994, 1996), denominada *Value-Focused Thinking* (VFT). Este procedimento direciona o estudo à explicitação dos valores – e conseqüentemente dos objetivos -envolvidos no processo de decisão, para somente depois agregar a geração de alternativas para alcançá-los. Trata-se de um importante processo para estruturar problemas complexos que visa identificar aquilo que realmente deve ser considerado como norteador geral para o seu processo de decisão (KEENEY; VON WINTERFELDT, 2011).

Resumidamente, o processo é elaborado da seguinte forma: (1) técnicas ajudam a compilar uma lista inicial de objetivos; (2) os objetivos são categorizados e estruturados de maneira lógica; (3) através de alguns procedimentos, os objetivos são usados para criar alternativas; (4) os objetivos são examinados para identificar oportunidades de decisão que valham a pena.

Os objetivos podem ser obtidos por meio de entrevistas com os decisores e são divididos em três classes: objetivos fundamentais, objetivos estratégicos e objetivos meios. Os objetivos fundamentais caracterizam a razão essencial para o interesse na situação de decisão. Já os estratégicos orientam os objetivos meio, os quais provêm os atributos para atingir os objetivos fundamentais (KEENEY, 1992).

Figura 3 – Value-Focused Thinking



Fonte: Adaptado pelos autores de Keeney (1996)

Em um de seus estudos, Keeney analisou um conjunto de objetivos do Departamento de Segurança Interna dos EUA (DHS), e definiu métricas para medir cada objetivo em função da utilidade e compensações de valor relevantes para a realização de investimentos em segurança pública. Michael Chertoff, então secretário do DHS, caracterizou esta tarefa da seguinte forma (KEENEY, 2011):

We have to identify and prioritize the risks—understanding the threat, the vulnerability, and the consequences. And then we have to apply our resources in a cost-effective manner.³

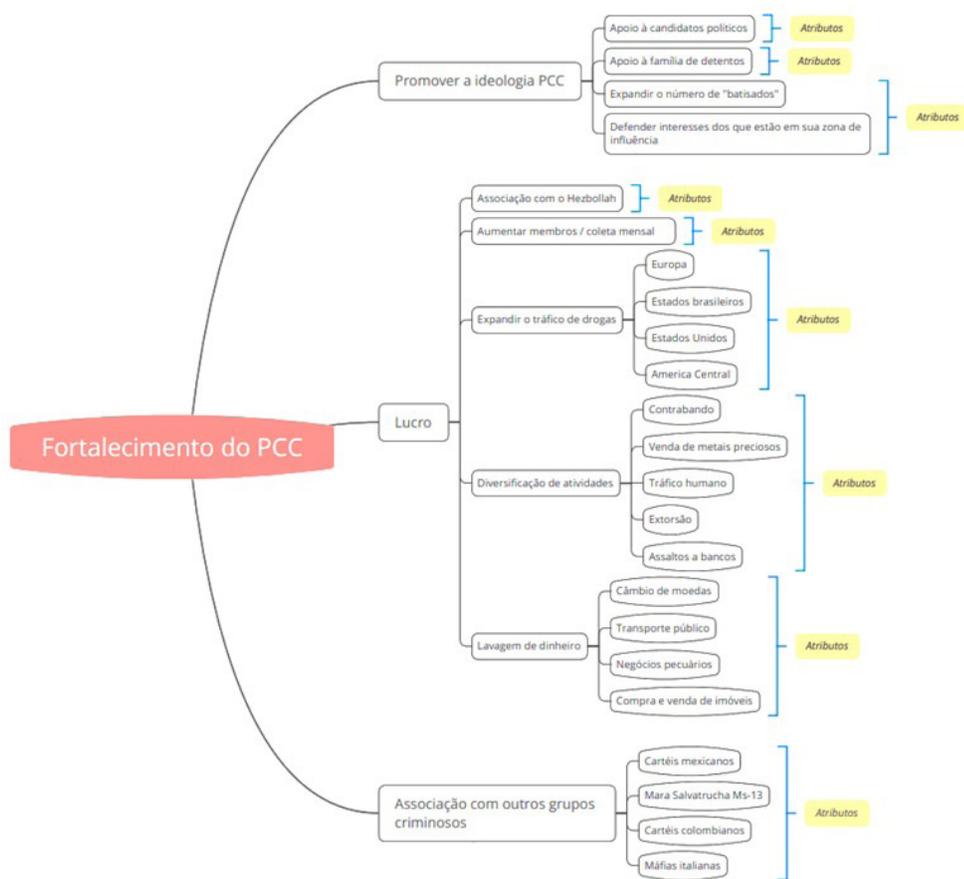
Segundo Keeney (2011), uma das tarefas mais desafiadoras dos formuladores de políticas de segurança pública é alocar seus recursos limitados para reduzir os riscos relacionados à criminalidade organizada. O autor indica que para realizar essa tarefa, é útil desenvolver um conjunto abrangente de objetivos, métricas para medir cada objetivo, uma função de utilidade e compensações de valor relevantes para alocar esses recursos direcionados a esses objetivos.

Diante disso, propõe-se a estruturação do problema relativo ao cenário da organização criminosa transnacional PCC por meio da abordagem VFT, a fim de identificar os principais objetivos que deveriam ser considerados no processo de tomada de decisão. Contudo, a abordagem será apresentada sob o ponto de vista do PCC, e não no escopo da segurança pública. Com efeito, espera-se melhor compreen-

3 Tradução do Editor: “Temos que identificar e priorizar os riscos – entendendo a ameaça, a vulnerabilidade e as consequências. E então temos que aplicar nossos recursos de maneira econômica.”

der a temática e auxiliar na capacidade de desenvolver análises com base nos possíveis objetivos da organização criminosa. Destarte, prospectar os objetivos estratégicos da organização e as subjacentes ações criminosas para alcançá-lo é o primeiro passo para permitir que o governo atue de maneira preventiva, integrada e coordenada, seja para reduzir a probabilidade de sua ocorrência ou para mitigar os eventos indesejados.

Figura 4 – Value-Focused Thinking do PCC



Fonte: Elaborado pelos autores

O processo desenhado na Figura 4 permite compreender as possíveis estratégias de fortalecimento do grupo e, conseqüentemente, identificar quais ações são necessárias para que a organização não atinja seu objetivo fundamental, isto é, o seu fortalecimento. Para tanto,

foram elencados os objetivos estratégicos necessários ao seu desenvolvimento: fomentar a ideologia da organização criminosa; aumentar lucros e estabelecer relações de cooperação com outras organizações criminosas.

Neste ponto, poder-se-ia argumentar, com a maioria dos autores acerca do PCC, que seu objetivo fundamental é o lucro. Entretanto, a evolução da facção criminosa, delineada apenas resumidamente acima, sugere que há um vetor entre as diversas fases de sua expansão, em torno do qual parece se desenrolar a luta por sua sobrevivência.

Desde a fundação e os massacres prisionais da década de 90, durante os quais o objetivo era a luta pela sobrevivência, o elemento que pode ser chamado de político serviu à estruturação formal da organização, porém não se pode dizer que a ideologia é o fator fundamental, ainda que sirva de “cola” para a disciplina. Tampouco o lucro por si o explica, uma vez que a facção abdicou, em diversas ocasiões, de receitas imediatas para estabelecer “território” prisional (redução da “cebola” para ampliar os batismos ou mesmo sua suspensão durante conflitos intramuros, relatado em Manso; Dias, 2018). Muito embora é forçoso reconhecer que a metodologia empresarial foi fundamental na racionalização e expansão dos negócios.

Mesmo assim, na direção de uma visão mais abrangente da tomada de decisões da organização, e recorrendo à teoria da inteligência cognitiva proposta por Lévy (1993), entende-se que uma rede contextual de significados modifica sua configuração a cada nova iteração, ou etapa evolutiva, incorporando novas associações em uma estrutura fractal que ecoa os sentidos mutuamente referenciados em qualquer escala.

Neste sentido, a cada passo na evolução do PCC, da sobrevivência à proteção carcerária, de agência reguladora da ética no mundo do crime ao controle de rotas logísticas e estabelecimento de parcerias internacionais, novas facetas ou objetivos estratégicos incorporados refletem-se em sua estrutura em qualquer nível, podendo ser interpretados como aspectos de uma única força motriz que alimenta cada um deles, qual seja, o fortalecimento do próprio PCC.

O crescimento da Orccrim se mostra, assim, orgânico e evolutivo, como uma banda de rádio aumentando seu raio de atuação, expandindo seu espectro de frequência e sintonizando membros e células, enquanto se confronta, em seu ambiente antagônico, com frequências dissonantes do Estado, facções rivais e outros atores não estatais.

A dinâmica do fortalecimento do PCC se dá em um universo cada vez mais convergente do crime e suas estruturas paralelas de controle da população com as fundações do próprio Estado, na medida em que à corrupção de agentes públicos soma-se a concorrência por cargos eletivos financiados pelo lucro das atividades criminosas.

Segundo Muggah e Sullivan (2018), o resultado sistêmico destas conformações, chamadas de “*crime wars*”, é uma erosão do Estado e a desestabilização de governos, mesmo que estes não sejam objetivos das organizações criminosas. Enquanto não houver uma abordagem mais abrangente a estes fenômenos, o custo social, humanitário e político apenas aumentará.

Daí a importância de a inteligência estratégica perscrutar o sistema de valores que orientam a tomada de decisões no planejamento do PCC. Para Keeney (1992), o que importa em um problema de decisão é articular de forma a entender os valores para usá-los na seleção de decisões significativas a fim de criar melhores alternativas do que as previamente identificadas; e avaliar cuidadosamente a desejabilidade dessas alternativas. Aplicado sob o ponto de vista das organizações criminosas, o procedimento VFT oportuniza a capacidade de compreender distintas ações que podem prevenir ou mitigar os efeitos indesejados de uma determinada ameaça, em contexto amplo.

Este entendimento é recomendado dada a complexidade e a amplitude das atividades criminosas, em âmbito interno e transnacional, porquanto não é suficiente buscar combater o crime organizado apenas com atividades especiais de caráter policial. Como aponta Gonçalves (2003), os setores de inteligência devem ser acionados, planejamentos feitos e cenários traçados.

Este trabalho sugere que estudos e ferramentas de gestão do Conhecimento de Inteligência sejam realizados, tal qual o descrito pelo procedimento VFT, a fim de compreender ações que atuem

na redução da probabilidade de ocorrência de cenários de risco, bem como um planejamento estratégico e subsequentes planos de resposta em caso da sua concretude.

Considere-se, por fim, que a complexidade das atividades criminosas se reflete em outros sistemas da sociedade e do Estado que não apenas o da persecução penal. Levando-se em conta a teoria das “tarefas restantes” (GARRIDO; STANGELAND; REDONDO, 2006), aquilo que impacta no sistema criminal frequentemente tem origem nas falhas de diversos outros sistemas (educação, saneamento, saúde, etc.), interligados em uma rede fractal espelhada nos diversos níveis da sociedade.

A abordagem proposta auxilia a possibilidade de o governo atuar preventivamente, estabelecendo políticas e priorizando, de forma cartesiana, ações de tratamento orientadas pelos objetivos fundamentais do Estado elencados na Constituição Federal, resultando na garantia da paz e tranquilidade social da nação, objetivo este visado pelo presente objeto de estudo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A violência e a criminalidade no mundo remetem à reflexão sobre a importância e a eficácia das organizações policiais. É preciso discutir o papel das polícias a partir do que elas podem vir a ser e não de acordo com seu papel tradicional na sociedade. Devem ser consideradas as transformações necessárias para sua maior eficiência consoantes às mudanças nas várias esferas das relações sociais.

A despeito de diversas operações policiais de persecução penal concluídas com êxito, tendo em vista o esclarecimento de autoria e materialidade de determinado crime, o problema foi solucionado somente na esfera formal da ação criminal, sem que necessariamente se esteja diminuindo a criminalidade por meio dessas investigações. Com efeito, a forma de operar das quadrilhas, o interesse da ação perpetrada pelos criminosos, os seus vínculos, a questão do financiamento da estrutura criminosa, seus objetivos estratégicos foram, de certa forma, perdidos, uma vez que não há um aproveitamento para produzir informações estratégicas que conduzam ao conhecimento amplo da temática.

Portanto, defende-se a propositura de estrutura de pesquisa, análise técnica e produção de Inteligência para encontrar soluções mais eficazes do que o limitado micro processo da persecução criminal. Este é o objetivo da Inteligência Estratégica, ou seja, através de uma significativa quantidade analisada de informações, espera-se compreender melhor a forma de atuação e as correlações entre pessoas e eventos criminosos no âmbito regional, nacional e internacional.

Dessa forma, evidencia-se a demanda de um planejamento estratégico, voltado para a transformação das estruturas políticas, econômicas e sociais, em detrimento de ações de racionalização de procedimentos burocráticos. Alcançar com bons resultados práticos o complexo quadro da segurança pública brasileira expõe a necessidade de ferramentas e métodos racionais de produção do conhecimento.

Para solidificar esse conceito nas forças de segurança pública e fazer frente ao crime organizado transnacional, faz-se necessário buscar o policial científico, com forte influência acadêmica, que propicia análises técnicas por meio de ferramentas e instrumentos modernos de produção do conhecimento, orientados para o assessoramento do planejamento estratégico.

A partir dos resultados apresentados no trabalho, ficou demonstrado que há a necessidade no sentido de aprimorar os processos de sistematização, coleta, e análise de informações sobre a temática da segurança pública e atividades desenvolvidas pelo governo em relação à criminalidade organizada transnacional. É preciso fundamentar uma visão científica da realidade, alicerçando o conhecimento em experiências empíricas rigorosamente analisadas em termos metodológicos.

Para uma atuação preventiva, integrada e sistemática, a Inteligência Estratégica permanece como importante ferramenta para o enfrentamento ao crime organizado transnacional, pelo que permite a compreensão dilatada dos diversos fatores de influência relacionados ao seu fortalecimento. Estabelecer projeções e assessorar gestores para a tomada de decisão baseada em Conhecimento de Inteligência oportuniza a redução de riscos, e permite o aumento da probabilidade de alcance dos objetivos fundamentais do Estado.

BIOGRAFIA DOS AUTORES:

FELIPE SCARPELLI DE ANDRADE

MESTRE EM GESTÃO DE RISCOS COM ÊNFASE NA SEGURANÇA PÚBLICA PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (UFPE);

ANALISTA DE INTELIGÊNCIA ESTRATÉGICA FORMADO PELA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ESG).

ESPECIALISTA EM INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA PELA UNIVERSIDADE SUL DE SANTA CATARINA (UFSC);

MBA EM GESTÃO DE RISCOS NA METODOLOGIA BRASILIANO.

AGENTE DE POLÍCIA FEDERAL.

ATUALMENTE CHEFE DO SERVIÇO DE ANÁLISE ESTRATÉGICA, DA DIRETORIA DE INTELIGÊNCIA POLICIAL (DIP/PF).

PROFESSOR DA ACADEMIA NACIONAL DE POLÍCIA DA POLÍCIA FEDERAL (ANP/PF) NOS CURSOS DE FORMAÇÃO, ESPECIALIZAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO.

PROFESSOR DA DOUTRINA DE INTELIGÊNCIA (DDCI) DA POLÍCIA FEDERAL NOS CURSOS AFETOS À ÁREA DE INTELIGÊNCIA POLICIAL.

CO-AUTOR DO MÉTODO SABRE DE ANÁLISE DE RISCOS DA POLÍCIA FEDERAL.

CO-AUTOR DA METODOLOGIA ARSO - ANÁLISE DE RISCOS EM SEGURANÇA ORGÂNICA E AUTOR DA METODOLOGIA

ANÁLISE DE RISCOS COM ÊNFASE EM SEGURANÇA PORTUÁRIA (ARESP).

CONTEUDISTA DA ACADEMIA NACIONAL DE POLÍCIA E DA SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA.

ATUALMENTE ATUANDO NA ÁREA DE INTELIGÊNCIA ESTRATÉGICA, INTELIGÊNCIA POLICIAL, GESTÃO DE RISCOS E SEGURANÇA PÚBLICA

FREDERICO NOVAES DE ALMEIDA

AGENTE DE POLÍCIA FEDERAL E PROFESSOR DA POLÍCIA FEDERAL NA ÁREA DE INTELIGÊNCIA. POSSUI ESPECIALIZAÇÃO EM CIÊNCIA POLICIAL E INTELIGÊNCIA PELA ACADEMIA NACIONAL DE POLÍCIA (2012),

GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA COMPUTAÇÃO PELA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS (1998) E GRADUAÇÃO EM FILOSOFIA PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (2004).

TEM EXPERIÊNCIA NA ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA E INTELIGÊNCIA.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, F. S. *Análise de riscos estratégicos: proposição de uma metodologia com foco nos valores organizacionais a partir do contexto da segurança pública*. Dissertação (mestrado em Gestão de Riscos). Universidade Federal de Pernambuco. Engenharia de Produção, Recife: Universidade Federal de Pernambuco. 2019.
- ANDRADE, F. S. Inteligência policial: efeitos das distorções no entendimento e na aplicação. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*. v. 3(2), p. 37-54, 2012. DOI: <https://doi.org/10.31412/rbcp.v3i2.57>.
- AZEVEDO, C. V. Venezuela's toxic relations with Iran and Hezbollah: an avenue of violence, crime, corruption and terrorism. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*. V. 9, n 1. 2018.
- BAILEY, J.; TAYLOR, M. Evade, corrupt, or confront? Organized crime and the state in Brazil and Mexico. *JPLA* 1(2):3–29. 2009.
- BIONDI, K. Movement between and beyond walls: micropolitics of incitements and variations among São Paulo's prisoners' movement the 'PCC' and the prison system. *Prison Serv J* 229 (January):19–23. 2017.
- BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. *Levantamento nacional de informações penitenciárias – Atualização Junho de 2016*. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Departamento Penitenciário Nacional, 2017. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/ha-726-712-pessoas-presas-no-brasil/relatorio_2016_junho.pdf>. Acesso: 27 Abr. 2021.
- CARDOSO JUNIOR, J. C. *Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: Elementos para ressignificar o Debate e Capacitar o Estado*. Ed. Ipea, Brasília, 2011.
- DIAS, C.; SALLA, F. From dispersed to monopolized violence: expansion and consolidation of the Primeiro Comando da Capital's hegemony in São Paulo's prisons. *Crime Law Soc Chang* 65:213–225. 2016.
- DIAS, C.; SALLA, F. Organized crime in Brazilian prisons: the example of the PCC. *Int J Criminol Sociol* 2: 397–408. 2013.
- FARAH, D. Convergence in Criminalized States: a new paradigm.

Chapter 8. In *Beyond Convergence: a world without order*. Edited by Hillary Matfess and Michael Miklaucic. Center For Complex Operations. National Defense University. Washington. 2016a.

FARAH, D. *Deepening political and economic crisis in Venezuela: Implications for US interests and the Western Hemisphere*. Testimony before the Senate, subcommittee the Western Hemisphere, Transnational Crime, Civilian Security, Democracy, Human Rights and Global Women's issues. Washington. 2015.

FARAH, D. *Hezbollah in Latin America*. Implications for US Homeland Security. Hearing before the subcommittee on counterterrorism and Intelligence. Committee on Homeland Security. House of Representatives. Serial No. 112-35. US Government Printing Office. Washington. 2011.

FELTRAN, G.S. *Irmãos: uma história do PCC*. São Paulo: Companhia das Letras, v. 1. 318p. 2018.

GARRIDO, V.; STANGELAND, P.; REDONDO, S. *Principios de Criminología*. 3. ed. Valencia: Tirant lo Blanch. 2006.

GONÇALVES, J. B. *O controle da atividade de Inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canada*. [s.l: s.n], 2008.

KEENEY, R. L. *Value Focused Thinking*. Harvard University Press, London. 1992.

KEENEY, R. L. Value-focused thinking: Identifying decision opportunities and creating alternatives. *European Journal of Operational Research* 92, 537-549. 1996.

KEENEY, R. L.; VON WINTERFELDT, D. A value model for evaluating homeland security decisions. Vol 31(9): 1470-1487. *Risk Analysis*. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1539-6924.2011.01597.x>

KEENEY, R. L.; RAIFFA, H. *Decision Making with Multiple Objectives Preferences and Value Tradeoffs*. Ed. Wiley, New York. 1976.

LEVY, P. *As tecnologias da inteligência: o futuro do pensamento na era da informática*. 2. ed. São Paulo: Editora 34. 1993.

MANSO B. P.; DIAS, C. N. *A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*. São Paulo: Todavia. 2017.

- MINGARDI, G. The role of Intelligence work in the control of Organized Crime. *Estud. av.* [online]. vol.21, n.61, pp.51-69. ISSN 1806-9592. 2007.
- MUGGAH, R.; SULLIVAN, J. P. *The Coming Crime Wars*. Foreign Policy. 2018.
- PALMER, J. Hezbollah in Latin America, should we be worried? *Council On Hemispheric Affairs*. Vol. 36, N. 11. 2016.
- PATRÍCIO, J. S. Os fundamentos do Conhecimento de Inteligência. *Revista Brasileira de Inteligência*. Número 5. ISSN1809-2632. 2009.
- RICHARDS, J. H. JR.; RANDOLPH H. P. *Structured Analytic Techniques for Intelligence Analysis*. CQ Press, Washington, 2011.
- ROBERT, M. C. *Intelligence Analysis: a Target-Centric Approach* (6th Edition). Thousand Oaks, CA: CQ Press. 2019.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). The globalization of crime: a transnational organized crime threat assessment. ISBN: 978-92-1-130295-0 *United Nations publication*. E.10.IV.6. 2010.
- UNITED STATES OF AMERICA. Department of Homeland Security (DHS). *Risk management fundamentals: Homeland security risk management doctrine*. U.S. Government Department of Homeland Security. Washington, 2011.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS E DECLARAÇÕES DOS AUTORES

(*integridade científica*)

Declaração de conflito de interesse: O(s) autor(es) confirma(m) 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: O(s) autor(es) assegura(m) 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)

ANDRADE, Felipe Scarpelli de. A inteligência policial e a cooperação interagências no combate ao crime organizado nas fronteiras. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, Brasília, v. 13, n. 8, p. 333-358, mar. 2022.

<https://doi.org.br/10.31412/rbcp.v13i8.939>



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