

Inteligência e cooperação na área de segurança pública na América, no começo do século XXI

Intelligence and cooperation in the area of public security in America at the beginning of the 21st century

Rev. Bras. Est. Def. v. 9, n. 1, jan./jun. 2022, p. 159–178

DOI: 10.26792/RBED.v9n1.2022.75235

ISSN 2358-3932

PRISCILA CARLOS BRANDÃO

INTRODUÇÃO

Contrapondo-nos ao estigmatizado e obscuro conceito de *segurança nacional*, trabalhamos nesta pesquisa com a perspectiva da *segurança institucional*, a qual comporta a existência de uma tensão permanente entre segurança coletiva e individual, e entre interesses estatais e individuais, que demandam limites muito claros sobre a esfera de atuação dos organismos governamentais responsáveis por prover a ordem, a segurança e a defesa (Brandão 2010, 24).

Segurança é entendida aqui como uma situação *percebida* como livre de ameaças ou de quaisquer outros fatores conflitivos. Na presença de ameaças ou conflitos identificáveis, a segurança, do ponto de vista institucional compreende a possibilidade de articulação de mecanismos institucionais capazes de neutralizá-los, a fim de se alcançar determinado ordenamento e assegurar o conjunto de garantias e direitos constitucionais, bem como o funcionamento integral das instituições políticas. A segurança institucional pode estar tanto relacionada às ameaças externas, que dizem respeito à própria existência do Estado em aspectos organizacionais, como preservação de território, sobrevivência de sua população etc., quanto a aspectos internos da sociedade (Brandão 2010, p.23). É responsabilidade do Estado empregar os elementos humanos e materiais de todas as forças policiais e de segurança na prevenção de delitos e detecção e neutralização dos fatores

Priscila Carlos Brandão — Universidade Federal de Minas Gerais. Doutora em Ciência Política. Professora de História Contemporânea da UFMG, professora do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Minas Gerais. Responsável pela implementação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional, Seção Minas Gerais (Gedes-MG).

de risco de violência, através de uma ação coordenada que interaja com os interesses da sociedade civil e com as instituições do sistema democrático (Albergaria and Leonelli 2016, 26).

Em países com alto grau de institucionalização dos processos democráticos, a função das organizações integradas ao sistema de inteligência diz respeito principalmente à capacidade de análise de informações sobre assuntos de importância estratégica. Tais organizações fornecem avaliações e subsidiam o processo de tomadas de decisões nas áreas de Defesa Externa, Segurança Pública e Relações Internacionais, com informações que auxiliam no desenvolvimento de políticas públicas e que ajudam a identificar fatores que possam afetar o ambiente estratégico (Brandão 2013, p.107). Tal modelo ainda não se aplica aos recentes governos democráticos latino-americanos, embora não defendamos que modelos produzidos em contextos externos devam ser *encaixados* em realidades distintas, mas podem sim, servir de parâmetros face às necessidades específicas de cada país. Na América Latina as questões e atores relacionados à política interna foram os principais alvos das agências de informações/inteligência das ainda recentes ditaduras. Na América Latina estes sistemas foram construídos dentro da lógica da Doutrina de Segurança Nacional e ainda demandam esforço de superação, a exemplo da própria composição da Força Tarefa de Inteligência brasileira, acima citada. Caracterizadas pela centralização das tarefas de repressão, agências civis e militares adquiriram poder e autonomia e se transformaram nas principais responsáveis pela identificação dos *inimigos do Estado* e por sua consequente neutralização e eliminação. O inimigo externo, considerado o alvo dos principais serviços de inteligência dos países democráticos, significou nestes países qualquer um que fosse externo ao centro do poder, e foi desses *excluídos do poder* que se procurou proteger o Estado, através da banalização da violência e do reforço de uma cultura de segredos governamentais (Bruneau and Dombroski 2003, p.03). No entanto, os desafios impostos pela violência atual impõem uma refundação. É preciso contribuir no sentido de esclarecer sobre a utilidade e necessidade da inteligência na democracia, quando age de forma eficiente e legítima, na avaliação de ameaças, hoje em dia cada vez mais diversificadas, e cuja complexidade cresce em relação proporcional à quantidade de variáveis a serem consideradas. A ignorância sobre sua atuação dificulta o conhecimento sobre suas potencialidades e impede um efetivo controle sobre ela. Mas afinal de contas, o que é e para que serve a inteligência?

De forma sucinta, a atividade de inteligência governamental é uma componente atual e significativa do poder de Estado, enquadrando-se no núcleo coercitivo que provê a prestação de serviços públicos de defesa externa, segurança pública e da manutenção da ordem institucional, as duas

funções constituindo características do monopólio legítimo do uso da força. Diz respeito à produção de certos tipos de informações relacionadas a essas esferas, às atividades desempenhadas no sentido de obtê-las ou impedir que outros as obtenham, e às organizações responsáveis pela realização e coordenação da atividade na esfera estatal, que visam subsidiar o processo decisório nas áreas que lhes compete (Antunes 2002, 16). Prunckun estabelece quatro processos de produção de inteligência que interdependem entre si, dentro do que entendemos como um ciclo informacional: as ações ou o processo usado para produzir o conhecimento; o conteúdo produzido a partir da etapa de coleta e processamento; as organizações que lidam com o conhecimento; e os relatórios e briefings resultantes do processo (Prunckun 2019, 19).

Cepik (2017) também defende que inteligência governamental não é apenas uma metodologia de produção de conhecimento, nem produção de informações para subsidiar “todo” o processo decisório. Tampouco é meramente segurança ou segredo. É o produto resultante da coleta e análise de informações necessárias para vencer um conflito entre duas vontades, e se caracteriza pela aquisição, processamento, análise, produção e disseminação de informações sensíveis à segurança institucional.

Existe uma tendência, tanto em termos de política pública, quanto da bibliografia pertinente, de dividir a inteligência governamental em categorias funcionais, que basicamente se enquadram em questões de inteligência externa e inteligência interna. A externa está relacionada às capacidades, intenções e atividades de Estados, grupos ou indivíduos estrangeiros, a exemplo da inteligência militar, responsável por estudar, em particular, fatores do poder bélico dos países que potencialmente são considerados adversários, ou que neles podem se converter, a fim de satisfazer as necessidades da condução de estratégia militar. Na realidade, a atuação da *inteligência externa* tem abrangido tanto as relações interestatais, algum tipo de conflito estabelecido entre dois ou mais estados, quanto atores transnacionais, como é o caso do terrorismo e do narcotráfico, alvos mais afetos à inteligência interna. A maleabilidade e complexidade dessas redes criminosas tornam cada vez mais frágil esta distinção entre o que pode ser considerado inteligência externa ou interna. Na prática, componentes da segurança interna e da inteligência externa se confundem, pois ameaças externas têm componentes internos e vice-versa.

Cepik define que a área de inteligência interna compreende “as informações sobre identidades, capacidades, intenções e ações de grupos e indivíduos dentro de um país, cujas atividades são ilegais ou alegadamente ilegítimas”. Os valores atribuídos a essas capacidades e a tolerância do Estado em relação à dissidência variam conforme o regime político de cada país,

sendo o *status* da segurança interna um reflexo do processo político em que vive o Estado, quanto mais fechado for o regime, menor será a tolerância e maior será a ênfase sobre a segurança interna (Cepik 2001, 25). Mas mesmo em se tratando de democracias consolidadas, sempre existirá uma tensão entre a vigilância estatal de um lado, e a privacidade e os direitos individuais do outro.

A complexidade de áreas abrangidas pela inteligência interna dentro do contexto da *segurança institucional* demanda considerações. É crucial compreender as diferenças entre o nível estratégico da segurança interna, e suas diferenças com a inteligência policial. Ainda que a validade sobre a separação entre segurança externa e segurança interna seja questionável, se sustenta na diferença entre o ordenamento jurídico interno de um país (estado de direito, leis) e a lógica do cenário global (distribuição internacional do poder). A função assumida pela inteligência em vários órgãos está diretamente relacionada à sua localização na estrutura estatal, o que define a diferença entre seus propósitos e especialização e é quem determina diferentes regras, procedimentos e práticas para cada um de seus componentes. O setor estratégico da inteligência interna é responsável por subsidiar o processo de tomada de decisões no mais alto nível do Estado e não deve possuir poderes de polícia (alguns autores ainda expressam sua preferência pela ausência de capacidade para desenvolver operações ou realizar tarefas de obtenção de informações por meios próprios), já o setor de inteligência policial está inserido na estrutura das funções policiais e judiciais e obedece a lógica do ordenamento jurídico criminal.

A experiência relatada no *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* pelo cientista político Marco Cepik (2021), que atuou como consultor e professor na área, atuando em distintas instâncias governamentais no país e no exterior, nos permite afirmar que quanto mais nos afastamos do plano conceitual e nos acercamos da prática, mais difícil se torna a identificação das fronteiras entre essas *inteligências*, o que reforça a importância da definição dos mandatos legais, capazes de delimitar as funções de cada órgão dentro do sistema de inteligência. Se o desenvolvimento da atividade de inteligência policial dentro do território nacional deve, em princípio, ajustar-se às normas constitucionais e legais em vigência, é necessário que tal atividade, que goza de poder discricionário, esteja balizada por normas claras. Ao se pensar o desenho das funções e estruturas de inteligência policial dentro do contexto democrático, na medida em que a mesma se relaciona à prevenção de delito, é fundamental refletir tanto sobre o papel das autoridades responsáveis pelo controle, quanto no papel dos responsáveis por sua avaliação.

Com o objetivo de tentar definir critérios claros de separação entre a tarefa de inteligência policial (clássica, preditiva), e a tarefa de investigação criminal dentro da inteligência policial, Marylin Sommers (1986), em trabalho clássico, propõe o estudo de seus respectivos alcances a partir do tipo de análise que cada uma desenvolve. A autora identifica três tipos de análise dentro da inteligência policial: análise de delitos, análise investigativa e análise estratégica, a *análise de delitos* é realizada sobre uma série de crimes realizados, é reativa ao passado; a *análise investigativa* está vinculada a uma investigação em andamento e visa atender a uma demanda presente; e a *análise estratégica*, é responsável por uma ampla gama de sujeitos ou um tipo de atividade criminosa em específico, a exemplo do narcotráfico, contrabando ou descaminho (Sommers 1986, 26).

Pela tipologia e análise desenvolvida pela autora, a análise estratégica deveria ser considerada a parte mais importante do trabalho de inteligência de segurança, na medida em que é a única que inclui em seu processo as etapas de interpretação e predição, não estando voltada apenas para o objetivo tático de apoiar uma investigação específica. Enquanto a análise estratégica identifica a atividade criminosa em potencial, a análise investigativa documenta a atividade delituosa presente. A redução de taxas de criminalidade, da atividade do crime organizado,¹ e a melhora da eficácia policial, são as funções e objetivos específicos da *inteligência policial estratégica*. (Sommers 1986, 27–39).

A ênfase na análise estratégica como parte integrante e mais importante do trabalho de inteligência de segurança é útil também por uma razão prática. Como se sabe, a diferença entre a investigação criminal e o trabalho de coleta de informações no âmbito de uma operação de inteligência policial é, sobretudo, uma diferença de finalidades: enquanto a investigação criminal visa a obtenção de provas válidas sobre a autoria de um crime, a inteligência policial visa a obtenção de conhecimento para instruir uma decisão. Na prática, porém, é muito difícil delimitar as duas funções, e quando a atividade de inteligência está operando no suporte tático a uma investigação criminal, ela deve submeter-se às mesmas regras processuais e critérios de legitimidade e admissibilidade de provas que a investigação criminal. Nestes casos, um critério unificador é que tanto a *investigação criminal*, quanto a *inteligência policial tática*, estão orientadas pelas regras jurídicas que balizam a admissibilidade das provas. No caso das operações de inteligência policial voltadas para a prevenção de delitos, crimes e graves perturbações da ordem pública, operações muitas vezes levadas a cabo pela polícia ostensiva e não pela polícia investigativa, os parâmetros para a admissibilidade da utilização de meios intrusivos de busca de dados negados são muito menos claros e demandam muita atenção dos poderes

legislativos latino-americanos, o que implica no aperfeiçoamento da capacidade de controle. Como analisa Sommers (1986) o objetivo do controle é a detecção de possíveis falhas do sistema e a proposição dos ajustes que se fizerem necessários com vistas a atribuir maiores graus de eficiência e adequar a atividade de inteligência aos valores democráticos.

A cooperação na área de inteligência entre países é um projeto desafiador, na medida em que demanda a construção de confiança entre países que possuem conflitos entre interesses específicos, que podem tornar seus objetivos refratários aos interesses uns dos outros, principalmente em cenários de disputa por projeção internacional. No entanto, diferentemente do caso da inteligência de Estado ou outras tipologias de inteligência, na área vinculada ao crime organizado (narcotráfico e terrorismo, sobretudo) o interesse de todos está direcionado a um único objetivo, o de combater tais crimes, o que demanda conhecimentos necessários para elaboração de medidas de prevenção, investigação e repressão. Em realidade, a inteligência orientada para o combate ao crime organizado é a única capaz de promover, em uma relação inter-agências, um nível real de permeabilidade de informações, com fluxo constante e permanente. O reconhecimento desta constatação deve ser compreendido como passo decisivo para a promoção da cooperação inter-agências, seja no nível nacional ou internacional.

Ao discutir questões relacionadas às ameaças à governabilidade democrática, Rojas (2003) destaca que um dos grandes desafios no combate ao narcotráfico encontra-se justamente na incapacidade de se produzir políticas capazes de superar o que denominou “efeito global”, ou seja, tais políticas têm sido marcadas pela implementação de ações de prevenção e repressão que tem gerado apenas um deslocamento, por exemplo, dos focos de produção/rota/consumo de drogas em regiões específicas.

Passemos ao caso europeu, por exemplo, estudado por António Diaz, igualmente no início do século XXI. Desde a década de 1970 havia sido criado, pelo Conselho Europeu de Roma — composto pelos ministros de Justiça e Interior — um fórum orientado ao combate ao terrorismo, denominado Fórum Trevi. Projetado para comunicar e trocar informações sobre crimes transfronteiros, implicava uma combinação entre serviços de inteligência e agências policiais (Diaz 2012, 164). O Acordo Schengen assinado em 1985 (e colocado em vigor em 1990) demandou o aprofundamento dessas trocas. Entre os aspectos essenciais dessa cooperação destacou-se a criação de uma base de dados comum, denominada Sistema de Informação Schengen (tradução livre) (*apud* Diaz 2012, 165). Diaz destaca que apesar das dificuldades iniciais, os ataques de 11 de setembro, que ampliaram aos Estados Unidos o acordo de cooperação (os EUA passaram a compor a Europol), impuseram um ritmo muito mais acelerado ao processo inter-

câmbio de informações, uma vez que foram agravados os sentimentos de vulnerabilidade da população mundial. Para o autor houve um processo de solidificação dessa cooperação, bem como um incremento em relação aos temas envolvidos, produzindo-se uma ampliação de sua área de atuação, ao inserir-se, também, em um contexto de cooperação com a OTAN (Diaz 2012, 172).

Os atentados de março de 2004 em Madrid evidenciaram algumas falhas ainda existentes nesse sistema de comunicação e um novo plano de ação definiu as principais prioridades: estabelecimento de um novo mecanismo de coordenação capaz de realçar a confiança mútua entre as forças policiais, as autoridades judiciais e os órgãos de inteligência; implementar uma política europeia de informações com objetivos de aplicação da lei; e produzir sinergia entre o sistema existente e os futuros sistemas de inteligência que já começavam a ser pensados, a fim de agregar valor à luta contra o terrorismo, no marco dos respectivos marcos legais e técnicos. (Diaz 2012, 174).

De modo geral, António Diaz destaca a tradição existente na Europa em relação à cooperação no intercâmbio de informações, fortalecida após o 11 de setembro de 2001 e destaca, que para além do terrorismo, essas trocas têm sido cada vez mais importantes no setor de crime organizado, ainda que não tenha uma perspectiva otimista acerca da criação de uma Agência Europeia de Inteligência (Diaz 2012, 184).

Em texto produzido alguns anos antes, Gustavo Diaz não chegara à conclusão otimista de António Diaz. Para o autor, a própria existência da EU já se consubstanciaria em um marco perfeito para a implementação do intercâmbio de informações na área de inteligência, uma vez que *“los requerimientos de la inteligencia no se basan en concepciones políticas abstractas sino en la obligación de los servicios de inteligencia nacionales de satisfacer las necesidades de información de sus políticos”* (Diaz 2007, 43). Mas ainda que existissem acordos de cooperação anteriores e que tenha havido uma intensificação dessa cooperação após o 11 de setembro, Diaz enfatiza a questão dos interesses nacionais enquanto óbices para essa cooperação. A questão da cooperação sempre havia sido embaraçada pelos interesses nacionais, de forma que nem mesmo a criação do Programa Hélios-1 de 1995, implementado por França, Espanha e Itália, e que implicou na colocação de um Satélite de Reconhecimento com um centro de coordenação na Guiana Francesa, trouxe resultados significativos em termos de trocas, para além da coleta técnica de informações. Segundo o autor, cada país continuou aplicando seus próprios procedimentos e metodologia de segurança, orientados por seus interesses, em termos de segurança interna e de projeção internacional, usando códigos específicos para a classificação de informações, *“lo que*

hace que los oficiales de enlace no tengan fácil el poder cooperar de una manera efectiva” (Diaz 2007, 44). Destaca que a coleta técnica de informações compõe apenas uma parte do ciclo da produção de inteligência e o que torna essa interação viável é a percepção de ameaças comuns. Passa pela necessidade de um debate muito claro e por uma “afinação” entre os distintos membros da União Europeia, do que seriam essas novas ameaças. Para o autor, no findar da primeira década do século XXI essa percepção comum ainda não estava pautada, ainda que a União Europeia se configurasse como uma grande janela de oportunidades para essa cooperação (Diaz 2007, 45). “*Será realmente complicado avanzar hacia la integración en materias de inteligencia sin voluntades políticas nacionales claras así como percepciones de amenazas comunes para los 27 estados miembros*”.(Dias 2007, p.51) Será que esses mesmos desafios configuravam o sistema de segurança americano nesse período?

COOPERAÇÃO AMERICANA EM INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA, NA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI

O Brasil é signatário de várias convenções, tratados e acordos internacionais relacionados à segurança e defesa, áreas de atuação relevantes para o setor de inteligência. A segurança institucional, conforme discutido, envolve uma série de subáreas que estão presentes em acordos elaborados com a Organizações das Nações Unidas (ONU); a Organização dos Estados americanos (OEA); o Mercado Comum do Sul (Mercosul); etc.. Junto à ONU, por exemplo, podemos identificar um conjunto de estruturas institucionais que contribuem para o combate ao crime organizado, como a Comissão sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal (*Crime Commission*); o Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal (*Crime Congress*); A Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (*CoP de Palermo*); bem como a Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (*CoP de Mérida*) e o Grupo de Trabalho sobre Recuperação de Ativos.

Sabemos da importância de todas estas instituições enquanto instâncias orientadoras das políticas nacionais e transnacionais para o combate ao crime organizado, mas neste trabalho focaremos nos principais acordos elaborados no âmbito dos países americanos na virada desse século. E ainda, não obstante a tentativa de militarização do combate ao narcotráfico empreendida pelos estadunidenses na região latino-americana desde o fim da Guerra-Fria, optamos por privilegiar dentro dos debates desenvolvidos nas conferências, aqueles que abordassem a discussão sobre a inteligência

de segurança vinculada ao crime organizado. Nossa análise privilegia as esferas da OEA, sobretudo no que diz respeito à atuação do Comitê de Segurança Hemisférica, criado em 1995 com o objetivo de analisar as novas ameaças e propor mecanismos cooperativos capazes de contribuir para seu enfrentamento. Eventuais análises ainda serão realizadas no que tange ao debate sobre inteligência de segurança no âmbito do Mercosul.

A ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS

A OEA é uma organização regional criada para congregiar a diversidade dos interesses dos países americanos, considerando as perspectivas econômica, social e cultural. No que nos interessa diretamente, contribui também para as políticas de controle e repressão a entorpecentes, ao tráfico de armas, à corrupção e à lavagem de dinheiro, cuja dimensão e organização nos permite qualificá-los como crime organizado. O recorte do tema segurança aqui é necessário, dada a complexidade das questões em torno da reelaboração da concepção de segurança construída no período pós-Guerra Fria, e que ainda demanda maiores consensos. Desde o início da década de 1990 vinha sendo estimulado um debate, principalmente em função da agenda política estadunidense, no sentido de se repensar as ameaças à segurança hemisférica americana. Exemplos importantes são o Compromisso de Santiago do Chile de Defesa da Democracia (1991), e a *Cumbre de Ministros de Defensa*, realizada em 1995.² Desde estes debates as questões em torno da segurança e defesa na América ganharam novos contornos, com duas ênfases específicas. Por um lado, a busca de identificação das novas ameaças à segurança e defesa do continente, por outro, o repensar e contribuir na redefinição do papel das forças armadas, reafirmando a democracia e os conceitos contidos na carta da OEA enquanto valores norteadores. Em contrapartida ao conceito de segurança nacional, restrito às áreas político-militar orientadas para a contenção ao comunismo, a nova proposta doutrinária buscava reafirmar a soberania dos países americanos, cuja democracia deve pautar-se pela sua capacidade de desenvolvimento nas esferas política, econômica, social e cultural.

Já há alguns anos a OEA buscava fortalecer sua Comissão de Segurança Hemisférica, criada em 1995 com o objetivo de analisar as novas ameaças, definir quais seriam comuns à maioria dos países, bem como desenvolver mecanismos cooperativos para enfrentá-las.³ Desde a sua criação até os atentados às Torres Gêmeas em 11 de setembro de 2001, suas preocupações guardavam muitas semelhanças aos interesses demonstrados nas conferências de Ministros de Defesa da América, relacionados ainda, além dos fatores destacados, à fabricação e ao tráfico ilícito de armas de fogo. No

entanto, a troca de informações sempre se restringiu àquelas produzidas sobre as políticas para a área de defesa e não se prezava por debates relativos à cooperação na área de inteligência, apesar de o aspecto evidenciado na maioria das reuniões da instituição ser a preocupação em fomentar transparência e confiança mútua na região:

[...] cualquier definición nueva de la seguridad debería estar informada por los principios básicos de la soberanía y la no intervención, por objetivos tales como la preservación de la democracia y la promoción de la confianza mutua, y por consideraciones en torno a las amenazas no tradicionales y las diferencias entre las preocupaciones de cada Estado miembro. (OEA 1998).

Já após 2001, há uma acumulação de esferas de preocupação da Comissão de Segurança do OEA, que passa a ser fortemente impulsionada pelo debate em torno do terrorismo e das velhas, mas chamadas *novas ameaças*: *“El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos”* (OEA 2003).

Foram destacadas as necessidades de estabelecer acordos e mecanismos de cooperação bilaterais e regionais, tanto em matéria de defesa, quanto de segurança, capazes de incrementar a segurança no hemisfério. Para tanto, reforçaram a importância das reuniões dos ministros de Justiça ou outras autoridades em matéria de justiça penal, bem como a importância de tipificar como delitos, ações relacionadas à lavagem de dinheiro e fortalecer as instituições responsáveis pelo setor de segurança pública. Impulsionados pela preocupação em elaborar políticas antiterroristas, a Comissão ainda destacou a necessidade de fortalecer o Comitê Interamericano contra o Terrorismo e a Cooperação Sub-regional e Hemisférica, por meio da troca de informações e assistência jurídica mútua (OEA 2003).

Em outubro de 2008 foi realizada a Primeira Reunião de Ministros em Matéria de Segurança Pública das Américas (Mispa I). Para a realização da reunião, vários aportes foram enviados pelos países membros e algumas reuniões temáticas antecederam o encontro, no sentido de agilizar suas discussões. Entre os aportes pertinentes ao tema da inteligência de segurança, destacamos a contribuição da Argentina, que trouxe críticas importantes à discussão sobre combate ao crime organizado. Alegou-se em documento apropriado, que durante as reuniões da comissão muitas vezes se falou em fortalecer as instituições responsáveis pelo combate ao narcotráfico, não obstante, não tenha sido elaborada uma definição mais clara e rigorosa sobre o termo. Para os argentinos havia um grande problema em se mesclar termos que agrupavam crime organizado, tráfico ilícito de drogas, delitos associados à tecnologia etc., como membros

de uma mesma categoria analítica, desconsiderando suas especificidades (OEA 2008).

Foi durante as reuniões preparatórias para o Mispa I que identificamos, pela primeira vez, um debate a respeito da necessidade de cooperação na área de inteligência. Foi a delegação da Colômbia quem propôs um acréscimo às propostas enviadas pela Comissão por meio da “Carta Compromisso”, agregando o artigo “26 bis”:

Fortalecer los canales de comunicación e información ya existentes, consolidando la cooperación y el intercambio entre los estados miembros en pro de la lucha común frente a los delitos que atacan contra la seguridad pública, incluidos los canales existentes entre los organismos de inteligencia de las Américas. (OEA 2008a).

Outra referência à atividade de inteligência, da qual podemos inferir algum tipo de cooperação, estava relacionada à proposta de criação da Academia Interamericana de Polícia, órgão especializado da OEA, enquanto ferramenta útil e inovadora para a melhoria da qualidade da vigilância policial e a administração civil das instituições de segurança pública da região (OEA 2008c).

A Primeira Reunião de Ministros em Matéria de Segurança Pública das Américas, promovida pela Comissão de Segurança do OEA, ocorreu entre os dias 7 e 8 de outubro, na Cidade do México, quando aprovou o “Compromisso pela Segurança Pública nas Américas”. As maiores preocupações do encontro giravam em torno dos temas da delinquência organizada transnacional, do tráfico ilícito de drogas e armas, da lavagem de dinheiro, corrupção, terrorismo, sequestros, bandos criminosos e delitos associados ao uso de tecnologias, incluídos aí, os crimes cibernéticos. Foi acordado que quaisquer políticas orientadas para a solução destes problemas deveriam primar pelo pleno respeito aos direitos humanos, abordando uma concepção de segurança cidadã. Em termos institucionais, a ênfase recaiu em questões como a necessidade de se *educar* as forças de segurança americanas: promover a modernização (o que envolve transparência e rendição de contas), a profissionalização e a melhoria das condições de vida e trabalho dos integrantes dos sistemas de segurança. Além disso, seria necessário considerar a criação e manutenção, de acordo com as necessidades, de observatórios governamentais relativos à observação e mapeamento da delinquência e violência, com o propósito de contribuir com o desenho de planos estratégicos e operacionais para a área de segurança pública, com o objetivo de fortalecer a prevenção ao crime. Por fim, em termos de cooperação internacional propriamente dita, as propostas seriam de *fortalecer, con un enfoque multidimensional (...)* los canales de comunicación e intercambio de

información, prácticas y experiencias entre los Estados Miembros en el combate y la prevención de los delitos que atacan contra la seguridad pública (OEA 2008b).

Não obstante em documentos preliminares tenha havido referências à necessidade de desenvolvimento, aperfeiçoamento e capacitação na área de inteligência de segurança, consideradas todas as ameaças acima elencadas, a posição final do encontro foi pautada por uma postura conservadora no que diz respeito à apropriação e incorporação do tema ao debate, como também ficou refletido nas várias reuniões que se seguiram, a exemplo da segunda Reunião de Ministros em Matéria de Segurança Pública das Américas (realizada em São Domingos, em novembro de 2009), que contou com a participação da Faculdade Latinoamericana de Ciências Sociais (Flacso-Chile), e com apoio do *Open Society Institute* (OSI), além de 23 organizações da sociedade civil, de 15 países da região, com o objetivo de elaborar os documentos preparatórios do Mispa II. Muito se falou em estabelecer marcos conceituais rigorosos, da necessidade de se considerar os distintos níveis de desenvolvimento existentes em matéria de segurança nos países da região, em aprofundar o desenvolvimento de estatísticas sistemáticas e comparáveis sobre o tema, mas não foi tocada a questão da cooperação em inteligência de segurança. Nem mesmo na proposta sobre o Programa Interamericano de Capacitação Policial foi identificado um debate em termos de necessidade de formação de quadros/capacitação, ou mesmo cooperação (OEA 2009a). A área foi totalmente negligenciada. Tampouco outros textos que precederam a reunião tocaram no tema. Reconhecerem os desafios das polícias no hemisfério com o crime organizado, o terrorismo e o narcotráfico, e se declararam convencidos da necessidade urgente de fortalecer a cooperação, a fim de prevenir e combater de forma mais eficaz essas atividades nos planos nacional, regional e internacional, mas o máximo que fizeram foi definir que deveriam “incentivar os Estados a intercambiar informações sobre melhores práticas e experiências em temas vinculados à prevenção da criminalidade, da violência e da insegurança” (OEA 2009b).

Em relação às reuniões preparatórias para o Mispa III, ocorridas ainda em 2010, previsto para o quarto trimestre de 2011 em Port of Spain, as contribuições para a área de inteligência permaneceram tímidas. Foi fortalecido o debate em torno da necessidade de profissionalização das forças de segurança pública do continente, dada a dimensão que atingira as novas ameaças (OEA 2010a). Falaram de inteligência relativa à segurança apenas duas delegações, a do Equador, que ao abordar o processo de reforma institucional das forças policiais equatorianas destacou como resultados esperados a eficiência na luta contra a delinquência e o crime organizado, por meio, inclusive, da inteligência policial (OEA 2010b), e El Salvador,

que ao apresentar sua própria reforma na área de segurança, destacou a necessidade de se modernizar e profissionalizar a Polícia Nacional Civil em suas quatro funções chaves: “*gestión, disuasión, investigación criminal e inteligencia*” (OEA 2010c).

Ponto crítico e importante deste debate, que nos fornece indícios da dificuldade que havia para se implementar, na prática, a cooperação em termos de intercâmbio de informações (estamos falando de dados gerais, ostensivos e estatísticos, longe da troca de dados sigilosos produzidos pela área de inteligência), estão expressos nas divergências geradas em torno da proposta de criação do Observatório Interamericano de Segurança, apresentada por Julio Rosenblatt, chefe da Seção de Políticas de Segurança Pública da Secretaria de Segurança Multidimensional da OEA (esta proposta seria concluída apenas na década seguinte). A proposta daquele momento era de se criar um espaço no qual os Estados membros pudessem intercambiar informações, sendo sua implementação constituída de três fases: centralização da informação, capacitação no uso dos sistemas, e descentralização, este último, no sentido de ajudar os Estados membros a criarem seus próprios observatórios nacionais. Apesar de a maioria destacar a importância da disponibilidade destes tipos de dados para viabilizar a cooperação em termos de segurança no continente, as críticas variaram desde a dificuldade de se pensar a alimentação e padronização dos dados a serem fornecidos (Canadá), até o fato de que este mecanismo poderia ser usado como uma ferramenta para medir a capacidade de uns países contra os outros, *o para crear un enfoque de “talle único”, frente a un tema que tiene muchos aspectos políticos*. (Brasil). A postura do Brasil, por exemplo, foi taxativa no sentido de que a criação de um conjunto unificado de dados não seria o que poderia ajudar os países americanos a cooperar mutuamente, porque *es más valioso intercambiar experiencias, que tratar de participar en actividades excesivamente técnicas* (OEA 2010d).

Mas as posturas em relação à criação do Observatório naquele momento não foram pautadas apenas pelo sentimento de desconfiança acima exemplificados. Várias outras delegações e instituições demonstraram seu apoio ao projeto, a exemplo da Argentina, do Chile e do representante da Interpol. No entanto, não deixa de ser interessante destacar esta posição do Brasil, mediante o fato de que uma semana antes, em reunião do Mercosul, ter sido oficialmente implementado, com apoio do país, o Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança do Mercosul/Sisme.⁴

No que diz respeito à atividade de inteligência para a área de segurança, o Mercosul também é melindroso. Criado em 1990, o órgão possui entre suas funções a responsabilidade de promover cooperação em matéria de segurança e integração sub-regional em políticas de segurança cooperativas.

Entre 1991 e 2010, o Mercosul gerou cerca de 123 documentos principais, incluídos aí protocolos, acordos e memorandos, além de contar com encontros regulares de Ministros de Justiça e de Ministros do Interior.

Em documento produzido a partir do encontro realizado em dezembro de 2002 no Rio de Janeiro, muito se debateu sobre terrorismo e os crimes a ele conexos, em função dos atentados às Torres Gêmeas de setembro de 2001, sem que, entretanto, fosse estabelecida qualquer definição mais clara do que pudesse ser enquadrado como crimes conexos. Sobre crime organizado houve apenas um debate relativo à necessidade de se incrementar a eficiência dos meios utilizados no combate às novas características dos atos criminais, “advindas do fenômeno da globalização e do processo de integração regional” (Mercosul 2002). Ao menos, o acordo resultante deste encontro definiu regras e condições que regulariam formas de cooperação nas áreas de segurança pública, bem como as condições e responsabilidades que cada país membro envolvido deveria exercer. Destaque nesta discussão para o respeito à soberania e às leis de cada país no qual a operação seria desenvolvida, e ao fato de que foi, a partir de então, que teve início o processo de institucionalização da Rede Internacional de Informação de Segurança Pública/Resinf, um sistema de transmissão segura de dados desenvolvido pelo Brasil, e cujas bases de cooperação já haviam sido estabelecidas desde o ano de 1998 (Mercosul 2007).

Em termos estruturais, o Resinf é formado por *nós nacionais*, estruturas encarregadas de concentrar as comunicações a partir do exterior e para o exterior, com os outros *nós*, e internamente, com as bases de dados descentralizadas dos *nós usuários* do sistema, o que em tese, já implicaria uma interação no nível nacional, desafio presente ainda nos dias de hoje (Mercosul 2004). Desde que assegurados os níveis de confidencialidade, acordou-se que excepcionalmente poderia ocorrer intercâmbio de informações não estruturadas, por outros meios (*informais*). Na regulamentação do Sistema define-se como *nós usuários* cada instituição ou organismo que oferece e/ou acessa *informação* sobre segurança pública com relação ao Sisme (Mercosul 2004). Ou seja, nem no âmbito do Mercosul nenhuma palavra foi dita em termos de inteligência.

CONCLUSÕES

Os acordos analisados no âmbito do continente americano na primeira década do século XX evidenciam o interesse na formação de uma comunidade de segurança na América do Sul com o objetivo de institucionalizar os pactos de integração relacionados ao combate ao narcotráfico e posteriormente ao terrorismo, em substituição à agenda da Guerra Fria, mas

isto não se reflete em termos de inteligência. Em relação aos documentos da OEA, embora alguns países tenham feito referências às necessidades de capacitação na área e de fortalecimento da atividade em suas estruturas nacionais, primou-se pelo silêncio. O que na realidade pode implicar desconfianças recíprocas ou apenas uma estratégia de mascarar acordos de cooperação na área, face à sua ainda questionável legitimidade por alguns setores. Já no que diz respeito ao Mercosul, assim como no caso da União Europeia, ele poderia se apresentar como um marco mais propenso à uma efetiva interação na área de inteligência. Não obstante, a primeira referência a um sistema de troca de informações que envolveria a inteligência no nível do combate ao crime organizado no Mercosul remonta ao fim da década de 1990, mas de acordo com a regulamentação consultada, nada de efetivo teria se realizado até o ano de 2007. Impactou mais efetivo teve a agenda estadunidense, a partir dos atentados às torres Gêmeas, que de alguma maneira conduziu à implementação efetiva do Resinf desde 2002. O pouco peso da opinião da sociedade civil no debate, o baixo interesse dos Poder Legislativo, as disputas interburocráticas das instituições policiais, e a ausência de um *lobby* capaz de convencer os representantes regionais da importância de um sistema articulado de troca de informações produzidas no âmbito da inteligência de segurança (o que não envolve necessariamente a disputa dos países por projeção internacional, a exemplo do que ocorre com o produto da área de inteligência clássica), inviabilizaram, naquele momento, qualquer tipo de aprofundamento em relação ao tema. Assim, de uma forma geral, podemos inferir que não obstante a existência destes acordos, a escassez dos vínculos, as reações aos debates, os preconceitos explícitos, e a desconfiança presente nesta esfera evidenciaram a fragilidade deste tipo de cooperação. Trata-se a atividade de inteligência de uma área ainda marcada pela carência de conhecimento sobre suas missões e capacidades, e não obstante o discurso sobre a necessidade de se produzir mais e melhores informações no mais alto nível de decisão nas áreas relevantes ser uma moeda corrente, no fim da primeira década de 2000 ainda não havíamos alcançado na América, principalmente na América Latina, um grau de especialização e proeminência capaz de gerar o que nos países anglo-saxões é chamado de policiamento liderado pela inteligência (*intelligence led-policing*), no combate ao narcotráfico. Restou evidente a incapacidade de construir uma cultura capaz de perceber as respostas e os resultados operacionais imediatos que a atividade de inteligência poderia fornecer, o que depende fundamentalmente da sinergia produzida entre os ganhos tecnológicos viabilizados pela infra-estrutura de Tecnologia de Informações e Comunicações, pela riqueza dos bancos de dados e das informações entranhadas na própria atividade operacional (preventiva e investigativa) e pela

capacidade analítica. Bem, outros dez anos já se passaram. Em que medida este cenário evoluiu? Vale uma nova pesquisa.

DOCUMENTOS

MERCOSUL. 2002. Acta 02/02 – Anexo IX – XII Reunião de Ministros do Interior, do Mercosul. — Acordo 24/02 — Brasília – 06 de dezembro de 2002.

MERCOSUL. 2007. Acordo sobre o Regulamento de organização e funcionamento do sistema de Intercâmbio de informação de segurança do MERCOSUL. Acordo 03/07. 26 de outubro de 2007.

MERCOSUL (2004) — Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança do MERCOSUL (SISME). Belo Horizonte. <http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/dec3604p.asp>.

Organización de los Estados Americanos. 1998. *Síntesis de la reunión del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos. Comisión de Seguridad Hemisférica*. Cartagena, Colombia. <http://www.oea.org/csh/spanish/sint59.asp>.

Organización de los Estados Americanos. 2003. *Tercera Sesión Plenaria. Declaración Sobre Seguridad en las Américas*. Ciudad de México, México. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiErYbr-rfbuAhU7D7kGHeP_BWEQFjABegQIAxAD&url=http%3A%2F%2Fscm.oas.org%2Fdoc_public%2FSPANISH%2FHIST_03%2FCE00339S03.doc&usq=AO-vVaw1xigo5gP2Fz03PWVVNBGaS.

Organización de los Estados Americanos. 2008. *Comentarios de la delegación de la República Argentina al Documento “Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas”*. Ciudad de Guatemala, Guatemala. scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=CSH/GT/MISPA&classNum=15&lang=s.

Organización de los Estados Americanos. 2008a. *Comentarios de la Delegación de Colombia al documento “Compromiso por la seguridad pública en las Américas”*. Ciudad de Guatemala, Guatemala. scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=CSH/GT/MISPA&classNum=16&lang=s.

Organización de los Estados Americanos. 2008b. *Compromiso por la seguridad pública en las Américas*. Ciudad de México. <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/RM00028S10.doc>.

Organización de los Estados Americanos. 2008c. *Algunas Consideraciones sobre la Propuesta de Creación de una Academia Interamericana de Policía*. Ciudad de México. scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=XLIX.1%20MISPA/INF.&classNum=4&lang=s.

Organización de los Estados Americanos. 2009a. *Reunión de organizaciones de la sociedad civil preparatoria para la Segunda Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública en las Américas*. Lima, Perú. scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=XLIX.%202%20MISPA-II/doc.&classNum=9&lang=s.

Organización de los Estados Americanos. 2009b. *Consenso de Santo Domingos sobre Seguridad*. <http://www.oea.org/csh/spanish/sint59.asp>.

Organización de los Estados Americanos. 2010a. *Documento de Concepto hacia un enfoque sobre “Gestión de la Policía” para la MISPA III*. scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=XLIX.3%20MISPA-III/RE/doc&classNum=7&lang=s.

HERVAS, Gustavo. 2010b. “*El proceso de reforma institucional – Ministerio del Interior – Policía Nacional*”. *Organización de los Estados Americanos*. Santiago, Chile. scm.oas.org/pdfs/2010/RE00284T.pdf.

Ministerio de Justicia e Seguridad Pública (El Salvador). 2010c. “Presentación de la delegación de El Salvador”. *Organización de los Estados Americanos*. scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=XLIX.3%20MISPA-III/RE/INF&classNum=15&lang=t.

Ministerio de la Justiça de Brasil. 2010. “*Presentación de la Delegación de Brasil*”. *Organización de los Estados Americanos*. <http://scm.oas.org/pdfs/2010/RE00287T.pdf>.

REFERÊNCIAS

Albergaria, M., and Vera. Leoneli. 2016. “Direitos Humanos e Segurança Cidadã”. In: *Convivência e Segurança cidadã: reflexões por uma nova abordagem*. PNUD. Brasília: PNUD, Conviva.

Antunes, P. 2002. *SNI e ABIN*. Rio de Janeiro, Ed. FGV.

Brandão, P. 2010. *Serviços Secretos e democracia no Cone Sul*. Niterói: Impetus.

Brandao, P. 2013. *Inteligência de Segurança Pública*. Niterói: Impetus.

Bruenau, T., and K. Dombroski. 2003. “Intelligence reform and democratization: the challenge of control in new democracies.” *National Security Affairs Department*. Monterey: Naval Postgraduate School.

Cepik, M. 2001. *Serviços de Inteligência: agilidade e transparência como dilemas de institucionalização*. Tese (Doutorado) — Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Cepik, M. 2017. “Bosses and gatekeepers: A network Analysis of South America’s Intelligence Systems”. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 30: 701–22. Taylor & Francis Group.

Cepik, M. 2021. “Intelligence and Security Services in Brazil Reappraising Institutional Flaws and Political Dynamics”. *The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs* 23, Issue 1.

Diaz, António. 2012. “Evolución de la cooperación europea en inteligencia. *Vária História* 8, no. 47: 163–85 (Jan./Jun.).

Díaz, Gustavo. 2007. “La cooperación entre servicios de inteligencia en el marco de la Unión Europea: ¿Cooperación transnacional o multinacional? *UNISCI Discussion Papers* (Jan.).

Mingardi, Guaracy. 2007. “O trabalho de inteligência no controle do Crime Organizado”. *Estudos Avançados* 21, no. 61. <https://www.scielo.br/j/ea/a/ygZ-tbk53FgrM4ZfjMLnf74h/?format=pdf&lang=pt>.

Prunckun, H. 2019. “Counterintelligence Theory and Practice”. *Journal os Strategic Security* 6, no. 3 (Fall). <https://henley-putnam.national.edu/wp-content/uploads/2017/01/Counterintelligence-Theory-and-Practice.pdf>.

Rojas, A. 2003. *América Latina: en búsqueda de la gobernabilidad, la seguridad y la defensa*. Santiago: Flacso – Chile.

Sommers, M. 1986. “Law enforcement intelligence: A new look”. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 1, no. 3: 25-40.

NOTAS

1. Vale destacar que, embora narcotráfico, terrorismo, contrabando sejam os principais componentes dessa modalidade, nem sempre implicam a sua existência. Em muitos casos, por exemplo, o tráfico de drogas é extremamente desorganizado. Falar em crime organizado implica a existência de pelos 5 critérios básicos: hierarquia, previsão de lucros, divisão do trabalho, planejamento empresarial e simbiose com o estado (Mingardi, 2007, 55)
2. A primeira conferência dos Ministros das Defesas das Américas foi realizada em Williamsburg (EUA), entre os dias 24 e 26 de julho de 1995.
3. São convenções estabelecidas no âmbito da Comissão: *Convención Interamericana Contra El Terrorismo* (CICTE); *Convención Interamericana contra el Abuso de Drogas* (Cicad); *Convención contra la Fabricación Ilícita de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos* (Cifta); *Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales*.
4. As Normas Gerais para implementação do Sisme já haviam sido aprovadas desde 27 de março de 1998, fixadas durante a Reunião de Ministros do Interior, realizada em Buenos Aires, mas ainda não haviam entrado em vigência.

INTELIGÊNCIA E COOPERAÇÃO NA ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA NA AMÉRICA, NO COMEÇO DO SÉCULO XXI

RESUMO

A finalidade deste artigo é dupla: a) subsidiar o debate sobre o conceito e o escopo da atividade de inteligência orientada a apoiar o setor de segurança pública, pois contribui para a definição de quais mecanismos legais podem regular a atuação dos órgãos vinculados ao poder coercitivo, com capacidade de desempenhar tal atividade. Vivemos atualmente no país o imbróglio da existência de uma Força Tarefa de Inteligência para o combate ao crime organizado, composta pelas forças armadas (Decreto 9.527, de 15 de outubro de 2018), que não tem esses atributos como sua função constitucional; b) Avaliar o nível de cooperação internacional realizado no âmbito das Américas na virada do século XXI, na área de “inteligência de segurança”, com vistas a subsidiar operações policiais de alta complexidade. As décadas de 1990 e de 2000 foram atingidas pela mudança da agenda de segurança dos Estados Unidos pós-Guerra Fria, o que promoveu impactos diretos nas suas áreas de influência. Buscaremos compreender como o hemisfério americano se comportou em termos de cooperação na área de inteligência de segurança, considerando os novos desafios impostos pela agenda internacional. Partimos da premissa que a cooperação em inteligência de segurança é um componente fundamental para a viabilização de um desempenho eficaz na desarticulação das organizações criminosas, sobretudo aquelas vinculadas ao narcotráfico e terrorismo. Para realização desta tarefa, analisamos os principais acordos elaborados por mecanismos e instituições internacionais responsáveis por promover esta cooperação, a exemplo da Organização dos Estados Americanos e do Mercosul.

Palavras-chave: Inteligência; Cooperação Internacional; Segurança Pública.

ABSTRACT

The purpose of this article is twofold: a) to support the debate on the concept and scope of intelligence activity aimed at supporting the public security sector, as it contributes to the definition of which legal mechanisms can regulate the performance of bodies linked to coercive power, capable of performing such activity. We are currently experiencing in the country the imbroglío of the existence of an Intelligence Task Force to combat organized crime, composed of the Armed Forces, which do not have these attributes as their constitutional function; b) Assess the level of international cooperation carried out in the Americas at the turn of the 21st century, in the area of “security intelligence”, with a view to subsidizing highly complex police operations. The 1990s and 2000s were affected by the change in the United States’ post-Cold War security agenda, which had direct impacts on its areas of influence. We will seek to understand how the American hemisphere behaved in terms of cooperation in the area of security intelligence, considering the new challenges imposed by the international agenda. We start from the premise that cooperation in security intelligence is a fundamental component for the viability of an effective performance in the dismantling of criminal organizations, especially those linked to drug trafficking and terrorism. In order to carry out this task, we analyzed the main agreements drawn up by international mechanisms and institutions responsible for promoting this cooperation, such as the Organization of American States and Mercosur.

Keywords: Intelligence; International Cooperation; Public Security.

Recebido em: 19/02/2021. Aceito para publicação em 19/04/2022.