

ITALO DE SOUSA LIMA MACHADO

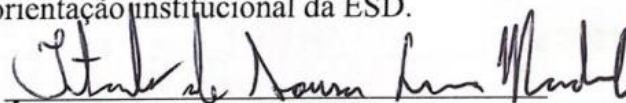
**FORTALECIMENTO DAS OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS CONTRA O CRIME
ORGANIZADO TRANSNACIONAL POR MEIO DA INTELIGÊNCIA
ESTRATÉGICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Escola Superior de Defesa como exigência
parcial para obtenção do título de Especialista
em Inteligência Estratégica

Orientador(a): Cel (EB) R1 Vladimir Schubert
Neiva Ferreira

Brasília
2023

Este trabalho, nos termos de legislação que resguarda os direitos autorais, é considerado propriedade da Escola Superior de Defesa (ESD). É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que sem propósitos comerciais e que seja feita a referência bibliográfica completa. Os conceitos expressos neste trabalho são de responsabilidade do autor e não expressam qualquer orientação institucional da ESD.



ÍTALO DE SOUSA LIMA MACHADO
(4101015 DGPC-GO)

ITALO DE SOUSA LIMA MACHADO

**FORTALECIMENTO DAS OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS CONTRA O CRIME
ORGANIZADO TRANSNACIONAL POR MEIO DA INTELIGÊNCIA
ESTRATÉGICA**

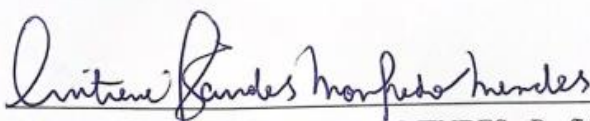
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Escola Superior de Defesa como exigência
parcial para obtenção do título de Especialista
em Inteligência Estratégica

Trabalho de Conclusão de Curso: **APROVADO**

Brasília, DF, 22 de junho de 2023.



VLADIMIR SCHUBERT NEIVA FERREIRA – Cel (EB) R1
Orientador



CINTIENE SANDES MONFREDO MENDES - Profª Drª
Coordenadora do TCC CSIE 2023

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	6
2	CONTEXTO E SITUAÇÃO PROBLEMA	6
3	REFERENCIAL TEÓRICO	7
3.1	Ameaça do Crime Organizado Transnacional	7
3.2	Avanços pontuais das Agências Federais do Brasil	8
3.3	Problema dos “silos” e incapacidade dos <i>fusion centers</i>	10
4	MÉTODO DE PRODUÇÃO TÉCNICA	11
5	TIPO DE INTERVENÇÃO E MECANISMOS ADOTADOS	12
6	RESULTADOS OBTIDOS E ANÁLISE	12
6.1	Revisando o objetivo original do Plano de Forças-Tarefa	12
6.2	Novo objetivo do Plano de Forças-Tarefa	13
6.3	Resultados-Chave relacionados a pessoal	13
6.4	Resultados-chave para Inteligência Estratégica	15
6.5	Outros apontamentos	16
7	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	17
	REFERÊNCIAS	18

Fortalecimento das operações interagências contra o crime organizado transnacional por meio da inteligência estratégica

Italo de Sousa Lima Machado¹

RESUMO

Grupos insurgentes como o Primeiro Comando da Capital (PCC) e outras organizações criminosas transnacionais representam grave ameaça para a segurança pública e nacional, por desafiar o Estado e suas instituições com suas operações em rede e seus vastos recursos. Este trabalho tem como objetivo responder à seguinte questão: de que forma o Plano de Forças-Tarefa do Governo do Brasil pode ser aprimorado para fortalecer as ações de enfrentamento ao Crime Organizado Transnacional por meio da articulação das atividades de inteligência estratégica entre as diversas agências federais? O trabalho apresenta problemas e inovações relacionados ao desempenho das agências federais de aplicação da lei e defende que a atividade de inteligência em rede é mecanismo ideal para enfrentar o fenômeno criminal. O Plano de Forças-Tarefa é analisado usando técnica de medição e gestão de desempenho que orienta as organizações por meio de objetivos claros e resultados-chave mensuráveis (OKR).

Palavras-chave: crime organizado transnacional; operações interagências; OKR. inteligência estratégica.

Strengthening interagency operations against transnational organized crime through strategic intelligence

ABSTRACT

Insurgent groups such as the Primeiro Comando da Capital (PCC) and other transnational criminal organizations pose a serious threat to public and national security, as they challenge the state and its institutions with their networked operations and vast resources. This paper aims to answer the following question: How can the Task Force Plan of the Brazilian Government be modified to foster efforts to combat Transnational Organized Crime through the coordination of strategic intelligence activities among various federal agencies? The paper presents problems and innovations related to the performance of Brazilian federal law enforcement agencies and argues that networked intelligence agencies are an ideal mechanism to counter the criminal phenomenon. The Task Force Plan is analyzed using a performance measurement and management technique that guides organizations through clear objectives and measurable key results (OKR).

Keywords: *transnational organized crime; interagency operations; OKR; strategic intelligence.*

¹ Policial Rodoviário Federal. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Goiás. Trabalho de Conclusão de Curso Superior de Inteligência Estratégica (CSIE) da Escola Superior de Defesa, 2023.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende contextualizar a real gravidade da ameaça representada pelo crime organizado transnacional, analisando as inovações que agências federais de aplicação da lei têm adotado e identificando o papel das operações interagências e da inteligência estratégica como ferramentas para mitigar as redes criminosas.

A hipótese levantada é de que a atuação em rede da atividade de inteligência das agências federais de aplicação da lei no Brasil se constitui em caminho obrigatório para o enfrentamento das inúmeras células das redes criminosas e para a construção de conhecimentos de inteligência estratégica sobre o fenômeno criminal transnacional, passo inicial para combater adequadamente o problema por meio de outras políticas públicas.

Diante disso, o trabalho revisará o Plano de Forças-Tarefa já instituído pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), o qual vem procurando, sem sucesso, mitigar a atuação isolada das agências federais. Assim, pergunta-se: de que forma o Plano de Forças-Tarefa do Governo do Brasil pode ser aprimorado para fortalecer as ações de enfrentamento ao Crime Organizado Transnacional por meio da articulação das atividades de inteligência estratégica entre as diversas agências federais?

Como dito, o objetivo geral do trabalho é analisar o Plano de Forças-Tarefa do MJSP, conforme técnica de gerenciamento e performance que vem sendo adotada por inúmeras organizações públicas e privadas. Diante disso, foram definidos os seguintes objetivos específicos: estabelecer um novo objetivo para o Plano de Forças-Tarefa do MJSP e resultados-chave aderentes às boas-práticas observadas pelas agências de aplicação da lei no Brasil e no exterior, com referência aos objetivos traçados pela Estratégia Nacional de Inteligência (ENI).

Assim, com base em argumentos e conceitos que norteiam a atividade de inteligência estratégica, serão propostas sugestões para melhoria das operações interagências no contexto regulado pelo Plano de Forças-Tarefa do Governo do Brasil.

2 CONTEXTO E SITUAÇÃO PROBLEMA

Os diretores da Polícia Rodoviária Federal (PRF), da Polícia Penal Federal (PPF) e da Polícia Federal (PF) assinaram, em 19 de janeiro de 2019, juntamente com o titular do MJSP, o *Plano de Forças-Tarefas do Ministério da Justiça e Segurança Pública de Combate ao Crime Organizado*.

O mencionado Plano de Forças-Tarefa contempla, ainda que de maneira abstrata, possível resolução ao problema de atuação isolada entre as agências de aplicação da lei federais, buscando criar forças-tarefa, ou seja, operações interagências, em alguns Estados, inicialmente naqueles com maiores índices de homicídio.

Esse Plano de Forças-Tarefa necessita, contudo, sofrer aperfeiçoamentos para alcançar os objetivos de formação de uma rede de operações interagências que interaja com sinergia com a atividade de inteligência estratégica – condição necessária para o enfrentamento do Crime Organizado Transnacional.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 Ameaça do Crime Organizado Transnacional

Recente relatório de escala mundial do Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crimes (UNODC), denominado *Global Report on Cocaine 2023*, menciona ao menos 38 (trinta e oito) vezes o Primeiro Comando da Capital (PCC), grupo insurgente criminoso² brasileiro voltado para o lucro que atua em rede de células semiautônomas, cujas atividades e associados ultrapassam o Brasil (mais importante *hub* global de cocaína) e englobam América do Sul, África e Europa. (UNODC, 2023). Informações ainda apontam para a aliança entre o PCC e o grupo libanês *Hezbollah* no Paraguai, especialmente para o domínio do contrabando de cigarros para o Brasil (Gasse, 2018).

A especialização das células de cada rede criminosa não impede que crimes acessórios sejam cometidos, o que torna o contexto criminal ainda mais complexo. O roubo de cargas, que é grave problema no Brasil, tem relação direta com inúmeras organizações criminosas que operam o tráfico de drogas (InsightCrime, 2021). Percebe-se, ainda, que a ameaça do crime organizado é séria, com incontornáveis características de corrupção – especialmente de agentes públicos (Manso; Dias, 2018).

A última avaliação realizada pela EUROPOL sobre a ameaça da criminalidade séria e organizada aponta que o crime organizado moderno apresenta estrutura fluida, flexível e baseada em redes, o que impõe dificuldades para as agências de aplicação da lei, cujas ações,

² Grupo insurgente criminoso é aquele que procura exercer controle econômico de um território por meio de violência, ocupando o vácuo criado pela falha de governança do Estado (Azevedo, 2018).

mesmo que tenham algum sucesso e sejam abrangentes, não geram consequências maiores para as atividades gerais do crime organizado. É como se a uma das cabeças da mitológica *Hidra* fosse cortada, sem que se “mate a fera” (EUROPOL, 2021).

A complexidade da atuação do crime organizado transnacional é verdadeira ameaça estratégica para o Brasil e suas instituições, inclusive com possibilidade de repercussão negativa para a imagem do país – que hospeda grandes atores criminosos com atuação em todo o mundo.

Nesse sentido, a ENI afirma que, no “sistema internacional, cabe ao Brasil enfrentar as ameaças globais à segurança, como as atividades ilícitas transnacionais, as ideologias extremistas e o terrorismo, que continuam se intensificando” (Brasil, 2017, p.15). Já a Política Nacional de Defesa (PND) reconhece a ameaça dos delitos transnacionais (Brasil, 2013) e aponta Objetivos Nacionais de Defesa que podem ser obstaculizados pelo Crime Organizado Transnacional, em especial “garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial”; “contribuir para a preservação da coesão e da unidade nacionais” e “contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais” (ibid., p.7).

3.2 Avanços pontuais das Agências Federais do Brasil

As agências federais brasileiras de aplicação da lei, notadamente a PRF, a PPF e a PF, têm tentado se adaptar ao contexto de atuação das redes criminosas, inclusive com inovações semelhantes às boas práticas adotadas com sucesso no contexto militar. Tais inovações, entretanto, estão restritas majoritariamente ao nível operacional.

A PRF tem procurado adotar o modelo de Policiamento Orientado por Inteligência ao menos desde 2018 (Ribeiro, 2022) nas rodovias federais – por onde circula parte considerável da economia – e áreas de interesse da União. Parte desse esforço, segundo Oliveira (2019, p. 21), passa pela adoção do sistema *Alerta Brasil* para análise dos “padrões de movimentação exercidos pelos veículos nas rodovias federais”. Ribeiro (2022, p. 257) assevera que a atuação da PRF ocorre em rede, com a implantação de unidades de inteligência (de natureza operacional) na maioria das delegacias, “aumentando sua capilaridade, fortalecendo suas inter-relações com o efetivo ostensivo da própria instituição, bem como com as demais instituições de Segurança Pública, Defesa Nacional e Inteligência”. O aumento nas apreensões de cocaína considerando os períodos agrupados de 2014-2017 e 2018-2021 foi de expressivos 264% (Ribeiro, 2022).

Carneiro (2022, p. 265) destaca que esse modelo de policiamento orientado pela inteligência é “voltado para a prevenção de crimes, a análise de dados e a execução de ações

guiadas por conhecimentos produzidos pela inteligência”; reconhece, entretanto, a necessidade de se fortalecer a inteligência estratégica na PRF, que carece de uma unidade dedicada para esse fim.

A PPF, responsável pelo Sistema Prisional Federal, tem procurado expandir e fortalecer a rede de inteligência prisional em todo o país, fomentando boas-práticas, difundindo a doutrina de inteligência penitenciária e integrando dados de sistemas regionais no Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Federal (SISDEPEN), alcançando 56% da população carcerária nacional em 2019. Além disso, há vocação do órgão para atuar em inteligência penitenciária para além dos Estados com presença física de estruturas prisionais federais, inclusive em centros integrados e forças-tarefa (RBEP, 2022).

A estratégia de atuação em rede também foi testada com sucesso pelas Forças Armadas dos Estados Unidos na última Guerra do Iraque, a partir de 2003, aperfeiçoando o formato anterior – de comando e controle – para outro, mais moderno, de consciência compartilhada e autonomia na execução no contexto de uma rede (inúmeras unidades das Forças Armadas) que passa a se contrapor a outra rede (grupos terroristas insurgentes) (McChrystal, 2014). Ocorre que, no contexto militar, a formação de rede envolveu inúmeras unidades combatentes e de inteligência, enquanto a PRF e a PPF têm atuado de maneira isolada.

A PF se adaptou ao cenário de redes criminosas por meio da adoção da metodologia centrada em alvos denominada F3EAD, acrônimo para *find-fix-finish-exploit-analyse-disseminate*, numa aproximação entre a atividade de inteligência e unidades investigativas e operacionais especializadas (Silva, 2017).

A metodologia, aplicada pela PF em inteligência operacional, tem pontos de encontro com o Ciclo de Inteligência clássico (demanda-coleta-processamento e exploração-análise-difusão-consumo) (Lowenthal, 2020), havendo, entretanto, com o ciclo F3EAD, uma “capacidade disruptiva” por conta da “ocorrência de um novo ponto de contato entre as atividades de Inteligência e operacionais, em benefício da dimensão informacional do processo, reorientando atividades e alimentando o ciclo informacional consequente” (Angelo, 2022).

Percebe-se que essa metodologia centrada em alvos descreve melhor o processo de inteligência moderno, alinhando-se com o que as agências de inteligência nos Estados Unidos têm como prática – aproximar todos os participantes do processo de inteligência (de coletores à consumidores finais) para que todos tenham visão clara do alvo (em geral redes dinâmicas, como o fenômeno criminal em rede). Esse processo é colaborativo, dinâmico e não-cíclico, e deve ocorrer não só em inteligência de nível operacional – tal qual ocorre na PF – como, também, em nível estratégico (Clark, 2013).

Para além da experiência da PF, as Forças Armadas dos Estados Unidos também se utilizaram dessa metodologia na última Guerra do Iraque, reforçando a etapa de exploração (*exploit*), que em geral ocorre logo após a “finalização” do alvo (captura ou neutralização), que, por sua vez, vai permitir a detecção (*find*) de novos alvos e a promoção de novas ações (*fix-finish*) de prisão ou neutralização, bem como a análise do que foi coletado, numa fase posterior (McChrystal, 2014).

3.3 Problema dos “silos” e incapacidade dos *Fusion Centers*

De todos os avanços constatados, nota-se, entretanto, a ausência de rede que congregue as três forças policiais federais e um foco quase exclusivo na atuação da inteligência operacional, inclusive com a importante ausência de unidades de inteligência estratégica. Assim, quando há atuação em rede, ela é restrita, não englobando várias agências. Quando há atuação centrada em alvos, ela não contempla a coleta e processamento de todos os dados disponíveis, já que as agências não compartilham conhecimentos ou não atuam em colaboração, seja no nível operacional, seja no nível estratégico. Quando ocorre aproximação entre atividade de inteligência e efetivos policiais operacionais, isso se dá somente dentro de cada agência.

Não é difícil imaginar que, constantemente, as diferentes agências atuem sobre os mesmos alvos, com interesses semelhantes ou distintos – ou seja, uma ação policial pode prejudicar outra ação policial sobre os mesmos alvos. Além disso, não há produção adequada de inteligência estratégica sobre o fenômeno criminoso, já que não há, efetivamente, rede de inteligência atuante, apenas “silos informacionais”.

A atuação em “silos” pelas agências de aplicação da lei federais no Brasil é fenômeno semelhante ao constatado nos Estados Unidos da América após os atentados de 11 de setembro de 2001. O relatório produzido por comissão bipartidária indica que agências de inteligência e de aplicação da lei possuíam informações e inteligência que poderiam ter impedido os ataques terroristas. Não havia, entretanto, colaboração efetiva entre as agências e, no caso do *Federal Bureau of Investigations* (FBI), não havia pessoal e procedimentos mínimos para processamento e análise de inteligência (9-11 Commission, 2004).

Os centros integrados federais ou estaduais criados no Brasil, que se baseiam aproximadamente na experiência e no modelo dos *fusion centers* criados nos Estados Unidos sobretudo a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001, em tese seriam possíveis pontos de encontro entre as atividades de inteligência de várias agências de aplicação da lei. A experiência observada nos Estados Unidos indica, entretanto, que esses centros não resolvem os problemas

constatados. Inúmeros relatórios (inclusive oficiais) naquele país apontam que a produção de inteligência dos *fusion centers* é inconsistente, de baixa qualidade e sem valor operacional (sobretudo sob o ponto de vista de consumidores desses relatórios), sendo reconhecido que os produtos desses centros precisam ser aperfeiçoados (Klem, 2014).

Infere-se, ainda, que contribuam para a ineficácia de tais centros a rotatividade de representantes das diversas agências estaduais e federais, a dependência excessiva de dados abertos ou estatísticos, o distanciamento entre elementos operacionais e analistas de inteligência e a ausência de dispendiosos centros federais na maioria dos Estados.

O insucesso dos *fusion centers* rememora a experiência exitosa de combate a grupos insurgentes no Iraque e que foi adotada parcialmente pelas forças policiais brasileiras, ainda que de maneira isolada, sem intercâmbio de conhecimentos e de experiências. Uma nova modalidade de atuação por meio de operações interagências, fortalecidas pela atividade de inteligência estratégica e seus produtos específicos, surge como alternativa para superar os gargalos encontrados.

4 MÉTODO DE PRODUÇÃO TÉCNICA

O presente trabalho utilizou-se de metodologia qualitativa com revisão de bibliografia sobre o problema proposto, analisando publicações, livros e artigos para a identificação do problema, qual seja, a necessidade de aperfeiçoar o Plano de Forças-Tarefa do Governo do Brasil no contexto da ameaça estratégica representada pelo Crime Organizado Transnacional. O referencial teórico buscou demonstrar a importância da atuação em rede das agências federais de aplicação da lei no Brasil, integrando operações interagências com a produção de inteligência estratégica. Essa revisão histórica e literária orientou a revisão do Plano, a partir da adoção de metodologia de gestão e mensuração de performance.

A literatura técnica, bastante conhecida e citada, em especial as obras de Lowenthal (2020) e Clark (2013), foi revista juntamente com outros livros pertinentes, como o de McChrystal (2014), artigos científicos nacionais e estrangeiros selecionados pela pertinência com o tema, incluindo aqueles sobre gestão e mensuração de performance, assim como publicações oficiais.

5 TIPO DE INTERVENÇÃO E MECANISMOS ADOTADOS

Para a análise e adequação do Plano de Forças-Tarefa do Governo do Brasil buscou-se arcabouço teórico em duas publicações, Moraes (2021) e Keilitz (2017), que analisam o tema de gestão e mensuração de performance (*PPM – performance measurement and management*) (Keilitz, 2017).

A busca por inovação e gestão de metas em empresas de tecnologia da informação, como o *Google*, e em parcelas do setor público, como *Banco do Brasil*, foi aperfeiçoada pela adoção de gestão que congrega “objetivos” (expressão inspiradora) e “resultados-chave” (metas de resultado relevante que dão precisão aos objetivos e que podem ser mensuradas) (MORAES, 2021). Essa metodologia é conhecida pela sigla OKR (*Objectives and Key Results*).

Destaca-se que essa mensuração de performance deve ser baseada em indicadores específicos, mensuráveis, alcançáveis, relevantes e limitados no tempo (Keilitz, 2017). Quanto ao tempo, costuma-se aferir os resultados-chave em ciclos de 3 (três) meses, ritmo provavelmente impossível de se empregar na administração pública federal (Moraes, 2021), o que recomenda a adaptação, ao menos inicialmente, para ciclos maiores. Os prazos estipulados nos resultados-chave são, portanto, sugestões, estando sujeitos a modulações pelo tomador de decisão, a experimentações e a alterações.

O objetivo e os resultados-chave foram desenhados buscando aderência com a ENI, em especial quanto aos seguintes Objetivos Estratégicos: “Aprimorar os processos e protocolos para comunicação e compartilhamento de informações”; “Aprimorar os meios de compartilhamento de informações sobre as seguintes ameaças: corrupção, crime organizado, ilícitos transnacionais e terrorismo”; e “Criar protocolos específicos para atuação integrada visando a neutralização de ações adversas” (Brasil, 2017, p.29 e 30).

6 RESULTADOS OBTIDOS E ANÁLISE

6.1 Revisando o objetivo original do Plano de Forças-Tarefa

O atual *Plano de Forças-Tarefas do Ministério da Justiça e Segurança Pública de Combate ao Crime Organizado* apresentado pelo MJSP contempla apenas um objetivo, qual seja, “redução dos indicadores de violência, em especial homicídios, latrocínios, tráfico de drogas, bem como roubos a bancos, cargas e veículos, praticados por membros dessas organizações” (MJSP, 2019).

O objetivo anteriormente citado seria alcançado, conforme o Plano de Forças-Tarefa, com “foco” em ações de repressão e prevenção colaborativas entre agências federais e estaduais de aplicação da lei no “âmbito da atividade de inteligência, análise, monitoramento e investigação de grande organizações criminosas, em especial aquelas mais violentas, com maior poder econômico e capilaridade” (*ibid.*), com linha de ação que busca “isolamento de suas lideranças no sistema prisional, prevenção e repressão da criminalidade violenta praticada por tais organizações criminosas e descapitalização das facções” (*ibid.*).

6.2 Novo objetivo do Plano de Forças-Tarefa

O objetivo atual contempla a redução de índices criminais pela prevenção e repressão de organizações criminosas, o que não parece ser adequado, já que inúmeros fatores não relacionados a organizações criminosas podem afetar esses índices. A repressão a essas organizações criminosas pode passar, por exemplo, pelo monitoramento de alvos importantes, pela identificação de agentes públicos corrompidos ou pela interferência em deliberações de alto nível de governo, ações com pouca relação com o combate aos homicídios, ao menos em um primeiro momento.

Quanto ao objetivo, portanto, sugere-se sua alteração, removendo-se a vinculação à redução de indicadores de violência. O **novo objetivo** passaria a ser “formação de rede de forças-tarefa e de inteligência estratégica, com atuação da PRF, da PPF e da PF, para enfrentamento do crime organizado transnacional e suas repercussões no nível estratégico”.

6.3 Resultados-Chave relacionados a pessoal

O atual Plano de Forças-Tarefa também não menciona qualquer resultado-chave para o alcance do objetivo. Também não estabelece, de maneira mensurável, os recursos humanos que deverão ser empregados. A partir do novo objetivo, mais específico, é possível estabelecer resultados-chave mensuráveis.

Sugere-se que o **primeiro resultado-chave** seja a realocação de policiais na atividade de inteligência da PRF, da PPF e da PF, até o atingimento do índice mínimo de 10% dos recursos humanos das forças policiais federais nessa atividade especializada.

Justifica-se esse resultado-chave pois, ainda que não se tenha encontrado estudo a respeito do tema, dados anedóticos extraídos da experiência do FBI e de boas práticas recomendadas em manual do Departamento de Justiça dos Estados Unidos apontam que se deve empregar

percentual mínimo da totalidade de pessoal de uma organização policial para atuar na análise de inteligência – ou seja, em apenas fração da atividade de inteligência de uma organização policial.

O FBI, em 2006, como resposta aos atentados de 11 de setembro, passou a empregar 2161 analistas de inteligência para um efetivo total de 30430 pessoas (FBI, 2006), o que resulta no percentual de 7,1% dos recursos humanos daquela polícia empregados em análise de inteligência. Já o Departamento de Justiça dos Estados Unidos indica que, para agências que possuem responsabilidades complexas relacionadas com o crime organizado, narcóticos, gangues, terrorismo e fraude, dever-se-ia possuir um analista de inteligência para cada 12 oficiais (U.S. Department of Justice, 2005), ou seja, um percentual de 8,3% dos recursos humanos aplicados em análise de inteligência.

Ora, as organizações policiais também precisam se preocupar, no âmbito da inteligência, com desenvolvimento de soluções e com reunião de dados e informações por meio de disciplinas de coleta (Lowenthal, 2020), como inteligência de fontes humanas, inteligência de sinais, inteligência de imagens, inteligência tecnológica ou cibernética; precisam, além disso, se dedicar tanto para inteligência em nível operacional (como nas operações interagências) como para inteligência estratégica – a ser realizada em espectro mais amplo (Clark, 2013), de forma que uma retroalimente a outra. Assim, infere-se que o percentual de 10% dos recursos humanos das PPF, da PRF e da PF, na atividade de inteligência, seria adequado para uma primeira revisão do Plano, aproximando-se dos patamares recomendados para análise e garantido recursos de pessoal mínimos para as muitas outras ações relacionadas com a atividade de inteligência.

Tal resultado-chave poderia ser alcançado em 1 (um) ano, o que daria tempo para as respectivas agências de aplicação da lei se adaptarem, realocando pessoal, realizando treinamentos básicos ou recrutando pessoal alocado em outras atividades que já tenham sido capacitados em inteligência.

O **segundo resultado-chave** seria a alocação de percentual mínimo de 10% dos policiais efetivamente atuantes nas atividades de inteligência da PPF, da PRF e da PF para operações interagências ou forças-tarefa em cada unidade da federação.

A diferença para o primeiro resultado-chave é que esse percentual de 10% se aplicaria sobre a força de trabalho da atividade de inteligência de suas forças policiais. Em suma, 1% do efetivo total das agências atuaria em operações interagências, número razoável, possível de ser alcançado e que asseguraria a presença da rede de forças-tarefa em todos os Estados, sendo que

a PPF poderia compor as forças além do seu alcance geograficamente imediato por meio de convocação de policiais. O prazo sugerido para alcance do resultado-chave é de 1 (um) ano.

6.4 Resultados-chave para Inteligência Estratégica

Um número mínimo de organizações integrantes de redes criminosas transnacionais a serem monitoradas por cada força-tarefa seria o **terceiro resultado-chave** para o novo objetivo do Plano de Forças-Tarefa. Para o período inicial de 1 (um) ano, para implementação de mensuração dos resultados-chave, esse número poderia ser de uma organização criminosa (ou célula de rede criminosa) por força-tarefa.

Outro incontornável avanço para o Plano seria a obrigatoriedade de que os relatórios produzidos pelos integrantes das forças-tarefa, incluindo os relatórios-técnicos ou assemelhados produzidos para instrução de processos criminais ou procedimentos de investigação criminal, fossem compartilhados em tempo real com os respectivos sistemas de inteligência das forças policiais do MJSP, com a adaptação dos pedidos judiciais para contemplar essa finalidade, em esforço inicial de aperfeiçoamento da inteligência estratégica em cada órgão. Esse **quarto resultado-chave** poderia ser alcançado em 6 (seis) meses, prazo adequado para modular eventuais pedidos judiciais e adaptar a sistemática adotada pelas forças-tarefa.

O alcance desses dois resultados-chave é fundamental para a sinergia entre operações interagências e inteligência estratégica ocorrer. Afinal, entre a inteligência operacional e a inteligência de espectro mais amplo há relacionamento em que aquela promove os blocos que constituirão a inteligência estratégica (Lowenthal, 2020).

O quinto e o sexto resultados-chave seriam o estabelecimento de uma unidade exclusivamente dedicada à inteligência estratégica em cada uma das agências federais de aplicação da lei (dentro de ciclo de um ano); e a produção de ao menos um Relatório Conjunto de Inteligência Estratégica pelas agências federais brasileiras de aplicação da lei, colacionando os conhecimentos produzidos pelas forças-tarefa juntamente com os demais conhecimentos disponíveis – dentro d ciclo de 18 (dezoito) meses, ou seja, 6 (seis) meses após a instituição das unidades de inteligência estratégica.

Esses resultados-chave também permitirão o desenvolvimento de recursos de análise em inteligência estratégica relacionada ao fenômeno criminal em rede, a partir da maior interação entre os analistas de diferentes agências e o consequente compartilhamento de bancos de dados e de expertises. Novas metodologias de trabalho, novas técnicas de análise, até mesmo a revisão

crítica da inteligência estratégica produzida pela agência congênere são benefícios potenciais para o conjunto das agências.

Além disso, os demais dados usualmente utilizados para análise estratégica na construção de cenários e na identificação de conjunturas poderiam ser utilizados para formalizar conhecimentos de nível estratégico, capaz de identificar óbices, vulnerabilidades, possibilidades e outros aspectos relacionados ao exercício da soberania nacional (ESG, 2014).

Assim, por exemplo, a inteligência produzida pela rede de operações interagências contribuiria para a seleção de alvos e para a orientação de investigações (UNODC, 2011). Conseqüentemente, essa inteligência produzida no nível operacional seria colacionada com a inteligência produzida pelas inúmeras forças-tarefa ao redor do país e, em seguida, com os demais dados reunidos pelos analistas em nível estratégico. O resultado da análise em nível estratégico orientaria políticas públicas e parcerias internacionais, além da própria atuação da rede de forças-tarefa que seria subsidiada e aperfeiçoada, com a realocação de recursos e com a indicação de novos objetivos e resultados-chave.

6.5 Outros apontamentos

Outras mudanças que se sugere para aperfeiçoamento do Plano de Forças-Tarefa, que talvez não sejam mensuráveis por resultados-chave, são:

- a adoção da metodologia centrada em alvos F3EAD;
- o reforço no papel colaborativo dos órgãos parceiros com a adoção de alternância semestral ou anual da coordenação das atividades de inteligência policial (entre PRF, PPF e PF, pelo menos);
- a possibilidade de participação das Polícias Estaduais, dos Ministérios Públicos e das Forças Armadas como integrantes das operações interagências e como fornecedores de insumos para o Relatório Conjunto de Inteligência Estratégica – relatório no qual a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) também poderia participar compartilhando e recebendo conhecimentos;
- a possibilidade de uso de qualquer estrutura física disponível em capital ou cidade indicada pelos partícipes para instituição da força-tarefa, incluindo centros integrados, diante dos avanços tecnológicos que permitem que ferramentas restritas possam ser acessadas pela internet ou por redes virtuais; e

- a possibilidade de tais forças-tarefa serem iniciadas por meio de planejamento de inteligência específico de cada órgão, sem necessidade imediata de assinatura de Acordo de Cooperação Técnica.

As previsões de investimento também mereceriam objetivos e resultados-chave mensuráveis. O escopo do presente trabalho limitou, contudo, a análise àqueles instrumentos do Plano de Forças-Tarefa que não envolvem custos ou investimentos adicionais e que se constituem, em última análise, na mera reorientação de recursos já existentes (pessoal, sistemas, orçamentos de diárias, suprimentos de fundos sigilosos) para a finalidade de inteligência com foco no monitoramento e no enfrentamento do fenômeno criminal em rede.

7 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

As agências de aplicação da lei ainda apresentam limitações em relação aos atores criminosos. Mesmo atuando em operações interagências, o fazem de modo restrito, regulado por Plano de Forças-Tarefa do MJSP desatualizado e deficiente. Deste modo, este trabalho objetivou apresentar sugestões, alicerçadas na metodologia de planejamento OKR, para mitigar tais deficiências, sob a ótica da inteligência estratégica e sua correspondente documentação normativa.

Essa rede de inteligência das agências federais atuaria no nível operacional, por meio de rede nacional de operações interagências e o consequente compartilhamento de dados e expertises proporcionados pela atuação em conjunto. Já a confecção, pelas unidades de inteligência estratégica, de Relatório Conjunto de Inteligência Estratégica, a partir do compartilhamento, em tempo real, dos relatórios produzidos pelas forças-tarefa e de outros conhecimentos disponíveis, asseguraria a atuação em rede também no nível estratégico. Como uma rede depende da outra, a sinergia entre a inteligência operacional e a inteligência estratégica também seria alcançada.

Todo esse sistema de inteligência beneficiar-se-ia da expertise já experimentada pela PRF e pela PPF, na atuação em redes, e utilizaria a metodologia centrada em alvos F3EAD, previamente aplicada pela PF. Esse sistema também estaria minimamente constituído com a alocação de 10% dos recursos humanos das respectivas agências federais de aplicação da lei para a estruturação de toda a rede de inteligência, incluindo operações interagências e unidades de inteligência estratégica, seguindo as boas-práticas de agências congêneres estrangeiras.

A possibilidade de compartilhamento mútuo de esforços e conhecimentos com as Polícias estaduais, os Ministérios Públicos, as Forças Armadas e a ABIN, instituições presentes em todo

o país, beneficiaria ainda mais a rede de inteligência, particularmente a nível estratégico, que poderia, junto ao enfrentamento eficaz às redes criminosas, produzir relatórios conjunturais e cenários robustecidos pelo constante intercâmbio dos mencionados dados e conhecimentos, identificando óbices, vulnerabilidades e possibilidades a serem explorados pelos tomadores de decisão, no alto nível governamental, no combate ao Crime Organizado Transnacional.

A revisão periódica do Plano, particularmente após o subsídio das ferramentas de inteligência estratégica, é essencial para garantir sua efetividade, corrigindo rumos e proporcionando a mais perfeita integração das unidades de inteligência das agências federais, com o estabelecimento de resultados-chave não só mensuráveis, mas, principalmente, atualizados conforme o desenvolvimento das atividades conjuntas.

Percebe-se que a constituição dessa rede de inteligência estratégica, por meio da adoção do Plano de Forças-Tarefa agora redesenhado, é processo que merece ser adotado pelo Estado Brasileiro para desafiar o fenômeno criminal em rede, constituindo-se em mecanismo capaz de monitorar e enfrentar as organizações criminosas e grupos insurgentes criminosos que ultrapassam as fronteiras e constroem também países vizinhos e mesmo nações em outros continentes.

REFERÊNCIAS

9-11 COMMISSION - NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES. **The 9/11 Commission Report**. Nova York: W.W. Norton, 2004.

ANGELO, Rafael Ferro. Segurança multidimensional nas fronteiras brasileiras: a capacidade disruptiva do programa V.I.G.I.A. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, v. 13, n. 10, p. 355-394, set./dez. 2022

AZEVEDO, Christian Vianna. The Case of Rio de Janeiro: Context, Confrontation Issues and Implications for Brazilian Public Security. **Small Wars Journal**, 2018. Disponível em <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/criminal-insurgency-brazil>. Acesso em: 19 abr. 2023

BRASIL. Decreto de 15 de dezembro de 2017. Aprova a Estratégia Nacional de Inteligência. Brasília, DF, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/dsn/Dsn14503.htm. Acesso em: 18 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. Política Nacional de Defesa (PND). Decreto Legislativo n.373, de 25 de setembro 2013. Brasília, DF, [2013]. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/copy_of_pnd_e_end_2016.pdf. Acesso em: 18 abr. 2023.

CARNEIRO, Alexandre Archanjo. A importância do fortalecimento da Inteligência Estratégica na Polícia Rodoviária Federal. *In*: MENDES, Cintiene S. Monfredo Mendes; PINTO, Maurício Viegas (org.). **Inteligência Estratégica: estudos compilados**. 1. ed. Brasília: Pró-Consciência, 2022. p. 263-271.

CLARK, Robert M. **Intelligence Analysis: A Target-centric Approach**. 4. ed. Thousand Oaks, Thousand Oaks: CQ Press, 2013.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. **Manual Básico / Escola Superior de Guerra**. Rev., atual. Rio de Janeiro: ESG, 2014. 3 v.

EUROPOL. **A corrupting influence: the infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime**. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2021.

FBI. By the Numbers: The FBI's Use of National Security Letters. FBI News Stories, 2006. Disponível em: https://archives.fbi.gov/archives/news/stories/2006/september/numbers_090606. Acesso em: 26 abr. 2023.

GASSE, Marcelo Barbosa Lima. **Ligações entre o crime organizado e o terrorismo no Brasil**. Orientador: Tenente-Coronel do Quadro Complementar de Oficiais Gilberto de Souza Vianna. 2018. 45 f. TCC – Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia, Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2018.

INSIGHTCRIME. **Drug Gangs, Thieves Team Up for Violent Cargo Robberies in Rio**, c2021. Disponível em: <https://insightcrime.org/news/drug-gangs-thieves-team-up-for-violent-cargo-robberies-in-rio>. Acesso em: 19 abr. 2023

KEILITZ, Ingo. Viewing Judicial Independence and Accountability through the Lens of Performance Measurement and Management. *In*: **IJCA**. 2017. p. 23.

KLEM, Nicholas. **The national network of fusion centers: perception and reality**. 2014. 143 f. Tese (Master of Arts in Security Studies - Homeland Security and Defense) - Naval Postgraduate School, Monterey, California, 2014. Disponível em: <https://core.ac.uk/reader/36736730>. Acesso em: 26 abr. 2023.

LOWENTHAL, Mark M. **Intelligence: From Secrets to Policy**. 8. ed. Thousand Oaks: CQ Press, 2020.

MANSO, Bruno Paes; DIAS, Camila Nunes. **A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil**. Editora Todavia SA, 2018.

MCCHRYSTAL, Stanley. **My share of the task: a memoir**. Nova York: Penguin Group: 2014.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Plano de Forças-Tarefas do Ministério da Justiça e Segurança Pública de Combate ao Crime Organizado**. Brasília: MJSP, 2019.

OLIVEIRA, Marcos Nogueira Franco de Oliveira. **Desafios e paradigmas da aplicação do policiamento orientado pela inteligência no âmbito da Polícia Rodoviária Federal**. Orientador: CMG Carlos Eduardo Malafaia Silva. 2019. 30 f. TCC – Curso Superior de Inteligência Estratégica, Rio de Janeiro, 2019.

RIBEIRO, Victor de Oliveira. A Inteligência enquanto estratégia de enfrentamento ao crime organizado pela Polícia Rodoviária Federal. *In*: MENDES, Cintiene S. Monfredo Mendes; PINTO, Maurício Viegas (org.). **Inteligência Estratégica: estudos compilados**. 1. ed. Brasília: Pró-Consciência, 2022. p. 248-261.

SILVA, Élzio Vicente da. **Operações especiais de Polícia Judiciária**. 1. ed. Barueri: Novo Século Editora Ltda., 2017.

UNODC - ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME. **Brazil in the regional and transatlantic cocaine supply chain: The impact of COVID-19**. [2022] Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/cocaine/Cocaine_Insights4_2022.pdf. Acesso em: 18 abr. 2023.

UNODC - ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME. **Criminal Intelligence: Manual for Analysts**. [2011] Disponível em: https://www.unodc.org/documents/organized-crime/Law-Enforcement/Criminal_Intelligence_for_Analysts.pdf. Acesso em: 19 abr. 2023.

UNODC - ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME. **Global report on Cocaine 2023 – Local dynamics, global challenges**. [2023] Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/cocaine/Global_cocaine_report_2023.pdf. Acesso em: 18 abr. 2023.

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE. **Intelligence-Led Policing: The New Intelligence Architecture**. Washington, DC: U.S. Department of Justice, 2005.