

POLICIAMENTO ORIENTADO PELA INTELIGÊNCIA: Importância e Iniciativas no Cenário Brasileiro.

Adriano Teles da Silva¹
Jaks Daienne Galvão Pereira²
João Rodrigues Lima Filho³
Sérgio Luiz Bosnich⁴

RESUMO

O presente trabalho, além de ser uma revisão bibliográfica sobre o Policiamento Orientado pela Inteligência – ILP (do acrônimo original inglês – *Intelligence-Led Policing*), analisa a importância dessa estratégia para o trabalho realizado pelos órgãos de polícia preventiva e busca diagnosticar e prognosticar seu nível de desenvolvimento e aplicação em instituições policiais de quatro regiões diferentes do Brasil: Distrito Federal, Roraima, São Paulo e Piauí.

O ILP é uma estratégia moderna de segurança pública, na qual a Atividade de Inteligência ganha um papel de destaque na medida em que os conhecimentos produzidos por ela passam a fazer parte do planejamento e da tomada de decisão em todos os níveis de gestão: político-estratégico, tático e operacional. A hipótese da pesquisa é que existem iniciativas embrionárias do ILP no cenário nacional e que, em geral, as polícias ostensivas insistem em manter o foco de seus esforços na repressão imediata em detrimento da prevenção, o que corrobora com uma cultura que dificultaria o emprego de novas estratégias, como o Policiamento Orientado pela Inteligência. A conclusão da pesquisa ratifica em parte a hipótese, já que existem exemplos de iniciativas avançadas do emprego do ILP.

Palavras-Chave: Policiamento Orientado pela Inteligência. Estratégias de policiamento. Prevenção criminal.

¹ Bacharel e licenciado em Educação Física pela Universidade de Brasília, bacharel e especialista em Ciências Policiais pelo Instituto de Segurança Pública. Especializado em Inteligência de Segurança Pública, Operações de Inteligência e Policiamento Tático Motorizado.

Email: adriano.silva@alunoaf.org.br. É Major da Polícia Militar do Distrito Federal.

² Formato na Academia de Polícia Militar General Edgar Facó, no estado do Ceará, bacharel em direito pela Universidade Estadual do Piauí, especialista em Gestão de Segurança Pública pela Universidade Estadual do Piauí, atualmente exerce a função de diretor de Inteligência da Polícia Militar do Piauí.

Email: jaksdaienne93@gmail.com. É Tenente-Coronel da Polícia Militar do Estado do Piauí

³ Licenciado em História pela Universidade Federal de Roraima UFRR.

Email: limafilho3sgt@hotmail.com. É Capitão da Polícia Militar do Estado de Roraima

⁴ Bacharel e licenciado em Geografia pelo Centro Universitário Sant'Anna, bacharel em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública pela Academia de Polícia Militar do Barro Branco, especializado em Estatística Aplicada pela Faculdade Anhanguera.

Email: bosnich@policiamilitar.sp.gov.br. É Tenente da Polícia Militar do Estado de São Paulo



INTELLIGENCE-LED POLICING: IMPORTANCE AND INITIATIVES IN THE BRAZILIAN SCENARIO.

ABSTRACT

This paper, in addition to being a bibliographic review on Intelligence-led Policing - ILP, analyzes the importance of this strategy for the work carried out by preventive police bodies and seeks to diagnose and predict its level of development and application in police institutions in four different regions of Brazil: Distrito Federal, Roraima, São Paulo and Piauí. It is a modern public security strategy, in which the Intelligence gains a prominent role as the knowledge produced by it becomes part of planning and decision making at all levels of management: political -strategic, tactical and operational. The research hypothesis is that there are embryonic initiatives of ILP on the national scene and that, in general, the ostensive police insist on maintaining the focus of their efforts on immediate repression at the expense of prevention, which corroborates a culture that would hinder the employment of new strategies, such as Intelligence-Led Policing. The conclusion of the research partially confirms the hypothesis, since there are examples of advanced initiatives for the use of ILP.

Keywords: Intelligence-led policing. Policing strategies. Crime prevention.



INTRODUÇÃO

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020⁵ traz o dado de que, em 2019, houve 47.773 mortes violentas no Brasil, o que corresponde a uma taxa de 22,7 mortes por 100 mil habitantes. Apesar de já ter sido maior no passado, essa taxa ainda mantém o país no ranking dos mais violentos em todo o mundo. Em 2007, em torno de 464 mil pessoas foram vítimas de homicídios no mundo, segundo anunciado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, Unodc.⁶ O número de pessoas assassinadas supera de longe os 89 mil mortos em conflitos armados nesse período, de acordo com o Unodc. A agência publicou o Estudo Global sobre Homicídios 2019, destacando que o crime organizado foi responsável por até 19% de todos os homicídios em 2017. A ampliação das áreas sob domínio de organizações criminosas e o aumento de seus patrimônios, aliados à sofisticação de seus modos de operação, exigem do aparato policial uma Inteligência robusta e preparada para fazer frente à grave ameaça que elas oferecem à sociedade brasileira.

É fato que assistimos no cenário nacional nos últimos trinta anos uma série de tentativas de controlar essa violência por meio de políticas públicas na área de segurança. Alguns estados conseguiram bons resultados, mas as redes de criminalidade organizada continuaram a se expandir em todo o país. Os índices criminais, violentos ou não, ainda se mantêm em níveis estratosféricos, apesar da redução assistida nos últimos anos.

Nas últimas três décadas, houve um acúmulo substancial de experimentos de políticas de segurança pública no plano internacional, que lograram êxito na diminuição dos índices criminais em vários países e cidades, como Nova Iorque, Bogotá, Medellín e Cidade Juárez, apenas para falar dos casos mais emblemáticos. A partir dos anos 2000, alguns estados e municípios brasileiros passaram a assimilar a experiência estrangeira e introduzir políticas e ações inovadoras, como o Infocrim (2000), em São Paulo; o Programa “Ficar Vivo” (2002) e o Igesp (2008), em Minas Gerais; o Pacto pela Vida (2007), em Pernambuco; as Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs) (2008), no Rio de Janeiro; o “Paraíba Unidos pela Paz” (2011); o “Estado Presente” (2011), no Espírito Santo; sem contar as ações e planos de segurança pública no âmbito municipal em várias cidades no Sul do país, no interior de São Paulo e em outros estados. (Atlas da Violência 2020. Brasil.)

A grande maioria das iniciativas citadas no Atlas da Violência 2020⁷ baseou-se na

⁵ Publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, fundação pública vinculada ao Ministério da Economia e que fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

⁶ Global Study on Homicide 2019, disponível em <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html>, consultado em 31/10/2020.

⁷ Estudo publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), uma organização não-governamental, apartidária, e sem fins lucrativos, integrada por pesquisadores, cientistas sociais e profissionais de áreas afins, que se dedica a construir um ambiente de referência e cooperação técnica na área da segurança pública



estratégia Compstat, inicialmente aplicada em 1994 pelo Departamento de Polícia da Cidade de Nova Iorque (NYPD)⁸ e no policiamento comunitário. O exitoso programa “Estado Presente”, no Espírito Santo, entretanto, parece ter dado ao Policiamento Orientado pela Inteligência um papel mais importante. Nas palavras do conselheiro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Daniel Cerqueira, “o programa replica no Espírito Santo as políticas que funcionam mundo afora. Por isso, tem que ser levado para todo o Brasil”. Cerqueira ressaltou o fato de o Estado Presente “usar métodos e base de dados para que sejam realizados diagnóstico, planejamento e monitoramento das ações, e atuar no campo policial baseado na Inteligência, também pondo em prática ações preventivas, para evitar que a criança de hoje seja o adulto criminoso de amanhã”.⁹ A taxa de homicídios por 100 mil habitantes, que em 2010 era de 52,5, caiu para 39,4 em 2014, o que fez com que o Espírito Santo deixasse de ocupar a segunda posição entre os Estados mais violentos do Brasil, caindo para a oitava colocação. Em 2016, ainda em decorrência desse trabalho, o Espírito Santo ocupava o 15º lugar no ranking dos Estados com as maiores taxas de homicídios.

Paula (2013) defende que, no que tange à segurança pública, a solução para os principais problemas demanda a participação colaborativa de diversos atores e implica a necessidade de redirecionamento das estratégias de controle do crime, com destaque à prevenção criminal.

Sob essa perspectiva, cabe ao Estado, no entanto, o monopólio legítimo do uso da força e a produção do conhecimento, via Inteligência de Segurança Pública, a fim de contribuir para a redução dos índices criminais, por meio de soluções racionalizadas, tendo por base o assessoramento da Inteligência.

Este trabalho analisa a forma de atuação de algumas instituições policiais brasileiras, a fim de identificar o emprego do ILP e de demonstrar a sua importância para otimizar o trabalho e, assim, contribuir para a redução da criminalidade.

1 DA PREVENÇÃO CRIMINAL

1.1 UM SISTEMA POLICIAL DESCENTRALIZADO E DESCONEXO

A sociedade brasileira atual é marcada pelo flagelo da delinquência e por conflitos

⁸ Compstat (acrônimo de estatísticas computadorizadas, em inglês) buscava aumentar a transparência e a accountability das polícias por meio da adoção de metas a serem atingidas pelos gestores regionais, bem como pela divulgação dos resultados atingidos para a sociedade.

⁹ Disponível em <https://www.es.gov.br/Noticia/governo-implanta-programa-estado-presente-para-reduzir-criminalidade-no-espírito-santo>, consultado em 31/10/2020.



provocados, em grande parte, pela incapacidade estatal em engendrar políticas públicas eficientes para as áreas de saúde, educação, saneamento básico e segurança (FONSECA; FAGNANI, 2013). A diminuição da criminalidade, sobretudo a violenta (melhorar o texto, o que seria criminalidade *violenta?*), é um dos grandes desafios da sociedade brasileira, uma vez que as causas para o cometimento de crimes são várias, assim como o são as estratégias para preveni-los.

Uma característica do sistema de segurança pública no Brasil é a descentralização. Diferentemente de países cujos principais órgãos de polícia estão centralizados em nível federal, como no Canadá, na França, em Portugal, na Espanha e na Itália, por exemplo, no Brasil, a própria Constituição Federal atribui às polícias militares competência de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, subordinadas aos governadores dos estados. Em sistemas descentralizados, em que cada ente federativo tem plena autonomia para elaborar suas políticas públicas, organizar suas estruturas e possuir seus próprios sistemas e bancos de dados, a integração de ações e compartilhamento de informações podem resultar dificultados no âmbito federal. Jorge Melguizo, Secretário de Cultura e Desenvolvimento Social de Medellín entre 2005 e 2010, e gerente de um exitoso projeto de recuperação na cidade colombiana que já foi a cidade mais violenta do mundo nos anos 90, afirmou que a separação dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) é um grande obstáculo para as políticas para redução da criminalidade, já que esses atores nunca trabalham de forma integrada.¹⁰

Outra particularidade do sistema policial brasileiro é a ausência do que se chama de ciclo completo de polícia¹¹. Dentro de cada unidade federativa (o que inclui os estados, o distrito federal e os territórios), além das polícias militares, existem as polícias civis e as polícias penais. Às polícias penais cabe apenas a segurança dos estabelecimentos penais. Às polícias civis, por sua vez, ressalvada a competência da União, cabem as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

No Brasil, portanto, as polícias que previnem e fazem a repressão imediata dos crimes não são as mesmas que fazem as investigações. Cada uma das polícias estaduais realiza apenas metade do ciclo policial, ou seja, há dois órgãos operativos da segurança pública para efetuarem o policiamento preventivo e a investigação policial, o que em quase todo o mundo seria realizado pelo mesmo órgão. Esta é uma anomalia do sistema brasileiro e que, para muitos especialistas, representa um anacronismo. Além de existirem polícias que realizam ciclo incompleto dentro de cada unidade federativa, os Municípios também podem criar e manter suas guardas municipais, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações.

¹⁰ Em entrevista concedida à CBN e consultada no site: https://www.cbnvitoria.com.br/cbn_vitoria/reportagens/2017/08/especialista-explica-como-a-educacao-ajudou-a-reduzir-a-violencia-1014095129.html#, em 30/10/2020.

¹¹ **Polícia de ciclo completo** ou *ciclo completo de polícia* consiste na atribuição à mesma corporação policial das atividades repressivas de polícia judiciária ou investigação criminal e da prevenção aos delitos e manutenção da ordem pública realizadas pela presença ostensiva uniformizada dos policiais nas ruas.



O problema crucial é o modelo ultrapassado da estrutura funcional das corporações e a gestão precária da ação policial, seguindo a atual estrutura montada na época colonial brasileira, gerada nos fatos históricos ocorridos nos anos de 1808 (estruturação da Intendência-Geral de Polícia pelo Príncipe-Regente Dom João VI), seguindo em 1866 (dissolução, fragmentação e criação do ciclo incompleto de polícia, por Dom Pedro II) e em 1871 (a criação do inquérito policial, em vigor, pela Princesa Izabel). Essa estrutura colonial permanece até hoje gerando criminalidade e impunidade.¹²

Nesse cenário descentralizado, dominado muitas vezes por interesses corporativos, carência de recursos e de pessoal especializado, fazer com que as informações e os conhecimentos produzidos pela Inteligência de cada órgão sejam compartilhados oportunamente e com segurança torna-se um verdadeiro desafio. A falta de integração e entendimento entre as forças policiais tem sido reconhecida como um dos principais fatores responsáveis pelo fracasso das políticas de segurança pública implementadas. Para que a estratégia do Policiamento Orientado pela Inteligência funcione, é fundamental fazer com que esses atores interajam e que compartilhem informações.

1.2 DOS TIPOS DE PREVENÇÃO CRIMINAL

Entende-se por prevenção criminal o conjunto de ações que visam evitar a ocorrência/reincidência do delito. Segundo a criminologia moderna¹³, a prevenção criminal pode ser classificada em três tipos: prevenção primária, secundária e terciária.

A prevenção primária tem como objetivo principal o combate aos fatores indutores da criminalidade antes que eles incidam sobre o indivíduo. Atua na raiz do delito, neutralizando o problema antes que ele apareça. Esse tipo de prevenção busca afastar as más condições socioeconômicas, que tenderiam para o aumento da criminalidade. Tal sistema de prevenção defende o desenvolvimento de programas de combate à fome, à miséria, ao desemprego, financiamento de moradias, taxa de fecundidade etc. Tais ações, não por acaso, constituem ações de cunho político, social, cultural e econômico. Para que essa modalidade de prevenção produza os efeitos esperados, é necessário um investimento de longo e médio prazo. Seria imprescindível, portanto, um grande investimento na área social. Com efeito, a prevenção primária ataca as causas iniciais do problema, uma vez que a maioria dos delitos deriva da ausência de educação, moradia, emprego etc. Assim, ao se combater as causas, combatem-se as consequências.

A prevenção secundária consiste em medidas voltadas aos indivíduos predispostos a praticar um delito. Tal forma de prevenção opera a médio e curto prazo e age quando e onde

¹² Roberto Darós em artigo publicado no portal A Gazeta em 21/11/2020: <https://www.agazeta.com.br/artigos/corporacoes-policiais-devem-ser-modernizadas-para-serem-mais-eficientes-1120>

¹³ In Molina, 1997.



ocorre o crime. A função primordial da prevenção secundária é, portanto, agir sobre os grupos de risco, erradicando a ameaça que representam. Além disso, a prevenção secundária procura produzir nos indivíduos um respeito pela norma que os dissuade de violá-la. Caso o façam, deverão se sujeitar aos castigos previstos em lei, os quais serão mais severos quanto maior for a relevância do bem juridicamente protegido. O trabalho das polícias preventivas faz parte, especialmente, da prevenção secundária. Nota-se, pois, que, no que pese terem um papel fundamental na pacificação de comunidades, as polícias têm um papel limitado, pois elas dependem da atuação efetiva de outros atores.

A prevenção terciária é a única das formas de prevenção que possui destinatário identificável – o recluso – bem como objetivo certo – evitar sua reincidência. Opera, pois, no âmbito penitenciário através de programas de reabilitação e ressocialização, buscando a reinserção social e amparo à família do preso. Assim, de fato, as práticas que buscam a ressocialização do preso estão inseridas no âmbito da prevenção terciária.

Figura 1. Tipos de prevenção criminal.



Fonte: Manual Esquemático de Criminologia. (FILHO, 2012)

Abramovay (2016), também nesse sentido, defende que o crescente aumento da criminalidade urbana e da violência reflete-se diretamente na demanda da atividade policial. Por mais que as causas da delinquência sejam de cunho social, ou seja, derivam da falha na prevenção primária (aquela que envolve oportunidades de educação, trabalho, inserção social e qualidade de vida), a conta costuma ser cobrada dos órgãos policiais.

O secretário de Economia e Planejamento do Espírito Santo, Álvaro Duboc, destaca a importância de integração dos eixos de proteção policial e social para o sucesso do programa Estado Presente: “Estamos falando de prevenção primária, prevenção secundária e prevenção terciária. Não adianta pensar só em prevenção primária (cometendo uma clara confusão com o conceito de prevenção secundária) e achar que isso vai resolver o problema, porque ele está sendo retroalimentado pela ausência de políticas públicas para resolver a situação dessas



populações em situação de vulnerabilidade. Se nós não trabalharmos as políticas públicas para poder minimizar a vulnerabilidade da juventude vamos estar cada vez mais apenas retroalimentando o sistema.”¹⁴

Quando se estudam as teorias de prevenção criminal, distinguem-se dois enfoques principais. De um lado, o modelo clássico e etiológico das denominadas teorias da criminalidade, que busca conhecer o fenômeno delitivo a partir de suas causas e para o qual, em geral, as medidas de prevenção primárias são as mais relevantes. Do outro lado, temos o enfoque situacional e a teoria da oportunidade, que concebe o crime como escolha racional e instrumental do indivíduo. De acordo com este último, as medidas de prevenção secundárias recebem especial destaque. Assim, devido ao maior impacto do trabalho das polícias na prevenção secundária, os autores situacionais a seguir merecem especial destaque neste estudo.

Para Cohen e Felson (1979), o crime se produz pela confluência de três fatores: a presença de um delinquente motivado, um objetivo tangível e a falta de um guardião capaz de prevenir sua prática.

A abordagem científica para prevenção criminal, conhecida por Prevenção Criminal Situacional¹⁵, se concentra na redução do crime, projetando ambientes mais seguros. Esse método de prevenção do delito defende a diminuição das oportunidades que influenciam na concretização da vontade delitiva. Muda-se o foco da prevenção criminal: ao invés de meramente deter infratores para aplicar punição e reabilitação, busca-se convencer os infratores de que cometer um crime específico em um determinado lugar em um determinado momento não é algo que valha a pena. Faz-se isso de cinco maneiras principais: 1. Aumentando o esforço/custo para delinquir; 2. Aumentando o risco de os infratores serem pegos; 3. Reduzindo os benefícios/recompensas da delinquência; 4. Reduzindo os estímulos para delinquir; e 5. Eliminando desculpas para delinquir (ou potencializando o sentimento de culpa).¹⁶

No final do século XIX, Enrico Ferri deu origem à doutrina da saturação criminosa, de acordo com a qual cada aglomeração é acometida por espécies de delitos específicos de acordo o tipo de pessoas e das condições que lhe são peculiares. Assim, enquanto persistirem essas características, também persiste o crime, independentemente das regras punitivas, pelo que essa teoria advoga a utilização de alternativas penais capazes de alterar essas condições ou os traços das pessoas.¹⁷

No mesmo período, nos Estados Unidos, Goldstein, Jeffery e Newman elaboraram um

¹⁴ Em entrevista concedida à Gazeta do Povo: Disponível em: <<https://gazetadopovo.com.br/republica/violencia-programas-estaduais-reducao-criminalidade/>>. Acessado em 31 out. 2020.

¹⁵ Referida teoria foi proposta por L. E. Cohen e M. Felson, em 1979, que pregavam que a mudança nos padrões de atividades rotineiras das pessoas poderia afetar as taxas de criminalidade para mais ou para menos, pela convergência de três elementos: ofensores motivados; alvos apropriados; e ausência de guarda contra a violação.

¹⁶ Em *Effective Policing and Crime Prevention A Problem-Oriented Guide for Mayors, City Managers, and County Executives*, publicado pelo Office of Community Oriented Policing Services, U.S. Department of Justice.

¹⁷ In Molina, 1997.



modelo de prevenção do crime baseado na modificação do ambiente físico, por meio da adoção de medidas que funcionam como barreiras ao cometimento do delito, tais como a melhoria da iluminação, o controle dos pontos de acesso, instalação de câmeras de vigilância etc.¹⁸

De acordo com o exposto, percebe-se a necessidade de o poder executivo local mobilizar os diversos atores, agências e secretarias para proporcionar ambientes seguros por meio de zoneamento, planejamento e regulamentos de uso do solo, e talvez até mesmo tentar ter alguma influência sobre o *design* e a venda de alguns produtos de consumo que possam ser alvo de roubo ou furto, ou que possam ser usados como ferramentas no crime. Essa abordagem de prevenção é amplamente compatível com todas as mais modernas estratégias de policiamento.

Delegar às polícias a responsabilidade quase exclusiva pelos malogros que acometem a segurança pública do país é superestimar sua capacidade de ação e escusar os demais atores de suas responsabilidades. Portanto, as estratégias das polícias para reduzir a criminalidade, por mais bem-sucedidas que sejam, têm um papel limitado.

2 O POLICIAMENTO ORIENTADO PELA INTELIGÊNCIA

A Organização para a Segurança e Cooperação na Europa¹⁹, mais conhecida pela sigla OSCE, reúne 57 estados da Europa, Ásia e América do Norte. A principal missão da OSCE é manter a segurança dos Estados membros por meio de um trabalho em três dimensões: político-militar, econômico-ambiental e direitos humanos. Em suas próprias palavras, a Organização tenta “prevenir conflitos, promover o desenvolvimento econômico, garantir o uso sustentável dos recursos naturais e promover o pleno respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. Esse importante órgão se dedica a auxiliar os Estados participantes a aprimorarem suas competências e a eficiência de seus sistemas criminais, além de potencializar a capacidade dos serviços policiais. Dessa forma, a OSCE, em 2017, lançou um Guia sobre Policiamento Orientado pela Inteligência, um documento importante e utilizado como base de implementação em todo o mundo, e, por esse motivo, adotado como referência neste estudo.

O trabalho atual de aplicação da lei enfrenta problemas mais complexos do que nunca. Ao mesmo tempo, a demanda pública por maior eficácia, eficiência e responsabilidade da polícia aumentou consideravelmente. O policiamento Orientado pela Inteligência (ILP), desenvolvido nos últimos anos, é uma resposta a essas dificuldades crescentes. O modelo não só fornece uma abordagem moderna para identificar e planejar medidas corretivas para combater o aumento de ameaças transnacionais, como o terrorismo e o crime organizado, mas também pode ser aplicado ao planejamento e gestão policial proativa do dia-a-dia. Numa época de medidas de austeridade e restrições orçamentais, o ILP facilita a gestão da aplicação da lei com métodos e ferramentas para a identificação de prioridades e a correspondente alocação de recursos. (OSCE, 2017)

¹⁸ In Molina, 1997.

¹⁹ Disponível em: <<https://www.osce.org/>>. Acessado em 20 out. 2020.



2.1 ORIGEM E EXEMPLOS DE EMPREGO

Originário das forças policiais britânicas, o ILP surgiu com a promessa de oferecer aos gestores de polícia uma base mais objetiva para a escolha de prioridades e alocação de recursos. A esperança era que o novo modelo ajudasse na definição de estratégias para enfrentar os principais problemas criminais enfrentados e para apreender os infratores mais ativos e prolíficos. Essa estratégia se tornou modelo padrão de gestão policial entre as forças policiais britânicas a partir da década de 1990 sob título oficial, *National Intelligence Model*. O modelo enfatiza a coleta e análise de dados para assessorar as ações de policiamento. Muitas organizações policiais em todo o mundo passaram a adotar o ILP como uma nova estratégia de policiamento.

Mas foi após os atentados às Torres Gêmeas nos Estados Unidos, em 2001, que o ILP atraiu especial entusiasmo de especialistas e dos gestores de corpos policiais. A realização de eventos como ataques terroristas exigiram das polícias uma abordagem mais proativa da prevenção criminal e assim impulsionou os princípios do ILP na cena internacional.

As vantagens do ILP levaram muitas agências policiais em todo o mundo (Canadá, Suécia, Holanda, Sérvia, Nova Zelândia e Austrália) a adotar a nova estratégia. Em 2008, a polícia holandesa, por exemplo, estabeleceu o objetivo de que até dezembro de 2012 o processo de implementação estivesse concluído e que toda a polícia holandesa trabalhasse de acordo com o paradigma de Policiamento Orientado pela Inteligência (Ten Brink, 2008)²⁰. Como resultado, em 2013, o ILP não é mais mencionado como uma estratégia de policiamento distinta em documentos de política, pois se espera que esteja “entrelaçado na organização”; “O ILP está no DNA da organização” (Den Hengst, Ten Brink, & Ter Mors, 2017)²¹.

Nesse sentido, a Sérvia também aprovou uma nova Lei de Polícia em 2016, que define o conceito de ILP e dá instruções sobre como aplicá-lo na prática policial daquele país.

Artigo 34 Modelo de inteligência policial

“Na execução das tarefas policiais, a Polícia vai aplicar o modelo de atividade policial orientada pela inteligência (ILP). O Policiamento Orientado pela Inteligência é um modelo de gerenciamento do policiamento baseado em inteligência criminal. A inteligência criminal é um conjunto de dados recolhidos, avaliados, processados e analisados, que servem de base para a tomada de decisões informadas relacionadas com o desempenho das tarefas policiais”. - Ministério do Interior da República da Sérvia. “Decreto sobre a promulgação da Lei de Polícia”. PR no. 1, Belgrado, 28 de janeiro de 2016

2.1.1 CONCEITO

Para os fins a que se destinam este trabalho, o termo policiamento se refere ao conjunto de funções desempenhadas pela instituição policial (Rowe, 2013). Esta definição está ligada,

²⁰ In Gemke, 2017.

²¹ In Gemke, 2017.



portanto, à instituição do serviço policial (a polícia). Em geral, as principais funções das polícias são: garantir a segurança, prevenir e combater o crime, manter a ordem pública, investigar atos criminosos e responder a emergências.

De modo simplista, a Inteligência, como atividade, está relacionada ao serviço de produção de conhecimentos úteis à tomada de decisão. De acordo com a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública, é definida da seguinte forma:

[...] é o exercício permanente e sistemático de ações especializadas para identificar, avaliar e acompanhar ameaças reais ou potenciais na esfera de Segurança Pública, basicamente orientadas para produção e salvaguarda de conhecimentos necessários para subsidiar os tomadores de decisão, para o planejamento e execução de uma política de Segurança Pública e das ações para prever, prevenir, neutralizar e reprimir atos criminosos de qualquer natureza que atentem à ordem pública, à incolumidade das pessoas e do patrimônio. (DNISP, 2015)

De acordo com Cepik (2003), a Atividade de Inteligência Interna (que corresponde à segurança pública) é o conjunto de atividades de análise e de operações de natureza compartimentada que têm por escopo dar suporte aos atos de prevenção e repressão criminais para fins de neutralização das ações criminosas cotidianas, bem como das ações criminosas organizadas. O autor afirma que a Atividade de Inteligência de Segurança pode ser entendida sob dois aspectos: o primeiro, de natureza tática, ligado diretamente à prevenção imediata de práticas criminosas e repressão criminal; o outro, de caráter estratégico, vinculado à análise de cenários e prospecção.

A definição dada pelo governo brasileiro para Inteligência com foco na segurança pública está em consonância com uma das melhores definições na literatura para o ILP, a de Carter (2009):

A coleta e análise de informações relacionadas ao crime e às condições que contribuem para o crime, resultando em um produto de inteligência acionável destinado a auxiliar a aplicação da lei no desenvolvimento de respostas táticas a ameaças e / ou planejamento estratégico relacionado a ameaças emergentes ou em mudança.

Juntos, os conceitos de policiamento e de Inteligência podem nos prover o conceito de ILP. Trata-se, pois, de um modelo de policiamento baseado no uso de dados, informações e conhecimento para orientar a tomada de decisões e a otimização do emprego de recursos a fim de reduzir, interromper e prevenir crimes e ameaças. O ILP visa transformar um cenário de policiamento tradicional, reativo, em uma estratégia proativa e preventiva, por meio de uma tomada de decisão mais bem informada. (Bell & Congram, 2013; Ratcliffe, 2016; Schaible & Sheffield, 2012)

O ILP se caracteriza por possuir uma perspectiva mais ampla do problema criminal, priorizando uma administração mais centralizada dos meios disponíveis, sendo que o estabelecimento de prioridades é feito a partir dos altos escalões da polícia, tendo como base as



necessidades principais a partir das análises de inteligência. Neste modelo de gestão, o foco das ações policiais se volta para criminosos de alto grau de reincidência e organizações criminosas de grande poder ofensivo (Ratcliffe, 2016).

Nesta estratégia de policiamento, diferentemente do modelo tradicional, as decisões de gestão não são mais tomadas de forma subjetiva, empírica e reativa, mas baseada no trabalho de análise da Inteligência. Dessa forma, os tomadores de decisão têm condições de identificar as ações que teriam maior impacto nas ameaças criminosas de maior gravidade, possibilitando melhor gerenciamento dos recursos e contribuindo para maior eficiência. O modelo denominado 4-i (OSCE, 2017) é o que melhor explica o modelo ILP, conforme mostrado abaixo na Figura 2.

Figura 2. Modelo 4-i do Policiamento Orientado pela Inteligência (OSCE, 2017).



Fonte: OSCE, Guidebook Intelligence-Led Policing. Versão em Espanhol.

Em primeiro lugar, os tomadores de decisão devem garantir que suas intenções foram explicadas e compreendidas corretamente pelos analistas de Inteligência. Em segundo lugar, os analistas são responsáveis por interpretar o ambiente criminal (por meio de boletins de ocorrências, análises criminais, características geográficas, colaboradores, informantes, membros da comunidade e do setor privado, políticos, outros órgãos públicos e fontes abertas, como a internet) e, terceiro, eles influenciam os tomadores de decisão por meio dos resultados de suas análises. Com base nesses resultados, os tomadores de decisão (etapa quatro) impactam o ambiente do crime por meio de gestão estratégica, planos de ação, investigações e operações, conforme mostrado na figura 2.



2.1.2 O MÉTODO ILP: PASSOS PARA IMPLEMENTAÇÃO

O modelo de ILP da OSCE é composto de cinco etapas e componentes principais:

1) Atribuição de tarefas: baseado nas políticas, planos, ameaças e necessidades, definidos pelos gestores, os setores de Inteligência devem encomendar as tarefas a seus elementos subordinados;

2) Análise de Inteligência: seguindo as instruções e ordens das chefias, deverão produzir conhecimento por meio de metodologia própria;

3) Produtos de Inteligência Criminal: O processo de análise gera produtos de Inteligência criminal estratégica e operacional, que são utilizados como base para o desenvolvimento de planos estratégicos e operacionais, bem como para priorizar e alocar recursos humanos e técnicos.

4) Tomada de decisões: o guia recomenda que cada país mantenha uma estrutura de tomada de decisão sobre ILP nos níveis nacional, regional e local, onde relatórios analíticos ou produtos de Inteligência são usados como base para a tomada de decisão.

5) Atividade operacional: as decisões tomadas com a assessoria/influência na prática policial no ambiente criminal: atividade de polícia geral (policciamento ostensivo), eventos importantes; atividades de polícia comunitária ou de proximidade, crimes graves e contraterrorismo, por exemplo. Aqui não se trata de um rol taxativo, já que a Inteligência pode ser útil em outros serviços oferecidos pela polícia.

A OSCE também menciona alguns pré-requisitos para que o ILP seja posto em prática com sucesso: um bom processo de seleção de pessoal, treinamento adequado e pessoal qualificado; direção, gestão e controle competentes para o trabalho de Inteligência; bases de dados, equipamento informático e programas de análise apropriados; e gerentes qualificados que saibam fazer bom uso dos produtos de análise de Inteligência.

Nesse mesmo sentido, Gemke (2017), em sua pesquisa para descobrir quais fatores organizacionais permitem a implementação do ILP e como esses fatores afetam o funcionamento do ILP na força policial holandesa, identificou os seguintes fatores:

- 1) Tecnologia: integração de sistemas de dados, eficiência de sistemas, ferramentas analíticas e acesso a sistemas;
- 2) Estrutura: descentralização, formalização e padronização de habilidades e autonomia profissional; integração e cooperação entre Inteligência, setores operacionais e outros parceiros;
- 3) Cultura: colaboração, gerenciamento e liderança e esquema de incentivo (feedback);
- 4) Pessoas: habilidades analíticas, conhecimento da legislação sobre o direito à



privacidade, ações integradas e treinamento.

3. DIAGNÓSTICO NO CENÁRIO BRASILEIRO

Existe pouco conteúdo escrito e publicado sobre a atividade de Inteligência de segurança pública no Brasil. Isso se deve obviamente à dificuldade de acesso a informações por parte de pessoas externas à atividade e aos próprios órgãos, ao sigilo envolvido em alguns temas e à falta de cultura de compartilhamento entre os órgãos. Portanto, realizar qualquer diagnóstico da Atividade de Inteligência se torna uma tarefa árdua devido à carência de fontes públicas de consulta.

Um estudo publicado por Josivan Andrade, em 2018²², valendo-se de aplicação de questionários a policiais ostensivas de um batalhão específico da Polícia Militar de Minas Gerais, chegou à conclusão de que os policiais daquela unidade anseiam por um contato maior com a Atividade de Inteligência e pelo acesso aos conhecimentos produzidos pela Inteligência e que, devido a essa predisposição, existe viabilidade da implantação do Policiamento Orientado pela Inteligência na Polícia Militar de Minas Gerais.

A Polícia Rodoviária Federal - PRF também investiu bastante em tecnologia e em Inteligência nos últimos anos, a fim de melhorar sua performance. Nos seus canais de comunicação²³, a instituição faz questão de citar a expressão “por meio do Policiamento Orientado pela Inteligência” na divulgação de ocorrência com grande volume de material apreendido. O Mapa da Violência 2020 aponta um aumento de 56,7% no volume de cocaína apreendida pela PRF, chegando a um monte de 14 toneladas, e um aumento de 128,3% no volume de maconha apreendida, o que representa 316 toneladas desse entorpecente.

Em geral o grau de maturidade do ILP no território brasileiro é bastante incipiente. Poucos gestores conhecem essa estratégia. Ela ainda não é devidamente tratada e ensinada nos cursos de formação, capacitação e de especialização. Apesar de já terem se passado mais de três décadas desde seu nascimento, a estratégia ainda é novidade no Brasil. Os planos estratégicos plurianuais das polícias e os cursos oferecidos para os profissionais de segurança pública costumam contemplar o policiamento comunitário e o policiamento com foco no Problema como as principais, senão únicas, estratégias para reduzir a criminalidade. A Inteligência, quando citada ou estudada, não é abordada como elemento chave para o processo

²² ANDRADE, Josivam. O policiamento Orientado pela Inteligência como estratégia de prevenção e combate ao crime em Minas Gerais: Um Estudo de Caso. São João Del-Rei, 2018.

²³ Disponível em: <<https://www.gov.br/prf/pt-br>>. Acesso em 18 out. 2020.



de assessoramento e planejamento de políticas, operações e ações, mas apenas como um serviço de produção e salvaguarda de conhecimentos sigilosos.

A seguir, para melhor demonstrar esse cenário, e de forma bastante superficial, analisa-se como quatro polícias ostensivas, pertencentes a regiões diferentes do país, utilizam a Inteligência no processo de planejamento e tomada de decisão para otimizar seus resultados.

3.1 ILP NO DISTRITO FEDERAL

O Sistema de Inteligência da Polícia Militar- SIPOM foi criado na década de 1990. No entanto, antes disso, a corporação possuía em sua estrutura de Estado-Maior uma seção de Inteligência, conhecida por PM2. Nos seus primórdios, essa Inteligência foi fortemente marcada por ser uma estrutura mais voltada para o controle interno do que de assessoramento voltado para questões de segurança pública. Ainda nessa década, foi criado o policiamento “velado”, por uma diretriz do Centro de Inteligência, que havia sido criado para ser a agência central e de coordenação do sistema. O policiamento velado buscava servir como apoio ao policiamento ostensivo, para aumentar a eficiência deste no cumprimento de sua missão constitucional. Durante muito tempo o policiamento velado ficou numa situação de indefinição quanto à sua natureza, pois não era considerado Atividade de Inteligência propriamente dita, tampouco era um policiamento tradicional. Com o passar dos anos esse “policiamento” foi amadurecendo e passou a ser encarado institucionalmente como Atividade de Inteligência de nível operacional. Em 2018, seu nome foi alterado para “serviço velado”²⁴, visando uma melhor adequação conceitual, pois não deveria ser encarado como uma nova modalidade, processo ou estratégia de policiamento, mas sim como um serviço (da Atividade de Inteligência) que se prestaria a assessorar os elementos operacionais em tempo real. Portanto, o serviço velado pode ser utilizado por todas as modalidades de policiamento, por todos os processos de policiamento e por todas as estratégias de policiamento e é realizado pelos agentes velados pertencentes às agências do SIPOM.²⁵

O SIPOM possui Agências Regionais de Inteligência (ARI's), vinculadas aos Comandos Regionais de Policiamento, e à agência central. As primeiras prestam assessoramento em nível tático e operacional ao Comando Regional e seus batalhões vinculados e também executam o serviço velado. O CI presta assessoramento em todos os níveis e está

²⁴ Portaria PMDF n.º 1.065, de 09 de fevereiro de 2018.

²⁵ O serviço velado realizado pela PMDF tem sua legalidade e necessidade reconhecidos pelo órgão de controle externo da atividade policial local. Como atesta a Recomendação Conjunta N.º 01/2017 – MPDFT, disponível na página https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/recomendacoes/ncap/recomendacao_conjunta_ncap_pj_militar_2017_01.pdf



vinculado diretamente ao Comando-Geral da corporação.

A Operação Atena é um empreendimento oficialmente iniciado em 2018 e coordenado pelo CI, com o escopo de localizar e apreender veículos com restrição de roubo/furto, com adulteração de sinal identificador de veículo automotor e que estejam envolvidos na prática de crimes diversos, por meio do monitoramento de sistemas informatizados. Em uma central, analistas recebem dados e informações de várias fontes, transformam-nos em conhecimento e realizam a difusão de forma rápida para as equipes ostensivas e veladas em campo. Assim, a central orienta as equipes para que tenham sucesso na localização dos veículos e na prisão dos suspeitos. Sabe-se que, para esses tipos de crime, quanto maior o lapso temporal decorrido, menor a probabilidade de os veículos serem recuperados.

A Operação Atena tem um caráter tanto repressivo imediato quanto preventivo, já que as ações policiais podem ocorrer antes ou depois do cometimento do delito. O momento ideal para a abordagem é escolhido pelas equipes ostensivas após o assessoramento dos analistas de Inteligência. O maior foco está em desbaratar e prender membros de organizações criminosas especializadas em roubo e furto de veículos. Com a adoção dessa metodologia, o Distrito Federal possui uma das melhores taxas de recuperação de veículos no país. A Operação conta com a participação por meio de infraestrutura e cessão de acesso a sistemas informatizados dos órgãos de trânsito locais e do Ministério da Justiça. Policiais táticos e da Inteligência da Polícia Militar do Estado do Góias que trabalham em áreas fronteiriças com o DF também participam.

Em 2020, de janeiro a outubro, o total de carros recuperados por meio do assessoramento da Atena chegou a quase 80% do total recuperado pela corporação. Importantes associações criminosas já foram tiradas de circulação por meio desse trabalho. Para se ter ideia da redução dos crimes de roubo e furto de veículos no DF, no ano de 2017, houve 7.987 registros de janeiro a outubro. Os números foram caindo ano a ano até chegar ao número de 4.965 no mesmo período de 2020, o que representa uma redução de cerca de 62%.²⁶ Esse dado pode indicar a aplicação do denominado Princípio de Pareto, que, quando aplicado à análise criminal, afirma que a maior parte dos crimes são cometidos por um pequeno número de criminosos (BOBA, 2009).

Além do serviço velado e da Operação Atena, a Inteligência da PMDF também tem um papel fundamental no planejamento das ações de policiamento atinentes a manifestações públicas e grandes eventos. Por sediar a capital da federação, Brasília é palco de inúmeros atos que podem impactar a ordem pública em nível local e nacional. Logo, essa é uma grande preocupação para a instituição. O assessoramento prestado é fundamental para saber os momentos e locais mais acertados para emprego de recursos e até mesmo para estabelecer o quantitativo e especialidades de policiamento a serem utilizados.

²⁶ Dados retirados do Sistema Integrado de Geoestatística da Secretaria de Segurança Pública e Paz Social do Governo do Distrito Federal. Consulta realizada em 22/10/2020, às 14h29.



A PMDF não possui sistemas informatizados efetivamente compartilhados/integrados com a Polícia Federal, com a Polícia Civil e com a Polícia Penal. Apesar de uma recente lei distrital²⁷ prever esse compartilhamento em nível local, as corporações disponibilizaram dados pobres e inservíveis na prática.

Apesar de ter investido bastante na capacitação do pessoal especializado em Inteligência, a PMDF pouco conseguiu avançar nos últimos anos no que se refere à oferta de programas analíticos e de Inteligência artificial para otimizar o trabalho de análise. O Plano Estratégico 2011-2022 menciona apenas o Policiamento Comunitário e o Policiamento Orientado para o problema. Um normativo interno²⁸, que institui o ciclo de planejamento em nível estratégico, tático e operacional, não prevê o necessário assessoramento da Inteligência nos diversos níveis de planejamento. Nessa norma, há apenas a previsão de que um representante do Centro de Inteligência participe da elaboração do Plano Estratégico plurianual. Nada mais.

No Distrito Federal a principal política pública para a área da segurança pública é o Pacto pela Vida, que prevê ações integradas entre as forças de segurança, reuniões de governança entre os órgãos públicos e demais atores sociais com vistas à obtenção de resultados e ações de prevenção de violências e promoção da cultura da Paz. A Inteligência não tem tido um papel relevante nesse programa, que notadamente prioriza as ações de Policiamento Comunitário e de Policiamento Orientado para o Problema, além do Compstat.

3.2 ILP NO ESTADO DE RORAIMA

A Polícia Militar de Roraima (PMRR) tem uma situação peculiar, pois é uma organização que possui dois momentos históricos. A primeira remonta à Guarda Territorial (GT), que era a força de segurança pública militarizada que atuava na época em que Roraima ainda era Território Federal. Em 1975 foi extinta a GT e foi criada a Polícia Militar. Os policiais eram e ainda são remunerados pela União. Situação idêntica se passou com os Estados de Rondônia e Amapá. Roraima deixou de ser Território Federal e passou à condição de Estado somente em 1988, com a promulgação da Constituição Federal de 1988. A primeira turma de formação de policiais militares realmente estaduais ocorreu no ano de 2000, portanto trata-se de uma corporação ainda bastante nova e carente de muitas legislações e doutrinas.

Quanto à Atividade de Inteligência, com a criação da PMRR recebeu a denominação de PM2. Posteriormente, com a promulgação da Lei Complementar nº 226, de 04 de abril de 2014, foi criado o Departamento de Informação e Inteligência (DII), que é o Órgão Central de Inteligência da PMRR. Em seguida, foi editado o Decreto nº 22.782-E de 27 de março de 2017,

²⁷ Lei Nº 6.517, de 04 de março de 2020. Dispõe sobre a integração dos sistemas e bancos de dados dos órgãos de segurança pública do Distrito Federal.

²⁸ Portaria PMDF N.º 1.139, de 28 de outubro de 2020.



que institui o Sistema de Inteligência do Estado de Roraima e o integra ao SISP, e até o presente momento não existe um subsistema de Inteligência próprio. Existe apenas uma agência central.

Dentro desse contexto, não se pode afirmar que a PMRR aplica o Policiamento Orientado pela Inteligência. Na prática, a agência central compartilha informações sobre crimes com o policiamento ostensivo, mas isso ocorre esporadicamente. A iniciativa mais próxima que se aproxima do conceito de ILP foi a criação de um Núcleo de Inteligência (NI), em um Batalhão, que atua sob a supervisão do DII. Nesse NI, os integrantes trabalham em regime de plantão ininterrupto, prestando apoio ao policiamento ostensivo, no sentido de consulta de veículos e de pessoas. Nota-se na atuação dessa NI uma postura passiva, no sentido de que age quando provocada, diferentemente do comportamento proativo esperado no ILP.

Os sistemas digitais disponíveis à corporação são basicamente o INFOSEG²⁹, o GETRAN³⁰ e o Canaimé. O Canaimé³¹ é um sistema criado pela Inteligência Prisional para cadastro dos presos do sistema do estado. Esse sistema, por meio de parceria e em caráter experimental, foi adaptado para a PM, funcionando da seguinte forma: uma patrulha aborda um suspeito, faz uma fotografia e envia seus dados para o NI via grupo de mensageria. Se o suspeito possui sinais distintivos, esses também são enviados junto com a qualificação. O plantonista consulta os bancos de dados para verificar se há algum Mandado de Prisão (MP) em aberto, se já teve passagem, se houve outras abordagens. Esses dados ficam armazenados no sistema para consultas posteriores. Apesar de não haver um processamento dos dados por profissionais de Inteligência, essa iniciativa tem obtido êxito, como a alimentação de banco de dados com informações de criminosos e o auxílio ao policial de rua com informações sobre as pessoas abordadas. Há intenção de expansão dos NI's para outros batalhões do estado.

Roraima enfrenta uma grave crise migratória e que, nos últimos anos, intensificou-se. Essa crise tem impactado diretamente os índices criminais do estado. No entanto, não existe uma cooperação efetiva entre a PMRR e a Polícia Federal, responsável pelo controle de fronteira, muito menos o compartilhamento de informações com o Estado venezuelano. Além da crise migratória venezuelana, o estado possui ainda uma grande faixa de fronteira com a Guiana Inglesa, onde ocorrem os mais variados tipos de ilícitos, um dos mais corriqueiros é o descaminho de combustível oriundo da Venezuela. O tráfico de drogas e de armas também é intenso nessa área. Ocorre também garimpagem ilegal nas terras indígenas do Estado, crime este que movimenta muito capital, além de outros crimes correlatos, como tráfico de drogas, de armas, lavagem de dinheiro, dentre outros.

Como a estrutura da Polícia Militar é insuficiente, não são realizadas ações mais efetivas para prevenção e controle desses ilícitos. O emprego do ILP possibilitaria otimizar esse trabalho, direcionando o policiamento ostensivo para atuar de forma mais eficaz. Para tanto, seria necessário, além da elaboração de um plano de gerenciamento, realizar adaptações da

²⁹ Consiste em um módulo do SINESP.

³⁰ Sistema de fiscalização de trânsito vinculado ao Departamento de Trânsito/ Detran.

³¹ Mais informações sobre o sistema e instituições que o utilizam podem ser obtidas no site <http://canaime.com.br/>



estrutura organizacional, oferecendo inclusive mais recursos para a Inteligência. Hoje a PMRR possui número bem reduzido de profissionais dedicados à Inteligência, aproximadamente 0,6% do efetivo existente e menos de 0,3% do efetivo total previsto³². Para que o ILP funcione, é fundamental que os analistas de Inteligência estejam próximos dos gestores e tomadores de decisão, a fim de ajudá-los a identificar os principais problemas de suas áreas e a fim de assessorar quanto às melhores estratégias para enfrentá-los.

3.3 ILP NO ESTADO DE SÃO PAULO

As práticas do planejamento operacional da PMESP que se aproximam do Policiamento Orientado pela Inteligência estão descritas no Plano de Policiamento Inteligente (PPI), norma publicada no ano de 2007, Diretriz nº PM2-001/91/07. O PPI é feito com base em informações obtidas nos bancos de dados dos sistemas inteligentes, nos apelos comunitários e em outras fontes disponíveis. Tais informações são trabalhadas pela Inteligência e pela divisão operacional para a identificação de Áreas de Interesse de Segurança Pública (AISP) e para a elaboração dos Cartões de Prioridade de Patrulhamento (CPP), que são entregues aos policiais que são instruídos para a execução do patrulhamento. O CPP tem validade semanal e deve conter “as principais ações de polícia ostensiva que o patrulheiro deverá adotar, definindo o foco de sua atividade em locais e horários indicados”. Utilizam-se as perguntas do Heptâmetro de Quintiliano³³ para inteirar-se dos fatos: O que está ocorrendo no subsetor de atuação da patrulha? Quem pratica os delitos naquele trecho ou local de atuação da patrulha? Quando está ocorrendo crime, estipulando os momentos críticos do subsetor de atuação da patrulha? Onde está ocorrendo o crime, determinando os locais críticos da área de atuação da patrulha? Como está ocorrendo o crime, mencionando o modus operandi dos autores que atuam no subsetor de atuação da patrulha? Com que meios? Por que está ocorrendo crime naquele local, relacionando as possíveis causas a serem combatidas pela presença da polícia naquele trecho ou local de atuação da patrulha?

A maior parte das respostas pode ser obtida nas bases de dados dos sistemas inteligentes, que armazenam dados de ocorrências. O dado negado, geralmente relacionado ao porquê, pode ser obtido pelos agentes de Inteligência. A qualquer momento podem ser realizadas reuniões com os comandantes de companhia, integrantes de Inteligência e do setor de operações para a análise dos indicadores criminais e definição de estratégias.

Quanto ao foco nos delinquentes, A PMESP utiliza uma base com dados e fotos de criminosos que já foram presos pela polícia, na qual é possível verificar diversas informações como o modus operandi, o tipo de delito praticado, área de atuação, comparsas, se são procurados pela justiça, etc. Essas informações são colocadas no CPP, para conhecimento dos

³² Cálculo realizado por meio do Almanaque da Corporação consultado em 23 de outubro 2020.

³³ É uma ferramenta aplicada para apurar um fato. Propõe sete perguntas que, uma vez respondidas, evidenciam algo como factual. São elas: Que? Quem? Quando? Por quê? Como? Onde? E com que auxílio?



policiais. A atuação com foco nos delinquentes é limitada, pois um indivíduo só pode ser preso em flagrante delito ou por ordem judicial.

3.4 ILP NO ESTADO DO PIAUÍ

Buscando otimizar e aprimorar o serviço realizado pela Diretoria de Inteligência da Polícia Militar do Piauí (DINT/PMPI), estão sendo realizadas ações para proporcionar melhores condições de trabalho aos profissionais de Inteligência: aquisição de novos veículos, armamentos e equipamentos, emprego de novas ferramentas de coleta de dados e fomento de parcerias com outros órgãos.

Hoje a DINT/PMPI dispõe de acesso a bancos de dados de acesso restrito, como o sistema de monitoramento de tornezeiras e o Sistema de Administração Penitenciária (SIAPEN), o Sistema de Cadastro de Facionados (SICAF), o Sistema de Boletim de Ocorrências da Secretaria de Segurança Pública do Piauí, o Sistema de Identificação de Custódia (SIC), administrado pelo Tribunal de Justiça do Piauí, além do INFOSEG, do Ministério da Justiça.

O acesso a esses sistemas possibilita a realização de pesquisa a veículos, pessoas, situações específicas, as quais são rotineiramente utilizadas na construção do conhecimento a ser aproveitados para subsidiar as forças policiais no trabalho diário de controle da criminalidade. Para dinamizar o assessoramento às unidades operacionais, mantem-se equipes preparadas 24 horas interligadas ao Sistema de Comunicação da PMPI (COPOM) que repassa todas as ocorrências de maior complexidade e, após análise de um coordenador de equipes, são tomadas as medidas necessárias para fornecer ao comando da corporação ou algum comandante de área as informações coletadas que serão úteis para a tomada de decisão, seja com ações imediatas ou operações futuras.

Ressalta-se que, no Piauí, os crimes violentos letais intencionais (CVLI) têm um número relativamente baixo, comparado a outros estados e que na sua grande maioria os casos de homicídios estão relacionados a tráfico de drogas, sendo, portanto, necessária intervenções da Atividade de Inteligência para identificar vítima e autor, circunstâncias da ocorrência, possíveis causas, e qualquer outra informação que possa subsidiar as unidades operacionais na repressão imediata do crime ou mesmo fornecendo informações para a polícia investigativa.

Dentro de uma realidade de pouco efetivo policial no Estado do Piauí, a Atividade de Inteligência, por vezes, se confunde com a atividade de investigação policial. Assim, em várias situações, os agentes de Inteligência realizam ações em conjunto com a polícia judiciária, corroborando para a produção de conhecimento mais robusto, ajudando, inclusive, na produção de provas que irão respaldar inquéritos, apreensões e prisões.

Outro produto de assessoramento oferecido pela Diretoria de Inteligência da PMPI é a análise criminal, que possibilita às unidades operacionais a adoção de medidas preventivas no combate à criminalidade em suas respectivas áreas. Esse assessoramento se dá por meio de



consultas e de apresentações periódicas sobre os dados e números das ocorrências na área de cada unidade.

Outra ferramenta que a PMPI dispõe, e, por conseguinte, a DINT, é o sistema Mobile, implantado em 2019. Por meio de *tablets* e impressoras embarcados nas viaturas é possível, além de mapear todas as ocorrências em tempo real, e as viaturas empregadas, realiza-se a confecção de Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO), o que tem diminuído significativamente a perda de tempo, combustível e material por parte das equipes, visto que muitas ocorrências podem ser resolvidas no próprio local do fato. Crimes de menor potencial ofensivo podem ter desde soluções imediatas ou serem encaminhadas a Juizados Especiais Criminais que darão a solução em alguns casos. Com o sistema Mobile, vislumbra-se a possibilidade de uma futura implantação de sistemas de monitoramento por câmeras, capazes de identificar pessoas suspeitas, veículos, tumultos, atitudes suspeitas ou qualquer outra ocorrência onde seja necessária a intervenção da polícia militar.

Desta forma, nota-se que a Atividade de Inteligência no Estado do Piauí tem exercido um papel importante no suporte de informações às ações e operações realizadas pelo efetivo ostensivo da corporação, atuando como construtor de conhecimento necessário para o melhor desempenho da atividade policial na busca pela garantia da segurança das comunidades e na preservação da ordem pública, apesar de o ILP não ser mencionado nem em políticas estaduais nem em normativas internas.

4 PROGNÓSTICO DO ILP NA SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA

Barbosa (2010) afirma que existe espaço fértil para o emprego da Atividade de Inteligência Policial. Esta age antes que o crime ocorra, cataloga dados esparsos, faz junções e análises técnicas e científicas, utiliza-se de métodos e práticas que formarão, ao final, o conhecimento relevante capaz de subsidiar as ações preventivas e repressivas.

Segundo Paula (2013), a Atividade de Inteligência tem demonstrado ser de grande valor para a prevenção das ações delituosas, para a produção de conhecimento, para a repressão aos delitos e, sobretudo, para a elaboração de estratégias e cenários prospectivos na área de segurança pública. As demandas no âmbito da segurança pública impõem à Administração Pública a necessidade de novos insumos informacionais que subsidiem os processos decisórios.

Azevedo *et al.* (2011) aponta, no entanto, para a necessidade de se observarem a cultura e a estrutura das instituições policiais como elementos centrais no desenvolvimento de um modelo de policiamento marcado pela Inteligência, proatividade e prevenção à criminalidade. As culturas e estruturas organizacionais são aspectos fundamentais para que se consiga empregar o ILP com sucesso.

Gaetani (2008) afirma que, no âmbito da gestão pública, principalmente a brasileira,



existe um desafio que se divide em dois problemas-chaves. O primeiro é a necessidade de organizar o trabalho das pessoas de forma convergente e articulada. Já o segundo caracteriza-se na promoção do contínuo alinhamento de incentivos, culturas e estruturas, a fim de se produzir uma integração maior das instituições e dos seus desafios.

De maneira geral, os autores reconhecem os imensos desafios e falhas do sistema de prevenção criminal e da utilização da Inteligência no controle do crime no cenário brasileiro. No entanto, sinalizam para a necessidade de que novas estratégias sejam experimentadas e que a Inteligência assuma um papel de destaque nesse novo cenário que deve surgir. As polícias brasileiras, conforme demonstrado, estão atrasadas no que se refere a adoção de medidas concretas e significativas que fomentem e possibilitem o emprego do ILP.

Portanto, percebe-se que existe uma grande expectativa que a Atividade de Inteligência de segurança pública ajude os órgãos policiais a fazerem frente aos enormes desafios e dificuldades que se lhes apresentam. O Governo Federal publicou o Decreto Nº 10.531, de 26 de outubro de 2020, para instituir a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031. Nessa estratégia, percebe-se notadamente a importância atribuída à atividade de Inteligência para o desafio de reduzir a criminalidade violenta e à integração de bancos de dados e compartilhamento de informações.

[...]

5.3.3. Desafio: reduzir a criminalidade violenta, sobretudo o número de vítimas fatais. Para a melhoria da segurança pública, as orientações são:

- Fortalecer o enfrentamento ao crime organizado, aos fluxos de sua alimentação, entre os quais o tráfico de mercadorias e drogas ilícitas, ao roubo de cargas, transporte de valores e instalações; aos sistemas de fraudes bancárias e lavagem de dinheiro, e à corrupção, por meio da articulação e da integração entre os componentes do Sistema Único de Segurança Pública - Susp e da intensificação das ações de Inteligência;
- Aprimorar o enfrentamento à criminalidade, por meio do fortalecimento do monitoramento e da vigilância das fronteiras, da integração dos sistemas de Inteligência em todos os níveis e da maior coordenação de suas ações;
- Fortalecer as ações de prevenção e investigação, a partir do uso intensivo de TIC pelas instituições de segurança pública; (Brasil, 2020)

A menção à Atividade de Inteligência no documento é uma importante sinalização para o protagonismo da Inteligência para o enfrentamento dos desafios na área da segurança, no entanto não é suficiente para se levar a cabo um projeto nacional de ILP. São necessárias ações mais concretas, como visto no tópico 2.1., sobretudo no que se refere ao compartilhamento de dados, informações e conhecimento entre os parceiros locais, regionais e federais. Existe uma notória e rígida cultura de não compartilhamento de banco de dados entre as polícias brasileiras, devido, em grande parte ao cenário apresentado no tópico 1.1. O sistema policial brasileiro é anacrônico e sua estrutura dificulta as iniciativas de ILP. O corporativismo é uma de suas características mais evidentes, que tem se sobreposto ao interesse público frequentemente.



Nesse cenário, destacam-se as iniciativas de secretarias do Ministério da Justiça para fomentar a integração entre os órgãos. Pode-se citar os projetos Córtext³⁴ e Sinesp³⁵ como excelentes iniciativas, mesmo enfrentando bastante resistência para alimentação e padronização de dados por parte de órgãos como a Polícia Federal (que não disponibiliza seus registros de ocorrências às polícias estaduais em nenhum dos sistemas oferecidos pelo projeto Sinesp) e a Polícia Rodoviária Federal, que desenvolve e concorre com outro projeto paralelo ao Córtext, o Sistema Alerta Brasil.

Governadores, secretários de segurança, comandantes e chefes de polícia precisam primeiramente conhecer o ILP para compreender a forma como ele pode ajudar no enfrentamento dos desafios que se apresentam para liderar essa mudança de paradigma. As iniciativas de ILP em nível micro e em sentido crescente (que não são lideradas por gestores de altos escalões), como a Operação Atena no Distrito Federal, são muito válidas, mas nascem com pouco potencial de expansão, pois a mobilização de componentes e fatores necessários é uma tarefa extremamente árdua quando se dá de baixo para cima na estrutura organizacional. Nesse sentido, Ratcliffe (2016) aponta o engajamento dos comandantes de polícia e dos tomadores do sistema de justiça criminal como o principal fator para o sucesso ou fracasso do IPL.

Para que o policiamento baseado em Inteligência tenha sucesso e se torne o paradigma central do policiamento no século 21, será fundamental abordar o treinamento e a educação para a redução do crime não apenas para analistas, mas também para comandantes de polícia e os principais tomadores de decisão do sistema de justiça criminal, e é bem possível que isso acabe sendo o fator determinante para decidir o futuro do policiamento baseado em inteligência”. (Ratcliffe, 2016)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A profissionalização das polícias e a consolidação do modelo profissional-burocrático de policiamento ao longo do último século, aliado ao uso intensivo de novas tecnologias e do “reinado” do radiopatrulhamento, foram responsáveis por um grande impacto na relação do policial com o público, do qual se isolou e se distanciou. Esse fenômeno observado em quase todo o mundo contribuiu para que as polícias se afastassem do cerne da criação da polícia moderna: a prevenção. Sir Robert Peel, conhecido como o “pai do policiamento moderno”, e fundador da Polícia Metropolitana em Londres em 1829, é creditado por defender o princípio

³⁴ Tecnologia de inteligência artificial que usa a leitura de placas de veículos por milhares de câmeras espalhadas por rodovias, pontes, túneis, ruas e avenidas país afora para rastrear alvos móveis em tempo reais a fim de controlar crimes que envolvam veículos.

³⁵ O governo federal instituiu, pela Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012, o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp). O Sinesp integra-se a bases como a do Denatran, Receita Federal e Sistemas Estaduais, e conta atualmente com mais de vinte módulos.



“número um” do policiamento moderno: “Prevenir o crime e a desordem, como alternativa à sua repressão por meio da força militar e da severidade das punições legais.”

Assim, parece que as polícias de hoje carecem de relembrar esse velho princípio. O modelo repressivo-reativo é ineficiente. O problema do funil do crime³⁶ só se agrava no Brasil, o que demonstra que as políticas para controle do crime não têm sido eficientes até aqui. Como demonstrado, o papel das polícias na prevenção criminal é bastante limitado. Enquanto perdurarem a desigualdade social e a falta de oportunidades, o trabalho das polícias continuará sendo paliativo.

De toda forma, as polícias possuem um grande potencial de atuar nas ações de prevenção secundárias, ajudando a projetar ambientes seguros, realizando programas de apoio e prevenção, controlando espaços públicos, dissuadindo pessoas mal-intencionadas, identificando e apreendendo delinquentes etc. É nesse contexto que a diversificação e inovação de estratégias devem ser bem-vindas para que realizem com sucesso a parte que lhes compete nesse verdadeiro tabuleiro de xadrez.

A Inteligência é um elemento-chave na medida em que entender onde, quando e quem comete algum crime é primordial antes de decidir o que fazer para reduzi-lo. A palavra “inteligência” precisa ser sacada do mundo secreto, tornada menos ameaçadora para as comunidades e usada em prol destas. O Policiamento Orientado pela Inteligência não reinventa o papel da polícia tanto quanto reinventa o modo como ela pode ser mais perspicaz no exercício de sua autoridade e capacidades únicas. (Wood e Shearing, 2007)

O Brasil é um país de proporções continentais e possui inúmeras idiossincrasias. Como visto, a Inteligência das polícias de cada estado e cada região encontra-se em estágios diferentes de amadurecimento. Mas, em geral, o país ainda não avançou muito na estratégia do ILP em comparação com outros países, enfrentando grandes obstáculos, como a cultura do não-compartilhamento de informações, a falta de engajamento e desconhecimento de comandantes e representantes políticos, o preconceito de gestores em relação à Atividade de Inteligência, o corporativismo das instituições e a falta de investimento em tecnologias mais modernas.

Assim como apontado no relato de Adrian James (2013) sobre a implementação da *National Intelligence Model* (NIM), no Reino Unido, é manifesta a necessidade de que, também no Brasil, os gestores de alto escalão conduzam a adoção generalizada do processo ao invés de apenas cobrarem por implementações pouco impactantes pelos escalões inferiores.

³⁶ Ilustração para demonstrar que o número de crimes efetivamente cometidos é maior que o número de crimes comunicados à polícia, que é maior que o número de crimes registrados pela polícia, que é maior que o número de indiciamentos, que é maior que o número de casos processados em tribunal, que é maior que o número de condenações, que, por sua vez, é maior que o número de sentenças cumpridas. Nos Estados Unidos, cuja população carcerária é proporcionalmente muito superior à do Brasil, o percentual de pessoas de pessoas que cometem delitos e que efetivamente cumprem sentença de custódia é de apenas de 0,004%. (Ratcliffe, 2016)



REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 10520**: informação e documentação: citações em documentos: apresentação. Rio de Janeiro, 2002.

ABRAMOVAY, Miriam. **Violência nas escolas**. Unesco Brasil, Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.unesdoc.unesco.org/images/0013/001339/133967por.pdf>>. Acesso em 19 out. 2020.

ANDRADE, Josivam. **O policiamento Orientado pela Inteligência como estratégia de prevenção e combate ao crime em Minas Gerais: Um Estudo de Caso**. São João Del-Rei, 2018

AZEVEDO, Ana et al. **A utilização das estatísticas criminais no planejamento da ação policial: cultura e contexto organizacional como elementos centrais à sua compreensão**. Ci. Inf. vol.40 no.1 Brasília Jan./Apr. 2011.

BARBOSA, Adriano Mendes. **Ciclo do Esforço Investigativo Criminal**. Revista Brasileira de Ciências Policiais, v. 1, n. 1, 2010.

BRASIL. **Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031**. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.531-de-26-de-outubro-de-2020-285019495>>. Acesso em 23 out. 2020

BRASIL. **Atlas da Violência 2020**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2020.

BRASIL. **Doutrina Nacional de Segurança Pública**. Ministério da Justiça. 2015.

Bell, P ; CONGRAM, M. **Intelligence-Led Policing (ILP) as a strategic planning resource in the fight against Transnational Organized Crime (TOC)**. International Journal of Business and Commerce, 2013. Disponível em: <<http://eprints.qut.edu.au/63093/>>. Acesso em 20 out. 2020.

BOBA, Rachel. **Crime Analysis with Crime Mapping**. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2009.

BUENO, Samira et. Al. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020**. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020.

CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.



COHEN, L. E.; FELSON, M. **Social Change and Crime Rate Trends – A routine activity approach.** American Sociological Review. Vol. 44, 1979.

DORNELLES, João Ricardo W. **Conflito e segurança: entre pombos e falcões.** 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

FILHO, P.N.S. **Manual Esquemático de Criminologia.** 2ª Ed. Editora Saraiva, 2012.

FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo. **Políticas Sociais, Desenvolvimento e Cidadania: Economia, distribuição da renda e mercado de trabalho** Vol. 1. Fundação Perseu Abramo, 2013.

GAETANI, F. **As políticas de gestão pública e os desafios da coordenação.** IN: OLIVEIRA, F. B. (Org.). *Política de Gestão Pública Integrada.* Rio de Janeiro: FGV, 2008.

GOTTSCHALK, P.; SOLLI-SAETHER, H. **Computer information systems as determinants for police investigation performance: an empirical study.** Journal of Computer Information Systems, 2007.

JAMES, A. **Examining Intelligence-Led Policing- Developments in Research, Policy and Practice.** Ed. Palgrave Macmillian, 2013.

Developments in Research, Policy and Practice

KELLING, George L et al. **The Kansas City Preventive Patrol Experiment,** 2003. Disponível em: <<http://www.policefoundation.org>>. Acesso em 25 out. 2020.

MOLINA, Antonio García-Pablo de; GOMES, Luiz Flavio. **Criminologia.** 2ª ed. São Paulo: RT, 1997

PAULA, Giovani de. **Atividade de Inteligência de Segurança Pública: um modelo de conhecimento aplicável aos processos decisórios para a Prevenção e Segurança no Trânsito.** Repositório Institucional UFSC. 2013.

PLANT, J.B; SCOTT, M.S. **Effective Policing and Crime Prevention A Problem-Oriented Guide for Mayors, City Managers, and County Executives.** Office of Community Oriented Policing Services, U.S. Department of Justice, 2009.

OSCE, **Guidebook Intelligence-Led Policing.** TNTD/SPMU Publication Series Vol. 13. Viena, 2017.

RATCLIFFE, Jerry. **Intelligence-Led Policing.** New York: Routledge, Segunda Edição, 2016.

ROWE, M. **Introduction to policing.** 2º Ed. Sage Publishing, 2013.



SCHAIBLE, L. M. ; SHEFFIELD, J. **Intelligence-led policing and change in state law enforcement agencies.** Policing: An International Journal of Police Strategies & Management, 2012. Disponível em; <<https://doi.org/10.1108/13639511211275643>> Acesso em 16 out. 2020.

SILVA, Edson. **A importância da Atividade de Inteligência de Segurança Pública na Prevenção Criminal.** O Alferes, Belo Horizonte, 70 (27): 139-168, 2017.

WILSON, O.W. **Progress in Police Administration.** Journal of Criminal Law, Criminology and Police Service. Vol. 42. N. 02, 1951. Disponível em: <<https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/jclc/vol42/iss2/1>>. Acesso em 20 out. 2020.

