

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO
ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO

Maj Cav ANDERSON ESCOBAR VARGAS

O papel da atividade de inteligência no combate ao crime organizado transnacional na faixa de fronteira do Brasil com o Paraguai



Rio de Janeiro
2019

Maj Cav ANDERSON ESCOBAR **VARGAS**

O papel da atividade de inteligência no combate ao crime organizado transnacional na faixa de fronteira do Brasil com o Paraguai

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Ciências Militares, com ênfase em Defesa Nacional.

Orientador: Ten Cel Art **Pedro Ivo** de Almeida Silva

**Rio de Janeiro
2019**

V297p Vargas, Anderson Escobar

O papel da atividade de Inteligência no combate ao crime organizado transnacional na faixa de fronteira do Brasil com o Paraguai . /Anderson Escobar Vargas . —2019.

54 f. : il. ; 30 cm.

Orientação: Pedro Ivo de Almeida Silva.

Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização Ciências Militares) — Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2019.

Bibliografia: f. 51-54.

1. CRIME ORGANIZADO TRANSACIONAL. 2. ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA. 3. FRONTEIRA BRASIL-PARAGUAI. I. Título.

CDD 355.4

Maj Cav ANDERSON ESCOBAR **VARGAS**

O papel da atividade de inteligência no combate ao crime organizado transnacional na faixa de fronteira do Brasil com o Paraguai

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Ciências Militares, com ênfase em Defesa Nacional.

Aprovado em 27 de novembro de 2019.

COMISSÃO AVALIADORA

Pedro Ivo de Almeida Silva - Presidente
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

Sandro Silva **Ruiz** – TC Cav - Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

Carlos Eduardo Demétrio dos Santos – TC Inf - Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

À minha família,
sem a qual nada teria real valor.

AGRADECIMENTOS

Ao Criador, fonte de sentido e significado.

Ao Exército Brasileiro, a quem sempre dedicarei o melhor de meus conhecimentos, habilidades e competências.

Ao meu Orientador, Ten Cel Art Pedro Ivo de Almeida Silva, por toda a atenção a mim dispensada.

A todos aqueles que de algum modo tornaram esse momento possível.

RESUMO

Esse estudo descritivo, de natureza exploratória e realizado por meio de pesquisa bibliográfica, tem por objetivo estudar as estratégias brasileiras, bem como o papel da atividade de inteligência, no combate ao crime organizado transnacional na faixa de fronteira do Brasil com o Paraguai a partir do final do século XX. Sua estrutura é composta por dois capítulos, além da introdução, metodologia, conclusão e referências bibliográficas. O primeiro capítulo trata do conceito e características do crime organizado; descreve o crime organizado ao redor do mundo; e correlaciona a inteligência estratégica com o combate ao crime organizado transnacional. O segundo capítulo aborda as características da fronteira Brasil com o Paraguai; discute o papel da atividade de inteligência no combate ao crime organizado transnacional na fronteira Brasil-Paraguai; e apresenta as bases para o emprego da inteligência militar no combate ao crime organizado transnacional na fronteira Brasil-Paraguai. Com base nesses elementos de sustentação, demonstra-se que a atividade de inteligência é crítica não apenas nas operações de repressão ao crime organizado transnacional, mas apresenta-se igualmente como essencial a uma postura pró-ativa por parte dos governos. Destaca-se ainda a cooperação internacional como única opção sustentável para o enfrentamento do crime organizado transnacional, uma vez que esse tipo de crime não é uma questão doméstica e tampouco inibe-se diante das fronteiras.

Palavras-chave: crime organizado transnacional; atividade de inteligência; fronteira Brasil-Paraguai.

ABSTRACT

This descriptive study, exploratory in nature and conducted through bibliographic research, aims to study Brazilian strategies as well as the role of intelligence activity in fighting transnational organized crime on the Brazilian-Paraguay border, from the end of the twentieth century on. Its structure is composed by two chapters, besides the introduction, methodology, conclusion and bibliographical references. The first chapter deals with the concept and characteristics of organized crime, describing it around the world and correlating strategic intelligence with the fight against transnational organized crime. The second chapter deals with the characteristics of the Brazil-Paraguay border; discusses the role of intelligence activity in combating transnational organized crime on the Brazil-Paraguay border; and lays the foundation for the use of military intelligence to combat transnational organized crime on the Brazil-Paraguay border. Based on these supporting elements, it is demonstrated that the intelligence activity is critical not only to operations meant to crack down on transnational organized crime, but it is also essential to the Governments proactive attitudes. International cooperation is also highlighted as the only sustainable option for dealing with transnational organized crime, since this type of crime is not only a domestic matter and its action doesn't get inhibited by the simple existence of boundaries.

Keywords: transnational organized crime; intelligence activity; Brazil-Paraguay border.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 METODOLOGIA	13
3 ELABORANDO OS FUNDAMENTOS DO ESTUDO	14
3.1 CRIME ORGANIZADO: CONCEITO E CARACTERÍSTICAS.....	14
3.2 O CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL AO REDOR DO MUNDO	20
3.3 A INTELIGÊNCIA ESTRATÉGICA E O COMBATE AO CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL.....	27
4 A FRONTEIRA BRASIL-PARAGUAI E O COMBATE AO CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL	31
4.1 O CENÁRIO DE ESTUDO: A FRONTEIRA BRASIL-PARAGUAI.....	31
4.2 A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO COMBATE AO CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL NA FRONTEIRA BRASIL-PARAGUAI.....	38
4.3 A INTELIGÊNCIA MILITAR E O CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL..	46
5 CONCLUSÃO	49
REFERÊNCIAS	51

1 INTRODUÇÃO

Até o final do século passado, com o fenômeno conhecido como “Queda do Muro de Berlim” – e o conseqüente fim da bipolaridade mundial, a geopolítica podia ser estudada à luz do papel do Estado, como elemento central e ao mesmo tempo como elemento aglutinador de suas forças internas. A Alemanha, o Japão, a antiga URSS, os EUA, a China, são os exemplos clássicos de Estados que exerceram o papel de perturbadores geopolíticos do sistema político internacional, tendo no poder militar o sustentáculo de suas decisões no campo político e diplomático.

A partir daí, com o surgimento de uma potência hegemônica, com as revoluções da informação e da globalização e com a conseqüente multiplicação dos centros de decisão, passou-se a viver um período de difusão de poder e de esvaziamento e disfunção do Estado Soberano em proveito de vetores transnacionais. Estes vetores, mesmo já existentes no passado, adquiriram tamanha capacidade de influenciar o destino no globo que, em muitas vezes, superaram a capacidade do próprio Estado Nacional.

Dentre esses vetores, o crime organizado transnacional tornou-se uma das maiores ameaças ao equilíbrio internacional nos dias atuais. Com grande poder financeiro e capacidade de enfrentar as forças da lei, os diferentes ramos do crime organizado se aliam ou se interligam, para escapar dos sistemas legais dos Estados.

Em um contexto de desenvolvimento das organizações criminosas transnacionais e dos prejuízos que tais organizações podem provocar para a estabilidade institucional dos países do Hemisfério Sul, algumas questões não podem ser desconsideradas, dentre as quais, o papel da atividade de inteligência no combate ao crime organizado transnacional. A atividade de inteligência é de grande importância tanto para a prevenção das ações criminosas, quanto para o fornecimento de dados úteis para a repressão aos delitos e, sobretudo, para o estabelecimento de cenários e estratégias de atuação nas áreas de segurança pública e institucional.

O crime organizado é um fenômeno social de graves conseqüências para o Estado e seu povo, exigindo adoção de ações sociais preventivas e repressivas por parte das Instituições Públicas, com respaldo na legislação vigente, não podendo haver margem para omissão. Ele coloca em risco a existência do próprio Estado Soberano, como acontece, como por exemplo, na Colômbia, na Venezuela ou em entes federativos brasileiros, como no município do Rio de Janeiro.

Esse trabalho aborda a complexa problemática do crime organizado na faixa de fronteira do Brasil com o Paraguai, iniciando seu estudo a partir de seu conceito, sua origem e desenvolvimento, tipificando quais são os principais delitos e analisando suas características principais, que se constituem em acumulação de poder econômico, pouca visibilidade dos danos, alto poder de corrupção, alto poder de intimidação, mutação constante, criminalidade difusa e conexões locais e internacionais.

Ainda, atende-se à dificuldade em se conceituar crime organizado. É de verificar que a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995, foi omissa quanto à conceituação de crime organizado, comparando-o aos crimes de associação criminosa e quadrilha ou bando já tipificados no ordenamento jurídico brasileiro. O artigo 1º do mencionado dispositivo legal foi revogado pela Lei nº 10.217, de 11 de abril de 2001. Contudo esta não solucionou o problema apontado, apenas declarando a distinção entre os crimes de quadrilha ou bando e de associação criminosa do crime organizado.

Kofi Annan, secretário-geral da ONU, em comunicado ao Congresso feito em abril de 2005, "descreveu o crime organizado como uma ameaça principal à paz internacional e segurança no século XXI" (apud FARIA, 2005).

Ainda nesse contexto, observa-se que a fronteira do Brasil com o Paraguai se destaca como uma das principais áreas do crime organizado transnacional no continente sul-americano. Entretanto, os Órgãos de Segurança Pública desses países, com seus métodos tradicionais de monitoramento e investigação, não têm conseguido enfrentar tal problemática de forma eficaz.

Analisa-se, destarte, as possibilidades de emprego da atividade de inteligência no combate ao crime organizado transnacional na faixa de fronteira do Brasil com o Paraguai.

O crime organizado transnacional é uma questão de incontestável importância no século XXI para os responsáveis pela elaboração de políticas governamentais. Talvez até tão decisiva quanto foi a Guerra Fria para o século XX. Com os tentáculos dos grupos de crime organizado se espalhando, fortalecidos por um grande poderio econômico, não há forma de governo que esteja imune às suas atividades criminosas; não há sistema financeiro ou econômico que esteja seguro contra as investidas e a tentação de obtenção de lucros maiores e mais rápidos do que aqueles que qualquer atividade legal possa oferecer.

Desse modo, o presente trabalho de conclusão de curso foi desenvolvido em torno do seguinte problema: qual é a efetividade da atividade de inteligência no combate no crime organizado transnacional?

A partir desse questionamento angular, por sua vez, foram estabelecidos os objetivos a serem alcançados. Assim, o objetivo geral desse trabalho consistiu em estudar as estratégias brasileiras, bem como o papel da atividade de inteligência, no combate ao crime organizado transnacional na faixa de fronteira do Brasil com o Paraguai a partir do final do século XX. Como objetivos específicos:

- a) apresentar os conceitos de crime organizado transnacional e suas características;
- b) identificar o crime organizado transnacional no contexto internacional;
- c) caracterizar a fronteira do Brasil com o Paraguai e a sua permeabilidade;
- d) analisar as possibilidades das diversas agências de inteligência brasileiras no combate ao crime organizado transnacional na fronteira do Brasil com o Paraguai;
- e) destacar a Cooperação Internacional como importante auxílio de inteligência no combate ao crime organizado transnacional na fronteira do Brasil com o Paraguai;
- e
- f) analisar as possibilidades de emprego da atividade de Inteligência Militar no combate ao crime organizado transnacional na fronteira do Brasil com o Paraguai.

No tocante à sua delimitação, o presente trabalho abrange o período que se estende desde o final do século XX até os dias atuais, período também caracterizado pela intensificação do fenômeno mundial da globalização. A perda parcial da soberania dos países, bem como o surgimento dos atores não estatais em escala mundial intensificou sobremaneira as atividades do crime organizado transnacional. Neste cenário, destaca-se que a atividade de inteligência, que sempre foi percebida como essencial para a governabilidade do Estado, pode ser empregada também em auxílio à Segurança Pública Nacional.

Quanto à relevância do estudo, é oportuno ter em mente que atividade de inteligência cumpre um papel importante na atuação proativa dos órgãos de segurança pública (OSP) em relação ao crime organizado. Como se sabe que boa parte dos delitos do crime organizado não é relatada às autoridades, o conhecimento das organizações criminosas depende do trabalho de campo dessas instituições (MINGARDI, 2007). Mais do que isso, um trabalho intensivo de inteligência permite um ganho qualitativo no direcionamento das ações policiais contra o crime organizado

(efeito multiplicador). Por meio do mapeamento das redes criminosas, as forças de segurança podem concentrar-se sobre os nós críticos da organização, isto é, aqueles com maior centralidade e menor redundância, a fim de impactar diretamente as capacidades da organização e reduzir sua resiliência (SPARROW, 1991). No âmbito das operações de inteligência, englobam-se também ações mais convencionais no embate com o crime organizado, tais como as operações encobertas, os infiltrados e o monitoramento eletrônico. Com as novas tecnologias à disposição das agências de inteligência, o desafio colocado não é tanto obter informação, mas principalmente processá-la para garantir uma análise eficiente.

A fronteira do Brasil com o Paraguai, por sua extensão e permeabilidade, é assunto de grande preocupação para o Estado brasileiro. É através dessa faixa de fronteira que adentram no país as maiores quantidades de entorpecentes e armas de fogo, muitas vezes devido a um controle mínimo e ineficaz.

De tudo isso, portanto, é possível depreender que a relevância do assunto para o Brasil se dá na confrontação do crime organizado transnacional contra a autoridade e soberania do Estado brasileiro. A partir desse “choque” ele coloca em risco as políticas de avanço e controle desenvolvidas pelo Governo e, como um todo, compromete a estratégia de desenvolvimento nacional do país.

2 METODOLOGIA

Trata-se de estudo descritivo, de natureza exploratória, realizada por meio de pesquisa bibliográfica que, de acordo com Lima & Miotto (2007, p. 38), implica em um conjunto ordenado de procedimentos de busca por soluções, atento ao objeto de estudo. Sua aplicabilidade aos estudos de natureza exploratória tem sido destacada por vários autores, dado que possibilita ao pesquisador uma abrangência maior de conteúdos pertinentes (GIL, 2008).

O universo de pesquisa foi composto pelos textos (livros, artigos, manuais e conteúdos disponíveis na rede mundial de computadores) sobre o emprego da atividade de inteligência no combate ao crime organizado transnacional, em contexto mais amplo, assim como os que abordam especificamente a fronteira Brasil-Paraguai.

Foram incluídos todos os textos a que foi possível o acesso à sua íntegra, publicados em português, espanhol ou inglês. Considerando-se a relativa escassez de publicações acerca do crime organizado transnacional, notadamente em português, não foram estabelecidos critérios temporais para a definição do universo do estudo. Portanto, o idioma de publicação e o acesso ao texto integral foram os critérios de amostragem adotados.

A busca de fontes foi feita por meio das ferramentas Google Acadêmico e Google Livros. O termo de busca foi a expressão "crime organizado transnacional", assim como seus equivalentes em inglês ("transnational organized crime") e espanhol ("crimen organizado transnacional"). Essa busca mais ampla, em especial, embasou a redação do terceiro capítulo. A redação do quarto capítulo, por sua vez, foi feita a partir dos textos identificados nessa busca inicial que abordavam especificamente a fronteira Brasil-Paraguai.

A análise dos dados foi feita mediante emprego da técnica de análise de conteúdo.

No tocante às limitações do estudo, a adoção da pesquisa bibliográfica é compatível com a natureza exploratória da análise. Portanto, o método de investigação é adequado aos objetivos propostos.

3 ELABORANDO OS FUNDAMENTOS DO ESTUDO

Esse capítulo, dedicado à consolidação dos fundamentos do estudo, está dividido em três tópicos, quais sejam: o conceito e as características do crime organizado; o crime organizado ao redor do mundo; e as possibilidades da inteligência estratégica no combate ao crime organizado transnacional.

3.1 CRIME ORGANIZADO: CONCEITO E CARACTERÍSTICAS

Conceituar crime organizado é empreitada de árdua consecução. Argumentando em prol desse entendimento, tem-se que, no atual estado da arte, inexistente um conceito consensualmente estabelecido e operacionalmente disseminado do que seja crime organizado. Isso não equivale a afirmar, por óbvio, que não se saiba o que seja crime organizado, que não seja possível identificar sua presença, ou ainda, reconhecer suas ações. Ao contrário, a indisponibilidade desse conceito evidencia, em um primeiro momento, a complexidade do fenômeno para, então, progredir no reconhecimento do seu caráter dinâmico e adaptativo.

O estudo do crime organizado serve de base para a compreensão e identificação do crime organizado transnacional, uma vez que as alianças celebradas entre os diversos grupos criminosos se inserem no processo de globalização financeira, utilizam o incremento das tecnologias da informação e comunicação, articulam-se e se projetam no âmbito transnacional. Trata-se da globalização organizacional do crime, onde as grandes máfias, de base étnico-tradicional (italiana, japonesa, americana, chinesa, russas, colombiana, etc.), celebraram diversos acordos com objetivo de atuações conjuntas, ocupações de mercado, redução de custos, tendo por meta a expansão do mercado e uma maior invulnerabilidade (CASTELLS, 2000,p. 205).

Estudos alinhados a essa vertente de investigação, dentre outras contribuições, proporcionaram um rol bastante singular de atributos e características relacionado ao crime organizado. Na lição de Alberto Silva Franco:

[...] o crime organizado possui uma textura diversa: tem caráter transnacional na medida em que não respeita as fronteiras de cada país e apresenta características assemelhadas em várias nações; detém um imenso poder com base em estratégia global e numa estrutura organizativa que lhe permite aproveitar as fraquezas estruturais do sistema penal; provoca danosidade social de alto vulto; tem grande força de expansão compreendendo uma gama de condutas infracionais sem vítimas ou com vítimas difusas; dispõe de meios instrumentais de moderna tecnologia; apresenta um intrincado

esquema de conexões com outros grupos delinquentiais e uma rede subterrânea de ligações com os quadros oficiais da vida social, econômica e política da comunidade; origina atos de extrema violência; urde mil disfarces e simulações e, em resumo, é capaz de inercial ou fragilizar os Poderes do próprio Estado (FRANCO, 1995, p. 5).

Cabe destacar que, quando da tramitação da Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995, a Câmara dos Deputados aprovou um conceito de organização criminosa, mas o mesmo foi suprimido do texto final. Tal conceito consagrava o entendimento de organização criminosa como toda e qualquer organização que se serve das estruturas ou é estruturada ao modo de sociedades, associações, fundações, empresas, grupo de empresas, unidades ou forças militares, órgãos, entidades ou serviços públicos, concebidas qualquer que seja o princípio, pretexto, motivação ou causa, para cometer crimes ou alcançar objetivos cuja realização implica a prática de ilícitos penais. Anos mais tarde, a Lei nº 10.217, de 11 de abril de 2001, alterou o art. 1º da Lei nº 9.034/95, sem, contudo, ocupar-se do conceito de organização criminosa (MESSA, 2017; SILVA, 2017).

A propósito das repercussões dessa lacuna, leciona José Eduardo Figueiredo de Andrade Martins:

[...] a ausência de previsão legal do que seria acabou por tornar a expressão vazia de conteúdo, o que impedia sua aplicação em razão do princípio da reserva legal. E a referida omissão acabou contaminando demais dispositivos da Lei nº 9.034/95. O artigo 2º, inciso II, que disciplinava a ação controlada, era aplicável apenas às investigações acerca de organizações criminosas. O artigo 4º, que tratava da estruturação da polícia judiciária, dispunha que a especialização se daria em razão das organizações criminosas. O artigo 5º determinava somente a identificação dos integrantes de organizações criminosas independentemente da identificação civil. O artigo 6º só disciplinava a delação premiada quando se estava diante de uma organização criminosa. O artigo 7º, de duvidosa constitucionalidade já que afastava o princípio da não culpabilidade, vedava a liberdade provisória no caso de participação em organização criminosa. Por fim, o artigo 10º disciplinava o início do cumprimento de pena em regime fechado para os condenados por crimes decorrentes de organização criminosa. Se o tipo penal – e consequentemente, seu conceito – não existia, logo não havia como aplicar referidos dispositivos legais (MARTINS, 2013, texto online).

A Assembleia Geral das Nações Unidas deliberou, em 1998, pela realização da Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional, cujo texto final foi firmado em conferência proferida na cidade italiana de Palermo, de 12 a 15 de maio de 2000, passando a ser mais conhecida como "Convenção de Palermo".

A Convenção de Palermo elenca seis características que devem estar presentes na identificação de uma organização criminosa transnacional, quais sejam:

- a) grupo organizado para cometimento de crime;
- b) hierarquia e vínculos pessoais que permitam ao líder o controle do grupo;
- c) violência, intimidação e corrupção aplicadas como ferramentas para amealhar lucros, bem como controlar territórios e mercados;
- d) lavagem dos ativos através da integração do ganho ilícito no mercado, de modo a legitimá-lo;
- e) potencialidade de expansão em novas atividades além das fronteiras; e
- f) vínculo de cooperação com outros grupos do crime organizado transnacional.

Ademais, em seu art. 2º, a Convenção de Palermo define crime organizado transnacional como grupo estruturado de três ou mais pessoas existentes há algum tempo e atuando conjuntamente para cometer um ou vários delitos graves, com a intenção de obter benefício econômico ou outro benefício material (NESSA, 2017).

No âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), a Convenção de Palermo foi objeto de Resolução, aprovada na XXX Assembleia Geral, com o apoio do Governo brasileiro. A OEA identifica o crime organizado transnacional como uma nova ameaça aos valores compartilhados pelos Estados membros para a garantia e manutenção da paz e da democracia. Enumera, como principais ameaças, o terrorismo, o tráfico de drogas, a corrupção, a lavagem de ativos e o tráfico de armas. Não progride, no entanto, no sentido de propor uma clara definição de organização criminosa transnacional (MESSA, 2017).

No Brasil, a Convenção de Palermo foi ratificada pelo Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004, passando a ter força jurídica pátria, dado que inserida internamente no ordenamento jurídico nacional. Todavia, mesmo com parte considerável de doutrinadores admitindo como suficiente o conceito de organização criminosa introduzido pela Convenção de Palermo e alguns tribunais compartilharem tal entendimento, o que prevaleceu foi a convicção de que o ordenamento jurídico brasileiro ainda reclamava normativa própria que contemplasse especificamente a matéria (GRECO FILHO, 2017).

Dito de outra forma, em um primeiro momento, prevaleceu no Superior Tribunal de Justiça (STJ) o entendimento segundo o qual seria possível a utilização do conceito de organização criminosa proposto pela Convenção de Palermo. Em um segundo momento, contudo, a discussão chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF). Essa

corde, por meio do *Habeas Corpus* (HC) nº 96.007-SP, relatório de 12 de junho de 2012, consagrou entendimento diverso, afirmando a inexistência, àquela época, de uma descrição sancionada do que seriam as organizações criminosas. Ademais, não havia igualmente qualquer previsão legal dentro do ordenamento jurídico brasileiro quanto a sanções penais para este tipo penal (SILVA, 2017).

A primeira iniciativa de resolução desse vago legal foi a Lei nº 12.694, de 24 de julho de 2012.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se organização criminosa a associação, de 3 (três) ou mais pessoas, estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de crimes cuja pena máxima seja igual ou superior a 4 (quatro) anos ou que sejam de caráter transnacional.

Em 02 de agosto de 2013, foi publicada a Lei nº12.850, que passou a ser conhecida como "Lei das Organizações Criminosas", a qual define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências.

Na lição de Vicente Greco Filho:

Foi ela fruto do Projeto de Lei do Senado (PLS) n. 150/2006, de autoria da Senadora Serys Slhessarenko, cujo objetivo era conceituar "crime organizado", disciplinar a investigação criminal e os meios de obtenção de prova, sem desrespeito ao devido processo legal e às atribuições constitucionais dos órgãos envolvidos na persecução criminal. E, também, como texto integralmente acolhido do substitutivo da Câmara dos Deputados, PL n. 6.478/2009, procurou, além de criar novos institutos, adequar a legislação aos ditames da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo), e acolher as teses mais modernas da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro - ENCCLA (GRECO FILHO, 2017, p. 7).

No que concerne especificamente ao conceito de organização criminosa, tem-se que:

Art. 1º Esta Lei define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal a ser aplicado.

§ 1º Considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional.

Como leciona Vicente Greco Filho:

A associação deve ser de, no mínimo quatro pessoas, contando-se nesse número eventual membro menor ou o coagido a integrá-la. O coagido pode vir a ser absolvido caso tenha integrado à organização em situação de irresistibilidade, mas é contado para compor o mínimo legal de membros. [...] Não pode ser computado o agente infiltrado, porque é pressuposto da infiltração a existência de indícios do crime de organização criminosa, portanto o número de quatro deve anteceder àquela (GRECO FILHO, 2017, p. 11).

Ademais, o art. 2º tipifica a organização criminosa ao criminalizar as condutas de promover, constituir, financiar ou integrar, pessoalmente ou por interposta pessoa, organização criminosa. A pena-base varia de três a oito anos em reclusão e multa, sem prejuízo das penas correspondentes às demais infrações penais praticadas. Os parágrafos do dispositivo, por sua vez, contemplam possíveis causas de equiparação, agravamento e aumento da pena, bem como medidas que podem ser adotadas no caso de envolvimento de funcionários públicos e policiais (MARTINS, 2013; GRECO FILHO, 2017).

Na prática, entretanto, como a assim denominada Lei das Organizações Criminosas não revogou a Lei nº 12.694/12, coexistem no ordenamento jurídico nacional duas definições de organização criminosa, notadamente quanto ao número mínimo de integrantes (MARTINS, 2013). Esse conflito ainda é objeto de discussão e progredir em seu escrutínio foge aos limites da proposta do presente estudo.

Não com menor importância, cabe salientar que diferentes conceitos embasam legislações mais ou menos abrangentes que, por sua vez, orientam políticas e modos de atuação igualmente diversos. Por exemplo, se um dado conceito de organização criminosa transnacional não inclui no bojo das atividades tipificadas o tráfico sexual, ou ainda, o tráfico de órgãos, as estratégias de combate não contemplarão esses alvos específicos.

Nessa vertente, é de particular relevância manter em perspectiva que o crime organizado transnacional atua de modo a ignorar as fronteiras, enquanto os países atingidos não podem atuar do mesmo modo. Naturalmente, a cooperação é uma

possibilidade real para a superação dessa condição que é francamente vantajosa para o crime organizado transnacional, mas ainda não é o momento de progredir nessa seara.

Antes, porém, de encerrar esse tópico, toma-se por oportuno mencionar que, em 1969, Donald R. Cressey formulou o modelo hierárquico de crime organizado que, até recentemente, dominou os estudos acerca do crime organizado transnacional. Quase desde a sua publicação, o modelo de Cressey foi criticado por definir crime organizado de uma maneira demasiado simplista e alheia à evidência de que a organização das atividades do crime organizado transnacional seria melhor representada por uma estrutura em rede (EDWARDS & LEVI, 2008).

A maioria dos pesquisadores agora concorda que o problema do crime organizado transnacional é muito mais complexo do que o modelo de Cressey indica. Ou seja, uma estrutura marcadamente hierárquica e verticalizada dificilmente descreveria hoje a atuação de criminosos transnacionais, embora isso não necessariamente corresponda a afirmar a inexistência de hierarquia no interior das redes criminosas. De fato, o termo organização em rede geralmente se refere a organizações horizontais com poucos níveis hierárquicos e um alto grau de flexibilidade nas relações internas e externas. Além disso, os grupos criminosos modificaram suas estruturas para o que tem sido descrito como redes fluidas, dinâmicas e vagamente estruturadas que são altamente flexíveis e possuem a capacidade de se adaptar a influências relevantes. São projetadas com a intenção de confundir autoridades e proteger a organização criminosa (GIBSON, 2009; ALBANESE & LEVI, 2014).

Além disso, autores como Edwards & Levi (2008), referem o crime organizado transnacional como sendo, em sua essência, uma atividade empreendedora, naturalmente vocacionada para a maximização dos ganhos e minimização dos riscos. Essa natureza empreendedora, por sua vez, justifica o comportamento de mover-se rapidamente, em qualquer direção, sempre com o intuito do aproveitamento de janelas de oportunidade.

Entender a estrutura dos grupos criminosos é fundamental para o reconhecimento de potenciais fragilidades organizacionais, um objetivo permanente para o combate ao crime organizado transnacional.

Uma característica distintiva das redes criminosas transnacionais é que elas completam partes dos "processos de negócio" em diferentes países. No caso do

ecstasy, por exemplo, a cadeia pode envolver produtores holandeses que compram precursores químicos da China e da Alemanha, fabricam as pílulas na Holanda e na Bélgica, exportam o produto para a Austrália e lavam o dinheiro nas Ilhas Virgens. Atividades ilegais transfronteiriças exigem ações coordenadas de indivíduos e grupos, às vezes de todo o mundo, às vezes apenas de países vizinhos (ALBANESE & REICHEL, 2014).

Tecidas essas considerações, o próximo tópico apresenta um panorama do crime organizado transnacional ao redor do mundo.

3.2 O CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL AO REDOR DO MUNDO

Tomando por base o cenário de uma macro rede, um grupo criminoso transnacional (micro rede) pode ser considerado, de um lado, como um grupo de atores que se desloca de um país para outro para executar atividades ilegais. A notória "gangue dos Panteras Cor-de-Rosa", uma rede originária da Sérvia, suspeita de ter realizado mais de 100 roubos de joalherias em mais de 20 países, é apontada por Albanese & Reichel (2014) como um exemplo notável. Por outro lado, ainda segundo os mesmos autores, é possível ver uma rede criminoso transnacional como uma micro rede temporária composta por um pequeno número de membros da macro rede global que vivem em diferentes países. Um líder central pode coordenar essa micro rede a partir de uma base em um país, mas também pode ser uma organização de projeto fluido em que as relações comerciais, em vez de laços hierárquicos, prevalecem. Estudos sugerem que os coletivos horizontalmente conectados do último tipo são mais dominantes do que os grupos hierárquicos rigidamente controlados. Para Albanese & Reichel (2014), a grande questão que emerge diz respeito a compreender os impactos desses novos arranjos na consolidação e expansão dos processos de negócio do crime organizado transnacional.

A macro rede criminoso compreende empresários, investidores, trabalhadores e diferentes categorias de facilitadores, inclusive técnicos, contadores e consultores jurídicos. Grupos criminosos consistem em uma mistura de atores que possuem as características/qualificações necessárias para levar a cabo uma atividade ilegal específica. Depois, a relação criminoso geralmente se mantém e pode ser retomada para o cometimento de novos crimes (ALBANESE & REICHEL, 2014).

É raro que pessoas se juntem a grupos criminosos (ou grupos terroristas) como completas estranhas. Em vez disso, elas normalmente se associam à macro rede estabelecendo relações criminosas com pessoas que já estão envolvidas em atos criminosos. As prisões são lugares muito importantes para redes criminosas (transnacionais). Os detentos obviamente possuem as "credenciais" adequadas e um histórico de crimes. Além disso, dadas as circunstâncias, há tempo suficiente para desenvolver uma relação de confiança mútua. Em um caso, um traficante de drogas holandês e um alemão desenvolveram uma relação amigável em uma prisão espanhola onde ambos cumpriram sentença. Após a liberação, logo colocaram seus antigos chefes em contato — um traficante atacadista de Berlim e um importador holandês de cocaína — o que rapidamente resultou em remessas regulares dos Países Baixos para a Alemanha (ALBANESE & LEVI, 2014, p. 16).¹

As micro redes que executam um "processo de negócio" como, por exemplo, o tráfico de uma carga de heroína da Turquia para o Reino Unido, podem existir para apenas uma operação. Por outro lado, elas também podem se transformar em organizações mais estáveis e duradouras, particularmente quando a cooperação permanece frutífera e não há interferência dos agentes da lei. Os membros das micro redes em geral também mantêm relações criminosas com outros membros da macro rede, com os quais não estavam necessariamente engajados de forma ativa. No estudo de Spapens (2011), uma análise de 48 grupos criminosos envolvidos na produção de ecstasy no sul da Holanda, por exemplo, revelou muitas conexões entre os membros de diferentes grupos. Embora a composição das organizações mudasse constantemente a cada operação, os nomes-chave tenderam a ser praticamente os mesmos.

Albanese & Reichel (2014) prosseguem em sua argumentação, esclarecendo que, embora a macro rede seja teoricamente global, é impossível que todos os atores estejam em contato direto uns com os outros. Em vez disso, de modo análogo a outras redes sociais, a macro rede criminosa se divide em *clusters* geográficos. Uma primeira explicação para isso é que os processos de negócios do crime organizado exigem

1 Tradução do autor. No original: Only rarely do individuals join criminal groups (or terrorist groups for that matter) as complete outsiders. Rather, they typically first join the macro network by establishing criminal relations with persons who are already involved in criminal acts. Prisons are very important places for (transnational) criminal networking. Detainees obviously have the proper "credentials" and track record in crime. Moreover, given the circumstances, there is ample time to develop a relationship of mutual trust. In one case, a Dutch and a German drug courier developed a friendly relation in a Spanish prison where both served a sentence. Upon release they quickly brought their former bosses into contact—a Berlin wholesale drug dealer and a Dutch importer of cocaine—which just as quickly resulted in regular shipments from the Netherlands to Germany.

principalmente mão de obra não qualificada, que está prontamente disponível nas proximidades. Manter uma rede internacional para o recrutamento de tais colaboradores não faria qualquer sentido. Na maioria dos casos, as relações internacionais são úteis apenas para "empresários" criminosos que procuram parceiros de negócios em outros países.

Uma segunda explicação para a existência desses *clusters* geográficos seria a preferência por encontros presenciais, menos sujeitos à monitoração dos agentes da lei, ao lado de barreiras de idioma e outros aspectos culturais, o que comprometeria o estabelecimento da confiança entre os participantes da rede. Para os autores, empresários criminosos de maior escalão estariam disponíveis para viajar ao redor do mundo para fechar negócios bem encaminhados, mas seria inviável utilizar viagens internacionais como estratégia de *networking*.

Disso resulta que a densidade das relações criminosas tende a ser mais alta em nível local do que em nível internacional. Como mencionado anteriormente, no cenário da produção de ecstasy no sul da Holanda, muitos atores se conhecem em nível local, mas apenas um número relativamente pequeno tem os laços que lhes permitem se engajar em grandes negócios internacionais (SPAPENS, 2011).

Assim, a maior parte das atividades do crime organizado transnacional que envolve o tráfico de bens e pessoas é um arranjo entre recursos locais e globais. Trata-se de empreendedores que fecham acordos internacionais que normalmente dependem de cúmplices locais para executar partes dos processos de negócios (ALBANESE & REICHEL, 2014).

Partindo do pressuposto de que, em sua maioria, o crime organizado transnacional parte do estabelecimento de uma relação criminosa internacional, a globalização em curso obviamente tornou mais fácil formar e manter esses laços do que duas ou três décadas atrás. [...] A globalização também facilitou a execução de processos de negócios ilegais transfronteiriços. [...] A Internet abriu novas oportunidades para as redes do crime organizado operarem além das fronteiras sem atravessá-las fisicamente. [...] Embora os criminosos sempre tenham conseguido operar através das fronteiras, o aumento da globalização influenciou inequivocamente o crime organizado transnacional. Em suma, mais crimes agora têm uma dimensão internacional, até crimes comuns; mais grupos criminosos estão operando além das fronteiras; a diversidade das redes criminosas transnacionais aumentou; e novos crimes transnacionais surgiram enquanto outros foram "modernizados" devido a avanços nas tecnologias de informação e comunicação (ALBANESE & REICHEL, 2014, p. 19-20).²

2 Tradução do autor. No original: Following from our assumption that most TOC starts with establishing an international criminal relation, ongoing globalization has obviously made it easier to form and maintain such ties than it was two or three decades ago. [...] Globalization also made it easier to execute

Essa é, em essência, a dinâmica das redes criminosas transnacionais, tal como proposto por Albanese & Reichel (2014).

Sintetizando o *modus operandi* do crime organizado transnacional, Romano José Carneiro da Cunha Costa refere-se à definição proposta pelo Federal Bureau of Investigation (FBI), órgão de inteligência do governo dos Estados Unidos:

Os grupos de crime organizado transnacional (TOC) são associações autoperpetuadas de indivíduos que operam, total ou parcialmente, por meios ilegais e independentemente da geografia. Procuram constantemente obter poder, influência e ganhos monetários. Não existe uma única estrutura sob a qual os grupos TOC funcionem - eles variam de hierarquias a clãs, redes e células e podem evoluir para outras estruturas. Estes grupos são tipicamente insulares e protegem suas atividades através da corrupção, violência, comércio internacional, mecanismos de comunicação complexos e uma estrutura organizacional que explora as fronteiras nacionais (COSTA, 2019, p. 38).

Com isso em mente, os próximos parágrafos se ocuparão do painel de especialistas que traçaram, cada um em sua zona de *expertise*, o panorama do crime organizado transnacional em seis regiões: a) América do Norte; b) América Latina; c) Europa; d) África; e) Ásia e Oriente Médio; e f) Oceania (ALBANESE & REICHEL, 2014). No texto original, cada uma dessas regiões é abordada em um capítulo próprio e o aqui apresentado corresponde às principais conclusões desses especialistas.

a) América do Norte

O crime organizado na América do Norte é moldado pela presença de três países de grandes áreas geográficas, extensas fronteiras terrestres e litorais banhados pelos oceanos Atlântico e Pacífico. As disparidades econômicas entre o Canadá e os Estados Unidos, de um lado, e o México, de outro, criam um lucrativo ambiente de oferta e demanda por bens e serviços ilícitos. Historicamente, o crime organizado nos Estados Unidos foi estruturado pela presença de grupos da Cosa

cross-border illegal business processes. [...]The Internet has opened up new opportunities for organized crime networks to operate across borders without physically crossing them. [...]Although criminals have always succeeded in operating across borders, increased globalization has unmistakably influenced TOC. In sum, more crimes now have an international dimension, even common crimes; more crime groups are operating across borders; the diversity of transnational crime networks has increased; and new transnational crimes have emerged whereas others were "modernized" because of improvements in information and communication technology (ALBANESE & REICHEL, 2014, p. 19-20).

Nostra, compostos principalmente por ítalos americanos cuja influência estava concentrada nas principais cidades da costa leste. Um enorme e inédito esforço de perseguição, iniciado durante a década de 1980, reduziu drasticamente a força desses grupos. Esses processos nos Estados Unidos corresponderam a mudanças políticas globais, inclusive a queda da União Soviética, o surgimento dos novos Estados independentes da Europa Oriental e uma crescente facilidade de viagens e comunicações internacionais.

O que poderia ter sido, há cerca de uma geração, apenas formas localizadas de crime organizado, apresentam-se cada vez mais como manifestações do crime organizado transnacional. Isso porque grupos criminosos europeus orientais e asiáticos também descobriram que a América do Norte é um mercado de grande potencial de consumo de bens e serviços ilícitos. Grupos criminosos locais igualmente exploraram novas oportunidades para negócios criminosos. Resta saber se a América do Norte pode reduzir sua alta demanda por produtos e serviços ilícitos (especialmente drogas), proteger suas fronteiras de estrangeiros interessados em explorar a região e processar indivíduos e grupos do crime organizado no Canadá, México e / ou Estados Unidos. A solução a longo prazo para o crime organizado é uma redução na demanda por produtos e serviços que o apoiam, mas, em curto prazo, serão necessários maiores esforços colaborativos de detecção e ação penal para deter mais eficazmente os grupos criminosos locais e estrangeiros.

b) América Latina

O crime organizado transnacional tem fortes raízes históricas em vários países da América Latina, principalmente porque a constelação de estados fracos, elites cúmplices e geografia aumenta a probabilidade de tal empreendimento ilegal. Mais recentemente, fatores adicionais fortaleceram o poder do crime organizado transnacional. Mais importante, o consumo de drogas ilegais nos Estados Unidos promoveu a evolução de um mercado altamente lucrativo no narcotráfico, um ímã para o crime organizado. Além disso, as transições políticas e econômicas no final da Guerra Fria criaram uma janela de oportunidade para que o crime organizado transnacional ganhasse uma posição no tecido socioeconômico e político de vários países latino-americanos.

Alguns países conseguiram se isolar (pelo menos parcialmente) do crime organizado transnacional durante as transformações políticas e econômicas. A Nicarágua oferece um exemplo particularmente interessante, tendo em vista que as experiências passadas com a guerra civil e a pobreza crônica não abriram as portas para o crime organizado durante a transição para a democracia no início dos anos 90. Apesar da abundância de combatentes desmobilizados e de um processo de desarmamento que gerou críticas, o crime organizado não penetrou na sociedade nicaraguense. Pequenas *pandillas* existem, mas essas gangues são territoriais por natureza e não têm contatos transnacionais com outros elementos do crime organizado ou sua correspondente atividade internacional de narcotráfico.

c) Europa

Crimes transnacionais conectam a Europa com outras partes do mundo e diferentes países do continente europeu. O quadro que emerge é o de uma colcha de retalhos de rotas de tráfico e *hotspots* de crimes, envolvendo criminosos de diferentes origens étnicas e países. As estruturas dos infratores assumem uma variedade de formas, desde a interação puramente baseada no mercado até redes de laços explorados criminalmente e, em alguns casos, organizações criminosas mais integradas. Organizações mafiosas como a notória máfia siciliana têm presença em vários países europeus como resultado da migração de membros individuais. No entanto, em seu papel de estruturas de governança ilegais, essas organizações mafiosas tendem a ficar confinadas em seus territórios de origem.

d) África

Apesar do crescimento da atividade ilícita no continente africano, são poucos os estudos disponíveis. Isso pode ser parcialmente atribuído à visão generalizada de que o crime organizado não é um fenômeno que afeta o continente, com a exceção de dois países, Nigéria e África do Sul. Nesses casos, em particular na África do Sul, estudos têm focalizado as causas do problema e possíveis soluções. No entanto, esses estudos, embora tenham começado a documentar a natureza e a extensão do crime organizado, consideraram a questão quase exclusivamente de uma perspectiva nacional. Isso falha inteiramente em explicar o fato de que este é um fenômeno

transnacional, em que as fronteiras do Estado-nação não têm relevância. Resta investigar a natureza, o impacto e a evolução do crime organizado transnacional em todo o continente africano.

e) Ásia e Oriente Médio

Embora a criminalidade organizada transnacional tenha uma história relativamente longa na Ásia, a virada do século marcou não apenas o crescimento da criminalidade organizada, mas também uma ênfase maior em novas formas e novas adaptações tecnológicas para promover a criminalidade internacional e transnacional. A emergência da China como potência econômica global também teve consequências em um governo que enfrenta grandes mudanças no crime e na corrupção. Para muitas das economias em desenvolvimento da Ásia, o crime organizado continua sendo uma questão preocupante, caracterizada por governos instáveis ou fracos, além de corrupção nas diretorias e escritórios de corporações internacionais. Em muitos casos, os sistemas de justiça criminal não têm o financiamento nem a tecnologia necessários para lidar com atividades criminosas cada vez mais sofisticadas.

No Oriente Médio, onde a chamada Primavera Árabe derrubou governos no Egito e na Líbia e ameaçou muitos outros países, a criminalidade organizada floresceu à medida que os sistemas de justiça e as organizações de aplicação da lei foram derrubados ou prejudicados pelo enfrentamento da desordem pública. O resultado tem sido a formação de novas empresas do crime organizado que operam em escala global.

f) Oceania

A Oceania tem um nível relativamente baixo de prevalência de criminalidade, mas nas regiões menores e subdesenvolvidas, o crime transnacional tornou-se cada vez mais comum. É possível antever que à medida que o ritmo da globalização se acelere e a demanda por matérias-primas e recursos cresça, algumas partes do Pacífico estarão propensas a empreendimentos ilícitos dirigidos por grupos criminosos locais e estrangeiros. Estados como Austrália e Nova Zelândia têm um papel crítico a desempenhar na proteção da Oceania contra os avanços do crime organizado transnacional, em um cenário em que a demanda por recursos ilícitos tende a crescer cada vez mais.

Depreende-se, por conseguinte, que o crime organizado transnacional está presente em todas as regiões habitadas do mundo. Embora seja possível identificar distintos antecedentes históricos, culturais e sociais em cada uma dessas regiões, um claro denominador comum é a existência de demanda por bens e serviços ilícitos, gerando um mercado altamente lucrativo.

Esses conteúdos são retomados e ampliados no próximo capítulo, cujo foco é a fronteira Brasil-Paraguai. Por ora, o tópico a seguir se ocupa do emprego da inteligência estratégica no combate ao crime organizado transnacional; ou seja, como a inteligência estratégica pode apoiar os tomadores de decisão engajados em prevenir, detectar, investigar, desarticular e coibir o crime organizado transnacional.

3.3 A INTELIGÊNCIA ESTRATÉGICA E O COMBATE AO CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL

Desde o final da década de 1980, as agências especializadas têm observado que suas capacidades são continuamente superadas diante do crescente volume e ampla diversidade das práticas criminosas. O problema é particularmente claro em relação ao crime organizado transnacional. As atividades e interesses do crime organizado expandiram-se rapidamente, em uma trajetória que percorreu os níveis local, nacional, regional e global, tornando a ameaça que o crime organizado transnacional representa para a segurança nacional e regional significativamente maior. Esta ameaça crescente foi acompanhada por um aumento na complexidade das estruturas do crime organizado transnacional. Globalmente, montantes cada vez maiores de meios e recursos são alocados de modo a suportar a transição de uma postura marcadamente reativa para outra, de caráter proativo, em resposta a ambientes em acelerada mudança (GOTTSCHALK, 2009; COYNE, 2015).

De modo similar ao observado em relação ao conceito de crime organizado transnacional, também não existe consenso do que seja o trabalho policial pautado pela inteligência estratégica. A proposição fundamental é aplicar o processamento de informação para antecipar ameaças e identificar oportunidades, estabelecendo uma vantagem competitiva. Em termos operacionais, a adoção da inteligência estratégica como paradigma sustenta, dentre outros benefícios, a desejada transição de um padrão reativo para o proativo (COYNE, 2015; RATCLIFFE, 2016).

O trabalho policial pautado pela inteligência estratégica é, de acordo com Ratcliffe (2016, p. 89), um modelo de negócio e uma filosofia de gestão, em que a análise de dados e a inteligência criminal são essenciais para o objetivo de prover uma estrutura de tomada de decisão que facilite a prevenção, a redução e a interrupção do crime.³

Essa perspectiva não é única e possui desdobramentos que excedem ao escopo desse estudo. No entanto, como argumenta Coyne (2015), o valor da inteligência operacional e tática na aplicação da lei está bem definido na literatura. Em comparação, o papel da inteligência estratégica permanece menos assertivo.

Pesquisas indicam que os profissionais de inteligência continuam a pretender uma mudança para uma abordagem mais estratégica e planejada para atingir os objetivos. À medida que essa abordagem se desenvolve, é provável que seus requisitos de inteligência estratégica também evoluam e mudem. Parte do processo de desenvolvimento do campo da inteligência estratégica na aplicação da lei envolve explorar qual é o papel da inteligência estratégica, o que seus clientes querem e, tão importante quanto, o que eles não querem. Essas necessidades são particularmente evidentes no desenvolvimento de estratégias de aplicação da lei para lidar com o crime organizado transnacional. Isso porque a aplicação da inteligência estratégica não é um fim em si mesmo, mas um recurso para que objetivos possam ser atingidos.

Para Coyne (2015), a notável ausência de estudos detalhados compromete o desenvolvimento de um corpo teórico que sustente uma avaliação mais objetiva dos limites e possibilidades da aplicação da inteligência estratégica ao cenário específico do crime organizado transnacional. Por outro lado, o crime organizado transnacional apresenta-se como um contexto privilegiado para explorar os limites e possibilidades da inteligência estratégica, dada sua natureza complexa.

Embora haja consenso na literatura de que o crime organizado transnacional fornece às autoridades policiais um problema complexo que excede seus processos tradicionais de tomada de decisão, não há uma exploração clara de como essas necessidades serão atendidas pela inteligência estratégica. Se a aplicação da lei for melhorar seus resultados em relação ao crime organizado transnacional, o que está claro é que é necessária uma abordagem multifacetada, envolvendo respostas tradicionais da justiça alinhadas com respostas estratégicas. Se isso ocorrer, os líderes da lei

3 Tradução do autor. No original: Intelligence-led policing is a business model and managerial philosophy where data analysis and crime intelligence are pivotal to an objective, decision-making framework that facilitates crime reduction, disruption and prevention.

precisam de produtos de inteligência estratégica mais inovadores do que as atuais avaliações quantitativas de inteligência, especialmente se quiserem desenvolver uma resposta empreendedora ao crime organizado transnacional (COYNE, 2015, p. 22).⁴

A um primeiro olhar, pode parecer que a ausência de claros conceitos e definições seja, tão somente, uma questão semântica de menor impacto. Esta, entretanto, não é a realidade. Ratcliffe (2016) destaca que essa indisponibilidade compromete o entendimento dos alcances e limites da atividade de inteligência. Por exemplo, em 11 de setembro de 2001, o mundo perplexo diante da catástrofe das torres gêmeas colocou em xeque o trabalho dos analistas das diversas agências de inteligência dos Estados Unidos, assim como de seus aliados. O intenso debate midiático que se seguiu ao choque inicial demonstrou não apenas que a atividade de inteligência é falha, mas — e principalmente — a ausência de uma mínima compreensão acerca dos produtos que são gerados por essa atividade.

É por isso que Coyne (2015) tanto enfatiza a importância de saber o que os clientes querem ou não. Há um vasto oceano de dados e informações a ser processado e saber exatamente o que se busca é um aspecto crítico. Quanto mais vaga ou imprecisa for essa busca, maior será a possibilidade de perdas e omissões. Isso pode ser refinado, mas é muito improvável que possa ser totalmente evitado.

Entre os autores brasileiros, Mingardi (2007) também refere a compreensão insuficiente/inadequada do que seja a atividade de inteligência. Ao contrário dos autores britânicos, como Coyne (2015) e Ratcliffe (2016), Mingardi não se refere a três níveis de atividade de inteligência (estratégico, tático e operacional), mas apenas à inteligência criminal, termo que prefere por ser mais inclusivo do que inteligência policial.

Não é raro que a atividade de inteligência seja confundida com um trabalho de investigação mais refinado (MINGARDI, 2007; RATCLIFFE, 2016). A natureza extremamente mutável do crime organizado transnacional impõe o desenvolvimento

⁴ Tradução do autor. No original: While there is consensus in the literature that TOC provides law enforcement with a complex problem that exceeds their traditional decision-making processes there is no clear exploration of how these needs will be met by strategic intelligence. If law enforcement is to improve its outcomes against TOC what is clear from this research is that a multi-faceted approach, involving traditional justice responses aligned with strategic responses, is needed. If this is to occur then law enforcement leaders need more imaginative strategic intelligence products than the current extant quantitative intelligence assessments - especially if they are to develop an entrepreneurial response to TOC.

de modelos analíticos mais dinâmicos e sensíveis. Como já mencionado anteriormente, a atividade de inteligência nunca é um fim em si mesma. Esses aspectos serão retomados e detalhados no próximo capítulo, no contexto específico da fronteira Brasil-Paraguai. Por ora, espera-se que os conteúdos apresentados subsidiem uma visão mais equilibrada da atividade de inteligência, muitas vezes superestimada como autêntica panaceia.

4 A FRONTEIRA BRASIL-PARAGUAI E O COMBATE AO CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL

4.1 O CENÁRIO DE ESTUDO: A FRONTEIRA BRASIL-PARAGUAI

As relações diplomáticas entre o Brasil e o Paraguai, à luz do senso comum, são via de regra referidas como tradicionalmente cordiais. Não obstante, a um olhar mais detido, emergem tensões e conflitos pontuais que, por sua vez, motivam aproximações e distanciamentos, descrevendo um movimento pendular bastante característico (DORATIOTO, 2012; ALMEIDA et al., 2018; NASCIMENTO, 2018).

É interessante observar que, ao largo de aproximações e distanciamentos, uma característica particular tem distinguido a fronteira Brasil-Paraguai desde os tempos coloniais: sua marcada permeabilidade, desde sempre ensejando a prática de ilícitos como o contrabando e o descaminho (OLIVEIRA, 2008; CARDIN, 2012; SOUZA, 2014).

A ambiguidade entre as práticas legais e ilegais [...] apresenta-se como uma característica marcante da área fronteira entre os atuais Brasil e Paraguai. Hoje essa questão remete a práticas como contrabando de mercadorias, tráfico de drogas e armas, lavagem de dinheiro e outras atividades ilícitas. Mas as raízes dessa realidade já se encontravam presentes desde a época colonial, quando se verifica a emergência de relações econômicas e sociais que subvertiam o exclusivismo metropolitano (OLIVEIRA, 2008, p. 27).

O Brasil é a quinta maior extensão territorial do mundo e sua área de 8.515.692 km², corresponde a cerca de 47% da América do Sul. Sua fronteira terrestre demanda atenção e foco estratégico: a faixa de fronteira corresponde a 27% do território nacional, o que equivale a 2.357.850 km², e caracteriza-se geograficamente por ser uma faixa de até 150 km de largura ao longo de seus 16.886 km de extensão, sendo 7.363 km em linha seca e 9.523 km em rios, lagos e canais ao longo de onze estados brasileiros, que fazem divisa com dez países da América do Sul. Existem na região 23.415 km de rodovias federais e ali residem mais de 10 milhões de brasileiros, em 588 municípios, sendo 122 limítrofes, com 30 cidades gêmeas. O Paraguai, por sua vez, limita-se com três países — Argentina, Bolívia e Brasil, com uma extensão de fronteira equivalente a 3.425 km. Desses, 1.339 km correspondem especificamente à fronteira com o Brasil, o que representa 5,8% da faixa fronteira brasileira alcançando os estados do Paraná e do Mato Grosso do Sul, (FURQUIM JÚNIOR, 2007).

Não obstante compartilhem um perfil agroexportador semelhante, indicadores econômicos sinalizam diferenças substanciais entre os dois países: enquanto o Produto Interno Bruto (PIB) paraguaio gira em torno de US\$ 27.714 bilhões, o brasileiro é de cerca de US\$ 1,7 trilhão, montante que o posiciona entre as 15 maiores economias do mundo (IPRI, 2017).

Indicadores sociais, por outro lado, mostram que as desigualdades entre Brasil e Paraguai não são tão contundentes quanto indicadores econômicos, a exemplo do PIB, sugerem. Em termos do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Brasil possui IDH de 0.754 e o Paraguai, 0.693. Quanto à concentração de renda (Índice de Gini), os dois países possuem níveis análogos: o Brasil com 51.7 e o Paraguai com 51.5 (PNUD, 2016).

O comércio de triangulação, além do agronegócio, é outra atividade econômica paraguaia. Nessa modalidade de comércio, um país importa de outros países para vender a terceiros e, por isso, também é denominado comércio de reexportação. No caso paraguaio, produtos são importados de diversos países, como o Brasil, Argentina, Estados Unidos e até mesmo do mercado asiático, para revendê-los a outros países, principalmente o Brasil e a Argentina (CÉSAR, 2016; MEDEIROS, 2018).

As bases desse modelo econômico foram construídas durante os anos 1970, concomitantemente ao aprofundamento dos laços do regime ditatorial do general Alfredo Stroessner com a Ditadura Militar no Brasil. A assinatura do Tratado de Itaipu (1973) foi precedida pela construção da Ponte da Amizade (1959-1965), promovendo a abertura de novas vias de comunicação, tanto internas, rumo ao Leste paraguaio, quanto externas, com o Brasil. Esses movimentos reduziram a dependência paraguaia do porto de Buenos Aires, ampliando e diversificando sua conectividade com o mundo (CÉSAR, 2016, texto online).

Importante aspecto a ser destacado reside em que o comércio de triangulação não raro incorpora práticas ilícitas, tais como o contrabando, o descaminho e a lavagem de ativos, de modo a sustentar atividades igualmente ilícitas, como o tráfico de armas e o tráfico de drogas (ALMEIDA et al., 2018; MEDEIROS, 2018).

Esse comércio [...] dá-se tanto pelas vias ordinárias de exportação, como através do comércio informal e do contrabando: nestes últimos casos, a fronteira — local onde reside 70% da população paraguaia ocupa papel de

destaque. Esse intenso comércio que se desenvolve na fronteira entre Brasil e Paraguai, seja este lícito ou não, é uma das características da zona de fronteira brasileiro-paraguaia. Aliás, levando em conta toda a faixa de fronteira brasileira, é na fronteira Brasil-Paraguai que se verifica o maior número de fluxos transnacionais e onde há uma dinamicidade maior, ou seja, onde as interações fronteiriças são mais acentuadas (MEDEIROS, 2018, p. 53).

Ao descrever cenário bastante similar, Almeida et al. (2018, p. 34) destacam ainda que a região se caracteriza pela "existência de famílias binacionais", ou seja, "pessoas com dupla nacionalidade e cidadania de fronteiro". E acrescentam: "[...] diferentemente dos Arcos Norte e Central, os municípios fronteiriços estão articulados em uma extensa malha rodoviária composta por rodovias federais e estaduais, o que permite a fácil circulação de pessoas e mercadorias entre os países fronteiriços e deles com as mais distantes regiões do país".

Além do intenso comércio, outra característica marcante da fronteira Brasil-Paraguai é a violência. Segundo dados do relatório "Segurança pública nas fronteiras: diagnóstico socioeconômico e demográfico" (BRASIL, 2016), das 25 cidades da faixa de fronteira brasileira com maior número de homicídios, 7 (28,0%) situam-se na fronteira Brasil-Paraguai: Foz do Iguaçu, Cascavel, Umuarama, Toledo e Guaíra, no estado do Paraná; e Dourados e Ponta Porã, no estado do Mato Grosso do Sul. Esse perfil é similar ao identificado no Paraguai: os cinco departamentos fronteiriços com o Brasil são os que apresentam as mais altas taxas de mortes violentas por cem mil habitantes em todo o país, índices similares aos países mais inseguros do continente e mais que o dobro da média nacional paraguaia.

A inerente vulnerabilidade das fronteiras, em comparação com outros espaços do território nacional, aprimora as dinâmicas ilícitas e confere às zonas de fronteira protagonismo dentro dos mercados ilícitos transnacionais. Tem-se, assim, o terreno assaz fértil à fixação e desenvolvimento de empreendimentos criminosos, que se valem justamente do controle estatal precário diante de uma fronteira aberta e livre para o incremento de suas atividades ilícitas, como é o caso da fronteira entre Brasil e Paraguai (MEDEIROS, 2018).

Na lição de Paulo José dos Reis Pereira:

Brasil e Paraguai dominam a cena do crime organizado transnacional na América do Sul, conformando uma dinâmica própria de oferta e demanda, em que o Paraguai responde pela oferta e o Brasil, pela demanda (PEREIRA, 2013, p. 8).

Medeiros (2018) lança mão do conceito dreyfusiano de indústria criminal (DREYFUS, 2009) para melhor articular essa dinâmica. Com base nesse conceito, as atividades ilícitas apreendidas em sua dinâmica empresarial, o sociólogo argentino Pablo Dreyfus propõe cinco categorias para enquadramento do crime organizado transnacional.

A primeira delas seria a indústria agroexportadora ilegal, responsável por cultivar, colher e distribuir produtos que ainda não foram processados. A atividade também incorpora mão-de-obra para a produção das matérias primas e redes de coleta, transporte e distribuição ao consumidor em pequena e larga escala. [...] O Paraguai se sobressai nesse aspecto, sendo o maior produtor de cannabis na América do Sul. [...] A segunda categoria seria a indústria ilegal de transformação, que pode envolver tanto um processo de produção e transformação da matéria prima, como a atividade de agregar valor a um produto já industrializado. [...] É o que acontece com a produção da folha da coca e sua transformação em cocaína, por exemplo. Nesse caso, o Paraguai funciona como uma das mais tradicionais rotas de entrada da cocaína vinda dos países produtores de coca, como Bolívia, Colômbia e Peru, em direção à região do Cone Sul, notadamente o Brasil — o maior mercado consumidor do continente. O Brasil, nesse contexto, torna-se também ponte entre o produtor da droga e o mercado consumidor de cocaína norte-americano e europeu (MEDEIROS, 2018, p. 64).

E prossegue:

A terceira e quarta categorias dizem respeito à indústria predatória ou extrativista ilegal e à indústria de fraude e extorsão. A indústria predatória ou extrativista relaciona-se à atuação do crime organizado no saque e depredação do patrimônio histórico, cultural e ecológico de um país. Envolve, assim, o tráfico de animais silvestres, madeira, pedras preciosas, obras de arte e objetos arqueológicos. Abarca também novas formas de escravidão, exploração e comércio de seres humanos, que abrangeria ações do crime organizado no tráfico de imigrantes, tráfico de pessoas para fins sexuais, tráfico de órgãos e trabalho escravo. A indústria de fraude e extorsão, por sua vez, seria aquela voltada à prática sistemática e organizada de roubo de dados informáticos, fraude financeira e roubo de identidade. Também são consideradas neste grupo as atividades de sequestro de pessoas ou a destruição, sob ameaça, de instâncias de infraestrutura industrial (MEDEIROS, 2018, p. 65).

Por fim, a última categoria engloba as atividades ilegais de proteção e segurança, que têm por objetivo a sustentação das demais categorias da indústria criminal mediante o emprego do poder armado.

É com base nessa tipologia que Medeiros (2018) identifica que a fronteira Brasil-Paraguai se caracteriza por três grandes segmentos ilegais de mercado: o tráfico de drogas, o tráfico de armas e o contrabando. Embora cada uma dessas

atividades possua aspectos singulares, entende a autora que o tráfico de drogas é o paradigma das dinâmicas subjacentes às mesmas. Em outras palavras, o *modus operandi* do narcotráfico permite apreender como o crime organizado transnacional pensa e atua.

Cabe salientar, no entanto, que não existe uma tipologia do crime organizado consensualmente estabelecida. A título de ilustração, é possível mencionar a classificação abrangente elaborada por Donald Lavey na década de 1990 e destacada por Werner (2009), como se segue:

- a. Organizações de Hierarquia Estruturada: caracterizada pelas rígidas regras internas de disciplina, contando com um severo código de ética, atuando em diversos negócios ilegais e legais, apresentando um equilíbrio entre as atividades ilícitas e as resultantes da infiltração em empresas e negócios legítimos, com uma intensa atuação internacional e reduzido emprego da violência em razão da adoção da corrupção como forma de garantir a impunidade;
- b. Organizações Profissionais: em razão da especialização de seus integrantes, em geral estas organizações incorporam-se a outras maiores, atuando, por exemplo, no refino de drogas ou no transporte e armazenamento de cargas roubadas;
- c. Organizações Corporativas: são empresas regularmente constituídas que emprestam os seus serviços no mercado financeiro para o crime organizado, especializados em crimes do "colarinho branco", em especial atuando na lavagem de ativos ilícitos;
- d. Criminalidade de Estado: entendido não como o conjunto de atos ilícitos praticados por funcionários públicos, como corrupção e concussão, mas por organizações incrustadas no aparato do Estado, sendo praticado de forma intencional e até institucional;
- e. Organizações Terroristas: sendo a tipologia mais controvertida por não existir uma definição exata do que seja terrorismo (WERNER, 2009, p. 76).

Aplicando-se essa tipologia ao cenário da fronteira Brasil-Paraguai aqui caracterizado, é possível identificar a preponderância das organizações profissionais, não cabendo descartar a diversificação desse perfil, um traço marcante do processo expansionista do crime organizado transnacional (GOTTSCHALK, 2009; ALBANESE & REICHEL, 2014; MESSA, 2017).

Como bem esclarece Micael Alvino da Silva (SILVA, 2018), após os ataques aos Estados Unidos, ocorridos em 11 de setembro de 2001, observou-se crescente visibilidade das conexões entre o crime organizado transnacional e o terrorismo, o primeiro sendo um vetor de sustentação econômica do segundo. Na América do Sul, a Tríplice Fronteira (Brasil, Argentina e Paraguai) tem sido especial foco de atenção, tendo em vista três fatores de mudança, apresentados a seguir.

O primeiro fator diz respeito ao aumento populacional verificado na Tríplice Fronteira. Nas palavras de Silva (2018):

Imediatamente após os ataques do 11 de setembro, vários analistas examinaram o contexto da Tríplice Fronteira, argumentando que o comércio do Paraguai no Brasil (lícito e ilícito) tornaria possível a captação de recursos para a causa fundamentalista. Até 2018, pelo menos três grandes mudanças em relação ao cenário descrito em 2001 podem ser identificadas. A primeira diz respeito ao aumento da população local e ao movimento de pessoas através das fronteiras. [...] Além do movimento dos moradores locais, as Cataratas do Iguazu (uma das Sete Maravilhas Naturais do Mundo) atraem visitantes de várias partes do mundo. O número de turistas que visitaram esse ponto turístico saltou de 800 mil em 2000 para 1,7 milhão em 2017. Na ponte Tancredo Neves (Brasil-Argentina) e na Ponte da Amizade (Brasil-Paraguai), o número de pessoas que circulam diariamente mais do que triplicou. Em 2001, cerca de 30.000 pessoas atravessavam as duas pontes diariamente. Em 2017, esse número saltou para 101 mil, dos quais 82 mil foram contabilizados apenas na fronteira entre o Brasil e o Paraguai. Apesar do crescimento nos lados argentino e paraguaio, o lado brasileiro teve uma queda de 1% em sua população, explicada pelo término da "era do sacoleiro". O "sacoleiro" era um tipo de contrabandista que viajava de ônibus do Rio de Janeiro (mais de 1300 quilômetros de distância) e de São Paulo (mais de 650 quilômetros de distância) para fazer compras em Cidade do Leste (SILVA, 2018, p. 177-8).⁵

O segundo fator, por sua vez, decorre da repressão aos sacoleiros, como se segue:

O fenômeno do "sacoleiro" gerou constrangimento e paradoxo internacional para o Brasil. O governo e a diplomacia insistiram em solicitar evidências do nexos entre o terrorismo - e a Tríplice Fronteira, enquanto o próprio Estado não tinha controle sobre a ação dos contrabandistas. Uma das iniciativas do governo brasileiro após os ataques do 11 de setembro foi o investimento em recursos humanos e infraestrutura da Polícia Federal, Receita Federal, Ministério Público e Justiça Federal. O resultado foi o fim de uma era de contrabando que havia começado no final dos anos 90 e ultrapassado o período 2006-2008. Essa foi a segunda grande mudança na região da Tríplice Fronteira desde 2001. [...] A iniciativa brasileira pós-11/9 foi eficaz na repressão aos "sacoleiros", mas não inibiu o contrabando. Pelo contrário, em

⁵ Tradução do autor. No original: Immediately following the 9/11 attacks, several analysts examined the context of the Triple Frontier, arguing that Paraguay's trade in Brazil (both licit and illicit) would make raising funds for the fundamentalist cause possible. By 2018, at least three major changes from that scenario described in 2001 can be identified. The first one is in relation to the increase in the local population and the movement of people across borders. [...] In addition to the local residents' movement, the Iguassu Falls (one of the Seven Natural Wonders of the World) attract visitors from many parts of the world. The number of tourists who visited this tourist spot jumped from 800 thousand in 2000 to 1.7 million in 2017. At the Tancredo Neves bridge (Brazil-Argentina) and in the Friendship Bridge (Brazil-Paraguay), the number of people that circulate daily more than tripled. In 2001, an estimated 30,000 people crossed both bridges daily. In 2017, this number jumped to 101 thousand, from which 82 thousand were counted in the border between Brazil and Paraguay alone. Despite the growth in the Argentine and Paraguayan sides, the Brazilian side had a decrease of 1% in its population, explained by the end of the "sacoleiro era". The "sacoleiro" was a type of smuggler who traveled by bus from Rio de Janeiro (over 900 miles away) and São Paulo (over 650 miles away) to make purchases in Ciudad del Este (SILVA, 2018, p. 177-8).

2001 o Paraguai importou menos de US \$ 1 bilhão para reexportar para o Brasil, enquanto em 2009 esse número atingiu US \$ 2,5 bilhões e, em 2013, US \$ 4,3 bilhões. Estima-se que cerca de 70% desses valores tenham entrado no Brasil como contrabando (SILVA, 2018, p. 178).⁶

Aspecto especialmente digno de nota reside em que, desde 2001, a Tríplice Fronteira se tornou ainda mais porosa. Os novos atores do contrabando que substituíram os sacoleiros exploram outros meios de contrabando, como atravessar o rio Paraná (que separa o Paraguai do Brasil) de barco e depois viajar de carro ou caminhão. Em outras palavras, o contrabando se tornou mais discreto e organizado. Em termos de logística, as técnicas de ensacamento foram substituídas por técnicas que até agora eram aplicadas apenas ao contrabando de cigarros, armas e drogas (SILVA, 2018).

Por fim, o terceiro fator de mudança relaciona-se a vagos legais observados no ordenamento jurídico dos três países que compõe a Tríplice Fronteira, notadamente no tocante à criminalização de toda e qualquer atividade de natureza terrorista.

A terceira grande mudança na região desde 2001 envolveu as capitais Buenos Aires, Brasília e Assunção. No contexto da Guerra ao Terror pós-11 de setembro, um dos pontos criticados pelos analistas de segurança foi a falta de legislação específica para criminalizar o terrorismo em todos esses três países. A situação começou a mudar em junho de 2010, quando o Paraguai aprovou a Lei 4.024, que "pune os atos de terrorismo, a associação para o terrorismo e o financiamento do terrorismo". Em dezembro de 2011, a Argentina alterou os artigos 41 e 306 do seu Código Penal pela Lei 26.734. O Brasil, após muita pressão internacional e com a aproximação dos Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro, aprovou sua lei antiterrorista em março de 2016 (Lei 13.260). [...] Apesar das ambiguidades e imprecisões desses instrumentos legais, nos três países atualmente a lei define o que são atos terroristas e prevê penalidades graves para aqueles que incorrem, se associam ou contribuem para o financiamento de atividades terroristas (SILVA, 2018, p. 179).⁷

⁶ Tradução do autor. No original: The phenomenon of the "sacoleiro" generated an embarrassment and an international paradox for Brazil. Government and diplomacy insisted on requesting evidence of the Terrorism- Triple Frontier nexus, while the state itself had no control over the action of smugglers. One of the initiatives by the Brazilian Government after the 9/11 attacks was an investment in human resources and infrastructure of the Federal Police, Federal Customs Police, Public Prosecution and the Federal Justice. The result was the end to an era of smuggling that had begun in late 1990s and outpaced between 2006-2008. This was the second major change in the Triple Frontier region since 2001. [...]The Brazilian post-11/9 initiative was effective in ending "sacoleiros", but it did not inhibit smuggling. On the contrary, in 2001 Paraguay imported less than US \$ 1 billion to re-export to Brazil, whereas in 2009 this number reached US \$ 2.5 billion and, in 2013, US \$ 4.3 billion. Around 70% of this amount is estimated to have entered Brazil as contraband (SILVA, 2018, p. 178).

⁷ Tradução do autor. No original: The third major change to the region since 2001 involved the capitals Buenos Aires, Brasilia and Asuncion. In the context of the post-9/11 War on Terror, one of the points criticized by security analysts was the lack of specific legislation to criminalize terrorism in all these three countries. The situation began to change in June 2010, when Paraguay passed Law 4.024, which "Punishes the punishable acts of terrorism, terrorist association and financing of terrorism". In December 2011, Argentina amended Articles 41 and 306 of its Criminal Code with Law 26.734. Brazil, after much

Destarte, é possível depreender que a Tríplice Fronteira continua sendo um local onde os lucros podem ser obtidos por meio do comércio de produtos lícitos e ilícitos, assim como pelo contrabando, também de produtos lícitos e ilícitos. Somente em termos de produtos importados, o volume de comércio aumentou quatro vezes desde 2001. A fronteira tornou-se ainda mais porosa e a grande comunidade de imigrantes do Oriente Médio permanece sob vigilância dos serviços de inteligência.

A esse propósito, Silva (2018) ressalta que a atuação do crime organizado transnacional na zona da Tríplice fronteira não se restringe apenas aos países diretamente envolvidos, ou seja, Brasil, Argentina e Paraguai. Estados Unidos e Israel, com grande ênfase nas atividades de inteligência, monitoram continuamente a região.

4.2 A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO COMBATE AO CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL NA FRONTEIRA BRASIL-PARAGUAI

A atividade de inteligência, em sentido lato, não é recente. Indícios de seu exercício podem ser apontados desde as primeiras civilizações conhecidas, como elemento de sustentação do assessoramento ao poder decisório. Na ambiência do Estado moderno, três matrizes históricas estruturam as concepções dessa atividade: a diplomática, a da guerra e a da manutenção da ordem interna. A matriz diplomática conjuga-se à inteligência externa, tendo como objetos de interesse a política externa e a defesa nacional. A matriz da guerra, por sua vez, relaciona-se à inteligência de defesa, voltada para o planejamento e o estudo da potencialidade militar dos países e defesa nacional. Por fim, a matriz da manutenção da ordem relaciona-se à inteligência policial (BRANDÃO & CEPIK, 2013).

No Brasil, em 1927, é constituído o Conselho de Defesa Nacional, a primeira estrutura dedicada, conforme seus registros, à atividade de inteligência estratégica. Como a própria denominação sugere, trata-se de órgão de caráter consultivo. Reunia-se ordinariamente a cada semestre, tendo como atribuições estudar e coordenar as

international pressure and with the approaching of the Olympic Games in Rio de Janeiro, approved its anti- terrorism law in March 2016 (Law 13.260). [...] Despite the ambiguities and inaccuracies of these legal instruments, in all three countries the law nowadays defines what terrorist acts are and provides for serious penalties for those who incur in, associate with or contribute to the financing of terrorist activities (SILVA, 2018, p. 179).

informações sobre "todas as questões de ordem financeira, econômica, bélica e moral, relativas à defesa da Pátria". A quebra desse paradigma de atuação ocorre com a criação do Serviço Nacional de Informação (SNI) , em 13 de junho de 1964, e ainda com o advento do Sistema Nacional de Inteligência, em 1970. Nesse período, houve grande crescimento doutrinário e estrutural da atividade de inteligência, com o direcionamento de suas ações para a esperada manutenção do *status quo* (ANTUNES, 2002; COSTA, 2019).

Como bem esclarece Romano José Carneiro da Cunha Costa:

Com o processo de redemocratização em 1988, não houve uma ruptura imediata do sistema anterior. O modelo atual foi estabelecido pela Lei Federal nº 9.883, de 07 de dezembro de 1999, a partir do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), tendo como agência central a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). [...] O Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000, inseriu no ordenamento legal brasileiro a Atividade de Inteligência de Segurança Pública (ISP) e o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP). A finalidade foi a de coordenar e integrar as Atividades de Inteligência de Segurança Pública em todo o país, bem como suprir os governos federal e estaduais de informações capazes de subsidiar as tomadas de decisão nesse campo (COSTA, 2019, p. 14-15).

Prosseguindo no destaque dos marcos de maior relevância, tem-se que, em 8 de junho de 2011, o governo brasileiro, por meio do Decreto nº 7.496, instituiu o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), cujo objetivo precípua era "o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira" (art. 1º). A diretriz que norteou o decreto indicava, de forma inequívoca, imperativo da colaboração: "I — a atuação integrada dos órgãos de segurança pública e das Forças Armadas; e II — a integração com os países vizinhos" (incisos I e II do art. 2º). Ademais, o PEF criou esferas de articulação política que definiram uma estrutura horizontalizada, com características de rede integrada, em que o processo de tomada de decisão era consensual, como descrito no Art. 5º do aludido decreto "As ações do Plano Estratégico de Fronteiras serão implementadas por meio de: I - Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira — GGIF; e II - Centro de Operações Conjuntas — COC" (BRASIL, 2011).

Assim, a proposta do PEF era que o trabalho desenvolvido pelas Forças Armadas e pelos órgãos de segurança pública (OSP) contasse com um comando único a partir do COC, sediado no Ministério da Defesa, em Brasília, com a finalidade de proporcionar a coordenação nacional das ações operacionais de controle, de

fiscalização e de inteligência policial em toda a extensão da faixa de fronteira (ALMEIDA et al., 2018).

No início do governo Michel Temer, o PEF deu lugar ao Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), instituído pelo Decreto n.º 8.903, de 16 de novembro de 2016, em vigor com as alterações introduzidas pelo Decreto nº 9.818, de 3 de junho de 2019. Pelo teor do Decreto que o instituiu, ambos os programas são norteados, em essência, pelas mesmas diretrizes: atuação integrada e coordenada dos órgãos de segurança e de inteligência, da Receita Federal, do Ministério da Justiça e das Forças Armadas, juntamente com a cooperação e integração com países vizinhos. A diferença entre eles reside, basicamente, no modo pelo qual são organizadas as estruturas responsáveis pelo desenvolvimento de cada programa (BRASIL, 2016a; BRASIL, 2019).

Art. 1º Fica instituído o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras - PPIF, para o fortalecimento da prevenção, do controle, da fiscalização e da repressão aos delitos transfronteiriços. (Redação dada pelo Decreto nº8903/2016a)

Parágrafo único. O PPIF atenderá ao disposto neste Decreto e, subsidiariamente, às diretrizes e aos objetivos estabelecidos pela Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo. (Redação dada pelo Decreto nº 9.818/2019).

Art. 3º O PPIF terá como objetivos: (Redação dada pelo Decreto nº8903/2016a)

I - Integrar e articular ações de segurança pública da União, de inteligência, de controle aduaneiro e das Forças Armadas com as ações dos Estados e Municípios situados na faixa de fronteira, incluídas suas águas interiores, e na costa marítima; (Redação dada pelo Decreto nº8903/2016a)

II - Integrar e articular com países vizinhos as ações previstas no inciso I; (Redação dada pelo Decreto nº8903/2016a)

III - Aprimorar a gestão dos recursos humanos e da estrutura destinada à prevenção, ao controle, à fiscalização e à repressão a delitos transfronteiriços; (Redação dada pelo Decreto nº8903/2016a)e

IV - Buscar a articulação com as ações da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira - CDIF. (Redação dada pelo Decreto nº8903/2016a)

Art. 4º O PPIF promoverá as seguintes medidas: (Redação dada pelo Decreto nº8903/2016a)

I - Ações conjuntas de integração federativa da União com os Estados e Municípios situados na faixa de fronteira, incluídas suas águas interiores, e na costa marítima; (Redação dada pelo Decreto nº8903/2016a)

II - Ações conjuntas dos órgãos de segurança pública, federais e estaduais, da Secretaria da Receita Federal do Brasil e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas; (Redação dada pelo Decreto nº8903/2016a)

II - Ações conjuntas dos órgãos de segurança pública, federais e estaduais, da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas; (Redação dada pelo Decreto nº 9.818/2019)

III - compartilhamento de informações e ferramentas entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, os órgãos de inteligência, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas; (Redação dada pelo Decreto nº8903/2016a)

III - compartilhamento de informações e ferramentas entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, os órgãos de inteligência, a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas; (Redação dada pelo Decreto nº 9.818/2019)

A interlocução com os estados e municípios ocorre por meio dos GGIF, instâncias colegiadas integradas criadas nos estados e integradas por autoridades federais e estaduais que atuam na prevenção, controle, fiscalização, repressão de delitos transfronteiriços, estando incumbidos, dentre outros aspectos, de definir as áreas prioritárias de sua atuação, propor e coordenar a integração das ações nos estados, apoiar as secretarias e polícias estaduais, a polícia federal e os órgãos de fiscalização municipais e propor ações integradas de fiscalização e segurança urbana no âmbito dos municípios situados na faixa de fronteira (BRASIL, 2011).

Os COC, por sua vez, são integrados por representantes de todas as Forças participantes de operações. Três operações são conduzidas no marco do Plano, cada uma sob a égide do Ministério da Defesa, do Ministério da Justiça e do Ministério da Fazenda, respectivamente. O Ministério da Defesa lidera a Operação Ágata, conduzida pelas Forças Armadas em coordenação com outros órgãos federais e estaduais na faixa de fronteira para combater delitos transfronteiriços e ambientais. O Ministério da Justiça mantém uma operação de caráter permanente, a Operação Sentinela, que envolve fundamentalmente a Polícia Federal, as polícias civis e militares dos estados, a Polícia Rodoviária Federal, as Forças Armadas, a Força Nacional de Segurança Pública e a Receita Federal. O Ministério da Fazenda por meio do Departamento da Receita Federal lidera a Operação Fronteira Blindada, que busca a articulação com os demais órgãos na faixa de fronteira, sendo uma operação também de caráter permanente. Essas operações se tornaram a face mais visível das ações federais nas fronteiras, sendo responsáveis diretas pelo significativo aumento da apreensão de drogas, armas e contrabando observado desde sua implementação (BRASIL, 2011; ALMEIDA et al., 2018).

É nítido, por parte do governo brasileiro, o reconhecimento institucional do valor da atividade de inteligência para o monitoramento do espaço de fronteira. Entretanto, o mesmo não pode ser afirmado em relação ao governo paraguaio, porém não apenas em relação à atividade de inteligência propriamente dita. Nas palavras de Maurício Kenyatta Barros da Costa:

No Paraguai, o quadro geral das políticas fronteiriças demonstra a baixa institucionalização das fronteiras dentro do marco legal e nas políticas estatais, o que dificulta definir qual seja a visão estratégica do país sobre suas próprias fronteiras. Além disso, a articulação interna entre os agentes de segurança e defesa paraguaios e a cooperação com seus homólogos brasileiros não representa um *modus operandi* para atuação nas fronteiras, o que também limita os resultados no combate aos ilícitos (COSTA, 2018, p. 99).

Motivações econômicas podem justificar, ao menos em parte, o modo de agir do governo paraguaio. Cria-se, assim, um círculo vicioso em que a falta de perspectiva aumenta a dependência do ilícito e esta, por sua vez, reduz progressivamente a chance de mudança.

[...] a economia paraguaia e das regiões fronteiriças entre Brasil e Paraguai estão em certa medida capturadas pela economia ilegal gerada pelo tráfico internacional, o que dificulta a ação estatal seja por causa da corrupção de alguns agentes, seja por causa da falta de interesse do Estado em acabar com um tipo de economia local, a qual não encontra equivalente legal que a substitua e permita uma maior qualidade de vida para essas regiões (COSTA, 2018, p. 99).

No entanto, a questão não está restrita à fronteira Brasil-Paraguai. De fato, encontra-se cada vez mais disseminada internacionalmente a convicção de que a Tríplice Fronteira (Brasil, Argentina e Paraguai) concentra todas as principais ameaças contemporâneas: terrorismo islâmico e organizações criminosas transnacionais, pirataria, contrabando, lavagem de ativos, narcotráfico e tráfico de armas, dentre outras (CUERVO CEBALLOS, 2018; DEVIA-GARZÓN & ORTEGA-AVELLANEDA, 2019).

No enfrentamento desse cenário de densa complexidade, a atividade de inteligência é essencial. No entanto, cabe reiterar que o termo inteligência foi apropriado por diversos jargões especialistas, donde existe a necessidade de contextualizá-lo na ambiência desse estudo. Assim, no ordenamento jurídico brasileiro, a Lei nº 9.883/99 define Inteligência como:

[...] a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1999, art. 1º, § 1º).

De acordo com Oliveira & Nonato (2015), a presença simultânea de três aspectos singulariza a atividade de inteligência: ciclo de inteligência, finalidade de

assessoramento e sigilo. Note-se que, para além dos aspectos propriamente ditos, o ponto-chave é a presença simultânea. Ou seja, um ou dois desses aspectos pode estar presente em outras atividades inapropriadamente referidas como de inteligência, mas não os três.

1O Ciclo de Inteligência é o conjunto detalhado de etapas que permite situar a informação em um espectro mais abrangente que, confirmando ou não a sua validade, acabe por ressignificá-la. [...] Assim, para a Inteligência, as garantias indispensáveis de fidedignidade e precisão das informações provocarão a existência de um processo particular, com o fim de assegurá-las. [...] A finalidade do assessoramento trata sobre o fim destinado ao produto da Inteligência. Esse deve ter como cliente um indivíduo ou grupo de indivíduos com poder de decisão. O contexto no qual essa decisão repercute pode estar assentado, por exemplo, em um ambiente policial, um teatro de operações militares ou em um tabuleiro. [...] a fonte da informação pode ser ostensiva, mas o ato de selecioná-la, a natureza da informação coletada, o processamento desta e a difusão do produto, em alguma medida, precisam ser resguardados pelo sigilo (OLIVEIRA & NONATO, 2015 p. 43-47).

Ao ordenamento jurídico pátrio compete proteger os três aspectos que singularizam a Atividade de Inteligência, de modo a assegurar o seu adequado funcionamento. O Decreto N° 8.793, de 29 de junho de 2016, estabeleceu a Política Nacional de Inteligência (PNI). Dentre os conceitos ali elencados, destaca-se o de atividade de inteligência, como se segue:

Atividade de Inteligência: exercício permanente de ações especializadas, voltadas para a produção e difusão de conhecimentos, com vistas ao assessoramento das autoridades governamentais nos respectivos níveis e áreas de atribuição, para o planejamento, a execução, o acompanhamento e a avaliação das políticas de Estado (BRASIL, 2016b).

A atividade de inteligência, por sua vez, divide-se em dois grandes ramos, a saber:

I – Inteligência: atividade que objetiva produzir e difundir conhecimentos às autoridades competentes, relativos a fatos e situações que ocorram dentro e fora do território nacional, de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório, a ação governamental e a salvaguarda da sociedade e do Estado; e
II – Contrainteligência: atividade que objetiva prevenir, detectar, obstruir e neutralizar a Inteligência adversa e as ações que constituam ameaça à salvaguarda de dados, conhecimentos, pessoas, áreas e instalações de interesse da sociedade e do Estado (BRASIL, 2016b).

Revisitando os marcos regulatórios aqui apontados, é possível depreender que a cooperação é um elemento-chave no enfrentamento do crime organizado

transnacional. Isso porque, caso os Estados atingidos pretendam resolver o problema como se estivessem diante de uma questão doméstica, nada farão além de favorecer os criminosos, cuja *expertise* por certo os levará ao aproveitamento das barreiras legais e congêneres como oportunidades de êxito. Não obstante, a cooperação pressupõe ajustes bilaterais, ou mesmo multilaterais, que nem sempre se adequam às expectativas dos partícipes. Nesse sentido, em alinhamento com Bordignon (2019), cabe destacar que a cooperação não é sinônimo de harmonia, mas de condutas pactuadas para o alcance de objetivos comuns.

Os instrumentos de cooperação internacional (2006: 223), podem ser identificados através de três perspectivas distintas, ou seja, global, regional e individual, entretanto sem afastar a análise crítica de tais enfoques, assim:

a.) Perspectiva Global: busca a ampliação das técnicas policiais e das normas jurídicas de proibição das atividades ilícitas de forma homogênea por todas as nações, indistintamente, ao redor do mundo, sendo tal perspectiva de ação o objetivo institucional perseguido pela Interpol;

b.) Perspectiva Regional: as medidas são adotadas pelos países de uma determinada região, próximos ou vizinhos que compartilham os mesmos objetivos e apresentam vínculos culturais ou ideológicos, como observado no continente Europeu nas várias medidas de cooperação e nos arranjos entre países durante as guerras e durante a guerra-fria, culminando com a criação da Europol;

c.) Perspectiva Individual: no enfoque de um Estado hegemônico que em razão do poder que dispõe, ocupa uma posição de destaque e dita às políticas a serem adotadas, com repercussão internacional como os Estados Unidos na Guerra contra o Terrorismo e na Guerra Contra as Drogas (WERNER, 2009, p. 142).

A cooperação internacional é ferramenta fortalecedora da capacidade dos governos nacionais de alcançarem os objetivos de suas políticas nacionais, na medida em que permite que os Estados conquistem algum controle sobre as forças que atravessam suas fronteiras e afetam suas populações. É por meio da cooperação internacional que se torna possível assegurar um provimento efetivo de determinados bens públicos que, por sua natureza, transcendem os limites geográficos e políticos dos países, a exemplo dos direitos humanos, da estabilidade econômica e da segurança internacional (MEDEIROS, 2018).

Nesse contexto de aproximação dos Estados em prol do desenvolvimento de ações conjuntas de segurança e defesa contra o crime organizado transnacional, as fronteiras também assumem papel de relevância dentro do cenário internacional, uma vez que é por meio delas que podem ser executados programas e projetos de cooperação bilateral e multilateral tendo em vista esse interesse em comum (MEDEIROS, 2018, p. 79).

Para Costa (2018), o Paraguai nutre pelo Brasil um sentimento de desconfiança e as beligerâncias entre paraguaios e "brasiguaios" são apenas a face mais recente dos conflitos pontuais que têm pautado a convivência entre esses dois países.

As megaoperações realizadas pelo Brasil em suas fronteiras e a constante presença das Forças Armadas gera uma assimetria de poder que dificulta a ruptura da desconfiança, ainda mais porque durante boa parte da história do Brasil, o país atuou de modo soberanista nas fronteiras sem desenvolver canais de diálogo e envolvimento do país vizinho em suas ações na fronteira. A falta de comunicação pode ser percebida pelas acusações do governo paraguaio de invasão de suas fronteiras por policiais e militares brasileiros, além de outros conflitos que vão desde à questão sanitária dos rebanhos que circulam na região até os conflitos sociais por terras. A redemocratização e o Mercosul ensejam alguns acordos incipientes dentro de uma lógica de integração que vem tentando se firmar em meio às preocupações soberanistas de cada nação(COSTA, 2018, p. 96).

Em perspectiva convergente, observa Medeiros (2018):

A relação bilateral de cooperação internacional em segurança e defesa brasileiro - paraguaia reflete um contexto perceptível em toda a América do Sul, em que as visíveis rivalidades e desconfianças entre os Estados causam sérios entraves à formação de mecanismos de cooperação estáveis, cooperação esta que também esbarra em limitações de ordem orçamentária, política e institucional de cada país. Ademais, as grandes assimetrias entre as economias nacionais e as divergências quanto a muitas propostas políticas também são vistas como obstáculos para acordos de cooperação efetivos. Os primeiros passos em direção ao estabelecimento de ações cooperativas entre os dois países relacionam-se ao desenvolvimento de instituições nacionais de articulação interna, capazes de congregiar os atores de segurança e defesa para a proteção de fronteiras, cuja dificuldade de diálogo, enquanto instâncias envolvidas na questão, é um dos grandes obstáculos em termos de cooperação transfronteiriça (MEDEIROS, 2018, p. 80).

Por fim, cumpre registrar que a PNI estabelece os pressupostos da Atividade de Inteligência, os instrumentos para sua execução, as principais ameaças ao país e os objetivos e as diretrizes para a inteligência nacional (BRASIL, 2016b). Todavia, existe na comunidade de inteligência relativo consenso quanto a que o seu texto possui fragilidades importantes, muitas das quais redundam em ausência de respaldo para as operações. Uma falha bastante comentada é a ausência de proteção à identidade do agente. No contexto das operações de desarticulação de organizações criminosas, por exemplo, trata-se de uma ausência que eleva o risco à integridade do agente, sem que, para tanto, haja justificativa razoável.

4.3 A INTELIGÊNCIA MILITAR E O CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL

O desenvolvimento e a organização das agências de inteligência remontam ao final do século XIX, quando começaram a emergir como unidades consultivas governamentais ou como componentes das Forças Armadas. A inteligência militar demonstrou ser muito eficaz durante a Segunda Guerra Mundial e na Guerra Fria, e atualmente está sendo empregada em vários conflitos regionais e na guerra globalizada contra o terror. No contexto global de hoje, a inteligência militar tornou-se tão central na construção e manutenção de uma segurança nacional equilibrada, que é essencial definir e avaliar seu planejamento e custos no contexto de uma corrida em que o valor da inteligência supera o valor das armas (PECHT & TISHLER, 2015).

No Brasil, os fundamentos da Inteligência Militar Terrestre encontram-se consolidados no Manual EB20-MF-10.107 (BRASIL, 2015). Conforme ali consignado:

4.2.1 A IM é o conjunto de atividades e tarefas técnico-militares exercidas em caráter permanente, com os objetivos de produzir conhecimentos de interesse dos comandantes e seus estados-maiores, em todos os níveis, bem como proteger conhecimentos sensíveis, instalações e pessoal do EB contra ações da Inteligência oponente (BRASIL, 2015).

Seus princípios básicos são:

4.3.1 Segurança - Em todas as fases de sua produção, o conhecimento deve ser protegido de forma que o seu acesso seja limitado apenas às pessoas credenciadas para tal.

4.3.2 Objetividade - Para que seja útil, o conhecimento deve ter sua produção orientada por objetivos claramente definidos. A atenção a esses objetivos, por sua vez, minimiza custos e riscos associados às atividades e tarefas relacionadas à Inteligência.

4.3.3 Controle - A produção do conhecimento de Inteligência deve obedecer a um planejamento que permita adequado controle de cada uma das fases.

4.3.4 Flexibilidade - É a capacidade de ajustar rapidamente o emprego de meios e o esforço de busca às constantes evoluções da situação no Espaço de Batalha.

4.3.5 Clareza - Os conhecimentos produzidos devem ser expressos de forma a permitirem imediata e completa compreensão por parte dos usuários.

4.3.6 Amplitude - Os conhecimentos produzidos devem ser tão completos e abrangentes quanto possível.

4.3.7 Imparcialidade - A produção do conhecimento deve estar isenta de ideias preconcebidas, subjetivismos e outras influências que possam gerar distorções.

4.3.8 Oportunidade - O conhecimento de Inteligência deve ser produzido em prazo que assegure sua utilização completa e adequada, contribuindo diretamente para potencializar a capacidade do comandante de observar, orientar-se, decidir e agir. Sem dispor de conhecimento oportuno, as ações e decisões dos comandantes serão baseadas em dados incompletos e em uma

orientação inadequada, gerando condições para que a iniciativa e a eficácia nas operações sejam cedidas ao oponente.

4.3.9 Integração - A produção do conhecimento de Inteligência deve valer-se de dados oriundos de todas as fontes, favorecendo a geração de produtos precisos e completos.

4.3.10 Precisão - Deve-se procurar atingir o maior grau de exatidão na obtenção dos dados e na produção dos conhecimentos. A Inteligência precisa é um poderoso multiplicador do poder de combate.

4.3.11 Continuidade - A necessidade de conhecimento é permanente. As atividades e tarefas relacionadas à Inteligência são executadas constante e ininterruptamente, sempre adequando-se a cada situação particular.

4.3.12 Relevância - O conhecimento produzido deve ser capaz de responder às necessidades dos decisores.

4.3.13 Predição - A Inteligência deve informar o comandante acerca do que as ameaças e oportunidades podem provocar. A Inteligência deve procurar antecipar-se às intenções dos comandantes em todos os escalões (BRASIL, 2015).

Seus cenários de emprego, por sua vez, são:

Inteligência Militar é empregada basicamente para produzir conhecimento de interesse para o planejamento e o emprego da F Ter em todo o espectro dos conflitos, particularmente em atendimento às situações definidas pela Estratégia Militar de Defesa, em operações ofensivas e defensivas.

4.4.2 Assim, no contexto das Operações no Amplo Espectro, a Inteligência Militar atua também em Operações de Pacificação e em Operações de Apoio a Órgãos Governamentais, incluindo as ações de garantia da lei e da ordem e as ações subsidiárias.

4.4.2.1 Nestes casos, assessora os comandantes e os estados-maiores quanto às situações e condicionantes que envolvem o emprego nesse tipo de operação.

4.4.2.2 Atua conforme os termos impostos pelos vários instrumentos legais - leis complementares, decretos, portarias interministeriais, diretrizes governamentais, convênios e outros - que tratam da matéria.

4.4.3 Em qualquer situação de emprego, a Inteligência Militar é pautada pelos princípios de preservação da soberania nacional, de defesa do Estado Democrático de Direito e de respeito à dignidade da pessoa humana.

4.4.4 A IM Cumpre e preserva os direitos e garantias individuais e demais dispositivos da Constituição Federal e da legislação ordinária, bem como os tratados, convenções, acordos e ajustes internacionais dos quais a República Federativa do Brasil faça parte ou seja signatária (BRASIL, 2015).

No que se refere à função de combate inteligência, é oportuno manter em perspectiva que:

4.6.1 A Inteligência é uma das seis Funções de Combate. Sua abrangência alcança as demais Funções de Combate, que são diretamente afetadas ou estão relacionadas com os produtos da Inteligência. Em particular as Funções de Comando e Controle e Proteção englobam atividades e tarefas próprias do Sistema de Inteligência do Exército (SIEX).

4.6.2 A Função de Combate Inteligência é o conjunto de atividades, tarefas e sistemas inter-relacionados e empregados para assegurar a compreensão sobre o ambiente operacional, as ameaças (atuais e potenciais), os oponentes, o terreno e as Considerações Cíveis. Com base nas diretrizes do comandante, normalmente expressas em NI, executa as tarefas associadas

às operações de Inteligência, Reconhecimento, Vigilância e Aquisição de Alvos (IRVA).

4.6.3 Essas atividades e tarefas subsidiam o planejamento e a condução de operações militares, além de identificar e contribuir para a neutralização das ameaças. As atividades e tarefas desempenhadas pela Função de Combate Inteligência são fundamentais para o planejamento e para o emprego eficaz da tropa, bem como para a sua segurança.

4.6.4 As tarefas da Inteligência são esforços organizados para a orientação, obtenção, análise, produção e a difusão de informações claras, precisas, completas e oportunas sobre a área de operações (terreno, considerações civis), o inimigo, ameaças ou forças oponentes e as condições meteorológicas. Essas tarefas são interativas e, frequentemente, ocorrem simultaneamente.

4.6.5 Para fornecer uma visão precisa do Espaço de Batalha, as atividades da Função de Combate Inteligência recebem direção centralizada e são executadas de forma simultânea em todos os níveis de comando. Seus produtos devem ser difundidos com oportunidade pela cadeia de comando e pelo canal técnico de Inteligência. Os comandantes, em todos os escalões, dirigem as atividades de Inteligência. Esses conhecimentos irão apoiar a condução das ações de cada uma dessas funções (BRASIL, 2015).

A missão; a estrutura organizacional; as capacidades e limitações; formas de emprego; e como se processa o fluxo de dados e de conhecimentos entre um Batalhão de Inteligência Militar (BIM) e o escalão da Força Terrestre que o enquadra, por sua vez, são contempladas no Manual de Campanha EB70-MC-10.302. O BIM foi concebido para aperfeiçoar o Sistema de Inteligência do Exército (SIEx) (BRASIL, 2018).

O BIM é voltado para operações militares de inteligência, nas situações de guerra e não guerra, empregando os mais diversos meios tecnológicos, somado a um efetivo de militares especializados, a fim de aumentar a capacidade de busca e análise de dados dos Comandos apoiados (BRASIL, 2018, p. 4).

Ambas as publicações formam robusto e detalhado corpo de conhecimento e tendo em vista o escopo do presente tópico, considerou-se mais oportuna uma abordagem circunscrita ao embasamento da percepção de valor.

Com base nesses elementos, é possível depreender que o valor da IM no âmbito do combate ao crime organizado transnacional reside essencialmente no contexto das operações, sustentando uma ação mais direcionada e efetiva. Nesse sentido, visualiza-se sua contribuição no sentido de reduzir o emprego de megaoperações, de custo cada vez mais proibitivo em um contexto de recursos escassos e contingenciados.

5 CONCLUSÃO

A atual realidade mundial, mais precisamente os desafios transnacionais que representam ameaça ao mundo, determina a necessidade de que os serviços de Inteligência de cada país mantenham relações de interação entre si, visando contrapor-se ao terrorismo internacional, ao narcotráfico e ao crime organizado.

O crime organizado transnacional, associação estratégica de indivíduos que atua de forma supranacional e tem como meta o ganho ilícito, é uma ameaça insidiosa, com grande capacidade de expansão, cujo enfrentamento impõe a todos os países a consciência de que a cooperação internacional é a única opção sustentável. Contudo, nem todos os países estão convencidos de que o enfrentamento desta ameaça precisa ser visto além dos limites domésticos, equívoco que amplia a vantagem competitiva dessas organizações criminosas, autênticos oligopólios ilícitos.

Nesse estudo ficou demonstrada a marcada vulnerabilidade da fronteira do Brasil com o Paraguai, assim como a nítida assimetria de poder entre os dois países. O estabelecimento de um efetivo ambiente de cooperação Brasil-Paraguai depara-se com entraves históricos, culturais, políticos e econômicos, o que justifica o estado incipiente dessas relações.

Fazendo um balanço da conjuntura, podemos constatar que, em princípio, os dirigentes da maioria dos Estados e dos serviços de Inteligência têm uma compreensão precisa da necessidade da interação com os parceiros estrangeiros no combate aos desafios atuais. Todavia, as perspectivas dessa cooperação são determinadas pelo nível de confiança em relação aos “parceiros” estrangeiros e o seu real desejo político de interagir com eficácia.

Outros fatores também são importantes para o resultado exitoso da cooperação; como a observância, pelas partes, dos princípios norteadores da interação, da existência das devidas condições de realização da atividade operacional pelos profissionais em seu país e da prática de encontros de trabalho regulares com os profissionais estrangeiros. O status dos serviços de Inteligência, seu lugar e papel na hierarquia dos órgãos de Estado de seus países não podem, é claro, deixar de influir na eficácia dessa interação.

Analisando tal situação, encontramos infinitos motivos para que se justifique o retorno da cooperação entre brasileiros e paraguaios. Nesse caso, o seguinte princípio pode ser empregado: “quem quer, busca as possibilidades; quem não quer, busca

justificativas”. Dessa forma, em um mundo cada vez mais vulnerável às ameaças transnacionais atuais, faz-se necessária a união de esforços para que os serviços de Inteligência encontrem meios de combater os problemas de fato.

Por fim, o estudo aborda que o governo brasileiro demonstra nítido reconhecimento institucional da importância da atividade de Inteligência. A PNI, sem dúvida, foi o passo mais importante da atividade nos últimos anos. Ao organizá-la, apontando-lhe seu sentido e os seus limites, trouxe uma direção decisiva para o futuro da atividade no Brasil. Entretanto, ela ainda apresenta fragilidades; como a necessidade de adaptar as estruturas existentes, regulamentos, tecnologias, sistemas e demais adequações organizacionais. A não observância dessas fragilidades pode desencadear efeitos adversos sobre as operações de busca de informações.

REFERÊNCIAS

ALBANESE, Jay; REICHEL, Philip. **Transnational organized crime: an overview from six continents**. Los Angeles: SAGE publications, 2014.

ALMEIDA, Letícia Nunes et al. **Subsistemas fronteiriços do Brasil: mercados ilegais e violência**. Rio de Janeiro: Gramma, 2018.

ANTUNES, Priscila Carlos Brandão. **SNI & Abin: uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

BORDIGNON, Fabiano. **As cooperações policiais internacionais em fronteiras, do local ao global: o comando tripartite na tríplice fronteira de Argentina, Brasil e Paraguai**. [Dissertação de Mestrado]. Foz do Iguaçu: Universidade Estadual do Oeste do Paraná, 2019.

BRANDÃO, Priscila Carlos; CEPIK, Marco. **Inteligência de segurança pública: teoria e prática no controle da criminalidade**. Niterói: Editora Impetus, 2013.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Comando de Operações Terrestres. **Manual de Campanha (EB70-MC- 10.302) - Batalhão de Inteligência Militar**. Brasília, 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. **Manual de Fundamentos EB20-MF-10.107 Inteligência Militar Terrestre**. 2. ed. Brasília, 2015.

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Segurança pública nas fronteiras: diagnóstico socioeconômico e demográfico**. Brasília, 2016.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999**. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e dá outras providências. Brasília, 1999.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011**. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. Brasília, 2011.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016a**. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. Brasília, 2016aa.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016**. Fixa a Política Nacional de Inteligência. Brasília, 2016b.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 9.818, de 3 de junho de 2019**. Altera o Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016a, que institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. Brasília, 2019.

CARDIN, Eric Gustavo. Trabalho e práticas de contrabando na fronteira do Brasil com o Paraguai. **Revista Geopolíticas**, v. 3, n. 2, p. 207-234, 2012.

CASTELLS, Manuel. **O fim do milênio**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CÉSAR, Gustavo Rojas de Cerqueira. **Integração Produtiva Paraguai-Brasil: novos passos no relacionamento bilateral**. 2016a. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br>. Acesso em 17 de julho de 2019.

COSTA, Maurício Kenyatta Barros da. **Políticas de segurança e defesa da fronteira brasileira no contexto de integração regional: os casos das fronteiras Brasil-Uruguai e Brasil-Paraguai**. [Dissertação de Mestrado]. Brasília: Universidade de Brasília, 2016a.

COSTA, Romano José Carneiro da Cunha. **Inteligência policial judiciária: os limites doutrinários e legais**. Rio de Janeiro: Brasport, 2019. **Na assessoria eficaz à repressão ao crime organizado**. 2018. Tese de Doutorado.

COYNE, John. **The role of strategic intelligence in law enforcement: Policing transnational organized crime in Canada, the United Kingdom and Australia**. New York: Springer, 2015.

CUERVO CEBALLOS, Geraldine. Transnational organized crime as a hybrid threat to Argentina, Paraguay and Brazil's Triple Frontier. **Revista Científica General José María Córdova**, v. 16, n. 23, p. 43-61, 2018.

DEVIA-GARZÓN, Camilo Andrés; ORTEGA-AVELLANEDA, Dina Alejandra. Characteristics and challenges of the transnational organized crime on the tripartite border among Argentina, Paraguay and Brazil. **Revista Criminalidad**, v. 61, n. 1, p. 9-28, 2019.

DORATIOTO, Francisco. **Relações Brasil-Paraguai: afastamento, tensões e reaproximação, 1889-1954**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2012.

DREYFUS, Pablo. Mapeo del Crimen Organizado en América Latina y el Caribe. **Anuario sobre la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe**, 2009.

EDWARDS, Adam; LEVI, Michael. Researching the organization of serious crimes. **Criminology & Criminal Justice**, v. 8, n. 4, p. 363-388, 2008.

FARIA, Paulo. **O crime organizado: uma ameaça à paz**. Disponível em: <<http://www.voanews.com/portuguese/Archive/a-2005-04-21-2-1.cfm>>. Acesso em: 20 de março de 2019.

FRANCO, Alberto Silva. **O crime organizado e a legislação brasileira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

FURQUIM JUNIOR, Laercio. **Fronteiras terrestres e marítimas do Brasil: um contorno dinâmico**. [Tese de Doutorado]. São Paulo: USP, 200.

GIBSON, Stevyn D. Future roles of the UK intelligence system. **Review of International Studies**, v. 35, n. 4, p. 917-928, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOTTSCHALK, Petter. **Policing organized crime: intelligence strategy implementation**. London: Crc Press, 2009.

GRECO FILHO, Vicente. **Comentários à Lei de Organização Criminosa**. Rio de Janeiro: Saraiva, 2017.

IPRI. Instituto de Pesquisa e Relações Internacionais. **As 15 economias do mundo**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2017.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katálysis**, v. 10, n. esp., p. 37-45, 2007.

MARTINS, José Eduardo Figueiredo de Andrade. O conflito conceitual de organização criminosa nas Leis nº 12.694/12 e 12.850/13. **Jus Navigandi**, v. 18, 2013. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/2610>. Acesso em 17 de julho de 2019.

MEDEIROS, Juliana Leite de. **Cooperação bilateral no combate à criminalidade organizada transnacional: uma análise das ações brasileiro-paraguaias nas regiões de fronteira**. [Dissertação de Mestrado]. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2018.

MESSA, Ana Flávia. **Crime organizado**. Rio de Janeiro: Saraiva, 2017.

MINGARDI, Guaracy. **O trabalho da inteligência no controle do crime organizado**. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, p. 51-69, 2007.

NASCIMENTO, Ela Rainne Feitoza. A Paradiplomacia transfronteiriça: realidades e perspectivas das relações entre Brasil-Bolívia e Brasil-Paraguai. **Espaço e Tempo Midiáticos**, v. 3, n. 1, p. 10-22, 2018.

NASSER, Reginaldo. Os Estados Unidos e o Crime Transnacional na América do Sul: aspectos históricos e contemporâneos. **Em: A segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e o Atlântico Sul**. Brasília: IPEA, p. 145-168, 2014.

OLIVEIRA, Marcelo; NONATO, Eder. Inteligência: Em Busca Da Singularidade. **Revista Brasileira de Inteligência**, n. 10, p. 41-50, 2015.

OLIVEIRA, Márcio Gimenez de. **A fronteira Brasil-Paraguai: principais fatores de tensão do período colonial até a atualidade.** [Dissertação de Mestrado]. Brasília: Universidade de Brasília, 2008.

PEREIRA, Paulo José dos Reis. **Crime transnacional na América do Sul: identificação e combate.** **Belo Horizonte: 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2013.**

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de Desenvolvimento Humano.** Genebra: ONU, 2016a.

RATCLIFFE, Jerry H. **Intelligence-led policing.** New York: Routledge, 2016.

SILVA, Filipe Ferreira da. **Crime organizado no Brasil e os meios de repressão e prevenção.** São Paulo: Viseu, 2017.

SILVA, Micael Alvino da. **The Triple Frontier Again: The terrorism nexus and what has changed in the Argentina, Brazil, and Paraguay borderland since 2001.** **Mural Internacional**, v. 9, n. 2, p. 175-181, 2018.

SOUZA, Edson Belo Clemente de. **Por uma cooperação transfronteiriça: algumas contribuições para as dinâmicas territoriais da fronteira Brasil-Paraguai.** **Revista GeoPantanal**, v. 8, n. 15, p. 63-78, 2014.

SPAPENS, Toine. **Interaction between criminal groups and law enforcement: the case of ecstasy in the Netherlands.** **Global crime**, v. 12, n. 1, p. 19-40, 2011.

SPARROW, Malcom. **Network vulnerabilities and strategic intelligence.** **International Journal of Intelligence and Counterintelligence**, v. 5, n. 3, p. 255-274, 1991.

PECHT, Eyal; TISHLER, Asher. **The value of military intelligence.** **Defence and Peace Economics**, v. 26, n. 2, p. 179-211, 2015.

WERNER, Guilherme Cunha. **O crime organizado transnacional e as redes criminosas: presença e influência nas relações internacionais contemporâneas.** [Tese de Doutorado]. São Paulo: USP, 2009.