

## Capítulo 2

# INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA NOS ESTADOS UNIDOS

Marco Cepik e Christiano Ambros

### 1. INTRODUÇÃO

No presente trabalho, fazemos uma análise do desenvolvimento e da lógica da inteligência de segurança pública (ISP) nos Estados Unidos (EUA), sobretudo sobre os desenvolvimentos posteriores aos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 e suas consequências legais, políticas e institucionais.

É importante chamarmos a atenção do leitor quanto à diferença entre as duas áreas de inteligência interna: a chamada inteligência de segurança (*security intelligence*), que consiste fundamentalmente em identificar e neutralizar ameaças potenciais contra a segurança do Estado, e a inteligência criminal (*criminal intelligence*), mais comumente tratada nos EUA como Inteligência de Imposição da Lei (*Law Enforcement Intelligence*), centrada no apoio das funções de policiamento, provimento de ordem pública e justiça criminal.

A primeira área refere-se às ameaças resultantes da subversão violenta, do terrorismo e da espionagem praticados por Estados e/ou grupos nacionais e/ou estrangeiros. No jargão da literatura especializada anglo-saxã, esta área é chamada então de inteligência de segurança (*security intelligence* para os britânicos, canadenses e australianos e *domestic intelligence* nos Estados Unidos). Por tratarmos dos EUA neste trabalho, nos referiremos à inteligência de segurança como Inteligência Doméstica, a fim de seguirmos a terminologia adotada naquele país.

No Brasil, a inteligência doméstica normalmente é denominada Inteligência de Estado. A problemática desta nomenclatura é que ela aponta a tendência de mesclar a inteligência interna, normalmente dividida nas duas áreas mencionadas anteriormente, em uma só. Atualmente, a diferenciação entre Inteligência de Estado e Inteligência de Segurança Pública vem sendo

reconhecida doutrinária, funcional e organizacionalmente, inclusive nos regulamentos administrativos e legais da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e do Ministério da Justiça. A própria criação, ainda no ano 2000, do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP), foi realizada para destacar as especificidades de foco e doutrina da Inteligência de Segurança Pública em relação à Inteligência de Estado. Sendo assim, a segunda área, foco principal deste trabalho, é a Inteligência de Segurança Pública, e, portanto, será com essa terminologia que nos referiremos ao que os norte-americanos conceituam como *Law Enforcement Intelligence*.

Existem diferenças significativas quanto aos elementos básicos dos dois tipos de inteligência em questão. Enquanto a Inteligência Doméstica busca coletar informações sensíveis sobre terroristas e espões estrangeiros atuando no território estadunidense, bem como os nacionais que os apoiam, sendo que para isso, muitas vezes, se aproxima da atividade de contrainteligência e utiliza métodos secretos e não convencionais para informar-se e neutralizar tais ameaças, a função da inteligência nas agências policiais estaduais e locais (principais executoras da inteligência de segurança pública nos EUA) envolve o processo de coleta e análise de informações sobre crimes ou criminosos que são cidadãos e residentes nos Estados Unidos com vistas a auxiliar nos processos penais, sendo os métodos aplicados, em geral, menos intrusivos do que a zona mais cinzenta em que opera a inteligência doméstica.

A Inteligência Doméstica e a Inteligência de Segurança Pública também estão sujeitas a diferentes níveis de controle externo e *accountability* dentro da estrutura legal do Estado (SCHAFER, 2007:223). Como a Inteligência de Segurança Pública lida mais diretamente com a comunidade em que está envolvida e com cidadãos residentes com direitos políticos e civis, ela normalmente está submetida a mecanismos legais e restrições mais severas. A inteligência usada em investigações criminais precisa estar fundamentada em provas que só podem ser obtidas com mandatos legais. Em contraste, a Inteligência Doméstica é tipicamente utilizada para apoiar as decisões governamentais, não havendo um aparato legal tão rigoroso para legisla-la. A Inteligência Doméstica também costuma ser mais flexível e responde a mudanças mais rapidamente, principalmente devido ao fato de se encontrar em um ambiente político dirigido por políticas do presidente americano. Por outro lado, a inteligência criminal se modifica mais lentamente, pois as diversas e heterogêneas organizações envolvidas estão sujeitas à revisão judicial até a Suprema Corte do país.

As graves falhas da articulação entre os âmbitos ou esferas da atividade de inteligência a que nos referimos acima foram evidenciados nos Estados Unidos através dos ataques terroristas do 11 de setembro de 2001. A inabilidade da comunidade de inteligência (*Intelligence Community*) do país em articular a troca

de informações entre seus mais variados níveis e conseguir evitar um ataque, está intimamente ligada aos ineficientes mecanismos de compartilhamento de informações, tanto entre as diversas agências federais de inteligência, quanto entre a dimensão federal, estadual e local da Inteligência de Segurança Pública. O impacto dos ataques na percepção de vulnerabilidade da segurança nacional iniciou um intenso debate sobre as mudanças que se julgavam necessárias para reformular a Inteligência no país. Como resultado, entre 2001 e 2004 ocorreu a maior reorganização da comunidade de inteligência desde o *National Security Act* de 1947.

As mudanças mais significativas foram a criação de diversas organizações nacionais, como o *Department of Homeland Security* (DHS), o *Director for National Intelligence* (DNI) e o *National Counter Terrorism Center* (NCTC), bem como a revalorização e reanimação das capacidades operacionais de inteligência do *Federal Bureau of Investigation* (FBI), um dos principais atores federais responsável tanto pela Inteligência Doméstica, quanto pela Inteligência de Segurança Pública. Estas transformações, executadas com ênfase no compartilhamento de informações e no desenvolvimento de centros integrados das diversas dimensões (federal, estadual e local), têm resultado em significativas aplicações de recursos e esforços no preenchimento da lacuna até então existente na relação entre Inteligência Doméstica, Externa e de Segurança Pública (BURCH, 2008:1-20). Para melhor compreendermos as atuais modificações e seu impacto na segurança nacional norte-americana, é importante atentarmos para as origens da inteligência interna, tanto a Doméstica, quanto a de Segurança Pública, dos Estados Unidos, buscando identificar os pontos de inflexão relevantes para a evolução da Comunidade de Inteligência.

Com esta finalidade, o trabalho se divide da seguinte forma: primeiramente abordamos a lógica e a evolução da Inteligência de Segurança Pública nos EUA, considerando um breve histórico do seu desenvolvimento a partir de 1908, com a criação do FBI, sob o nome de *Bureau of Investigation* (*BoI*), até o 11/09 de 2001, sublinhando o duplo movimento de expansão entre o nível federal e o nível estadual e local, além das sístoles e diástoles do papel da Inteligência Doméstica durante estes anos. Na segunda parte, descrevemos a estrutura atual do sistema de Inteligência de Segurança Pública dos EUA, considerando as principais modificações ocorridas após o 11/09. Finalmente, na terceira parte do texto, debatemos sobre o desenvolvimento da capacidade analítica da Inteligência de Segurança Pública nos níveis federais, estaduais e locais, enfatizando o principal desafio atual, de como integrar as análises disponíveis em um sistema complexo como o norte-americano, além de considerar as evoluções tecnológicas, como as redes integradas de computadores, destinadas a melhorar o compartilhamento de informações entre as agências.

## 2. INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA NOS EUA: EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL

O desenvolvimento da Inteligência de Segurança Pública nos EUA (*Law Enforcement Intelligence*) é marcado por duas vertentes propulsoras distintas: por um lado, há um movimento de cima para baixo, da União em direção aos outros entes federados, e também iniciativas de baixo para cima, das localidades e Estados para a União.

O governo federal (a União) realizou desde a década de 1970 um movimento coerente, embora descontínuo e sem uma articulação federativa fundamentada em uma estratégia clara, de promoção da Inteligência de Segurança Pública (ISP) nos EUA. Nesse sentido, ainda que houvesse uma tentativa de integrar os Estados e localidades no esforço de inteligência nacional, principalmente diante do fortalecimento do crime organizado nas décadas de 1970 e 1980, estes não se viam como atores importantes nesse processo até os atentados de 11 de setembro de 2001.

Até então pode-se dizer que os Estados e localidades eram peças auxiliares mesmo no âmbito da Inteligência de Segurança Pública (*criminal intelligence*) nacional, pois seu trabalho concentrava-se em medidas reativas ao crime comum. Isto mudou depois do 11/09 com a inclusão dessas unidades nos esforços de garantia da segurança nacional decorrentes da doutrina do *Homeland Security*, cambiando sua posição de coadjuvantes para atores fundamentais do processo, desenvolvendo políticas e estratégias em conjunto com a esfera federal para implementar a atividade de inteligência como função essencial para uma maior efetividade da polícia, tanto para o combate ao crime comum, quanto ao crime organizado, ao narcotráfico e ao terrorismo. Naturalmente os próprios Estados e governos locais têm uma visão muito mais diversificada e crítica desse processo.

De todo modo, vale lembrar que a comunidade policial dos EUA evoluiu de maneira fundamentalmente descentralizada e localmente independente, concentrada nos problemas de alcance próximo e imediato, sem desenvolver a função de inteligência como parte do papel policial. O primeiro método que surge como protótipos da atividade de inteligência é o sistema de dossiês, adotado dos militares pelas unidades de investigação dos departamentos policiais ainda na década de 1920. Segundo Carter (2009:31), estes dossiês nada mais eram do que arquivos contendo diversas informações brutas sobre pessoas que poderiam ser criminosas, poderiam estar envolvidas com criminosos, ou ainda que poderiam vir a representar uma ameaça à segurança e à ordem pública da comunidade. Durante a década de 1930, o sistema de dossiês se expandiu, pois o medo do comunismo e da ameaça anarquista fez com que o universo de pessoas catalogadas fosse ampliado para possíveis subversivos.

Entretanto, na esfera federal foi apenas com o *National Security Act* de 1947 que começou a se organizar um sistema nacional de inteligência, o qual se consolidou durante a Guerra Fria.<sup>1</sup> A criação da *Central Intelligence Agency* (CIA), sob coordenação do novo cargo de *Director of Central Intelligence* (DCI), além da integração das três forças militares no novo Departamento de Defesa e da concepção do *National Security Council*, marca a institucionalização e a organização de uma grande estrutura complexa, a qual seria revista de maneira mais ampla somente 56 anos mais tarde, em 2004, através da nova legislação de inteligência.

Ao longo de todo o período de construção do sistema nacional de inteligência dos Estados Unidos no século XX, o *Federal Bureau of Investigation* (FBI), criado em 1908 sob o nome de *Bureau of Investigation* (BoI), foi acrescentando missões e capacidades, consolidando-se como a principal agência federal de Inteligência Doméstica, Contraineligência e Inteligência de Segurança Pública (ISP).

Durante a década de 1950, o medo do comunismo, já instalado na população americana como uma decorrência da paranoia da Guerra Fria, foi alimentado e utilizado como plataforma política pelo Senador Joseph McCarthy, que exigiu o banimento do Partido Comunista dos Estados Unidos da América (*American Communist Party*) e levou a uma intensa campanha de perseguição contra a esquerda americana. Respondendo às demandas do governo e de parcela da população, as instituições policiais locais e estaduais, assim como o próprio FBI, intensificaram a produção de dossiês sobre pessoas suspeitas de subversão ou simpatizantes do comunismo, criando os chamados Arquivos Vermelhos (*Red Files*). Além de manter arquivos de pessoas suspeitas de serem subversivos, esquerdistas ou antiamericanos, o Diretor do FBI, J. Edgar Hoover, também armazenava uma série de informações sobre a vida privada de políticos e outras figuras públicas (HULNICK, 2009:573).

Naquele contexto, no âmbito estadual e local, a década de 1950 viu o surgimento da primeira iniciativa estadual para melhorar o compartilhamento de informação entre os Estados e as localidades, como uma reação à indisposição do FBI em dividir informações fora da dimensão federal. Em 1956, criou-se no Departamento de Justiça da Califórnia, e que depois foi adotado por outros

<sup>1</sup> A principal base legal para as atividades de inteligência do governo dos Estados Unidos é o *National Security Act of 1947*, cujos contornos básicos vêm sendo atualizados por meio de emendas ao longo de mais de cinquenta anos. Este ato, que corresponde também ao título 50 do *U.S. Code*, estabelece genericamente que inteligência significa o conjunto de "informações relativas às capacidades, intenções e atividades de governos, organizações ou indivíduos estrangeiros". Ele fixa então como mandato da CIA a coleta de inteligência a partir de "fontes humanas e outros meios apropriados, sendo que a agência não terá poderes de polícia, subpoena ou de imposição da lei, assim como não deveria exercer funções de segurança dentro do país" (CEPIK, 2006:10-11).

Estados, a *Law Enforcement Intelligence Unit* (LEIU), destinada a desenvolver e fortalecer o compartilhamento de informações entre os níveis estaduais e locais (PETERSON, 2007:03).

A década de 1960 vivenciou o acirramento da vigilância da população pelo Estado, pois as diversas agências de inteligência do governo federal começaram a envolver-se, cada vez mais, com a inteligência doméstica, como um resultado da suspeita do envolvimento de comunistas nos movimentos de luta pelos direitos civis e na crescente oposição à Guerra do Vietnã (BURCH, 2008:05). A principal justificativa pública do FBI para a significativa amplitude do leque de alvos do seu Programa de Contrainteligência (COINTELPRO), era a suspeita de operações de serviços secretos estrangeiros estarem coadunados com os diversos protestos populares que vinham acontecendo.

Apesar de o FBI assumir a responsabilidade de contrainteligência e, eventualmente, contraterrorismo, os oficiais do FBI nunca consideravam a inteligência como sua função fundamental, nem mesmo percebiam-se como parte da comunidade de inteligência (ZEGART, 2007:167). Desde o princípio do FBI, Hoover buscou valorizar mais os Agentes Especiais policiais do que os Analistas de Inteligência, priorizando a atividade policial à atividade de inteligência. A necessidade de justificar a importância da instituição para a opinião pública fazia com que o FBI, desde o princípio, buscasse ações que permitissem uma grande exposição de seu trabalho para a população, no caso a resolução de casos criminosos federais com capacidade de proporcionar visibilidade e publicidade. O problema é que isto emoldurou a dinâmica de funcionamento do FBI até o fim do século XX.

A partir de meados da década de 1970, a desvirtuada atividade de contrainteligência que existia foi posta em xeque. A maior parte dos alvos específicos do COINTELPRO era composta por cidadãos americanos sem nenhum envolvimento direto com o comunismo, mas, sim, com grupos pacifistas e defensores dos direitos humanos. Aos poucos, desenvolveu-se a percepção de que as atividades de inteligência doméstica representavam abuso de poder por parte do governo. Foram descobertas evidências de que as agências policiais mantinham relatórios de inteligência de pessoas que sequer possuíam um passado criminoso, deslegitimando o sistema de dossiês, então considerado inapropriado para o combate efetivo do comunismo, e ilegal, na medida em que privava os cidadãos de alguns de seus direitos constitucionais (CARTER, 2004:31). A falta de fortes e estáveis mecanismos de supervisão executiva e congressional para as atividades de inteligência resultou em vasta gama de abusos, como, por exemplo, a infiltração da CIA em grupos estudantis norte-americanos (BURCH, 2008:05). Como resultado destes abusos, uma série de estudos e comissões foi

realizada ao longo dos anos de 1970. Ainda que o caso Watergate<sup>2</sup> não esteja diretamente ligado a nenhuma agência de inteligência específica, foi um reflexo significativo da crescente preocupação com o excesso de vigilância e controle do governo (BURCH, 2008:2-4).

A reação se deu através das primeiras investigações congressuais em inteligência dos Estados Unidos: o *Church Committee* no Senado, e o *Pike Committee* na Câmara dos Deputados. Os comitês concluíram que as agências encarregadas de exercer as atividades de inteligência doméstica com a justificativa inicial de conter o comunismo – em um contexto de pouca supervisão externa, influências políticas e deficiente regulação de suas missões e atividades – se valeram de seus poderes de forma inapropriada e, em alguns casos, ilegal (TREVERTON, 2008:06-12).

As revelações feitas pelos diversos estudos e comissões levaram a população norte-americana a julgar que não se justificava a intrusiva vigilância dos cidadãos sem qualquer tipo de controle democrático. Assim, as comissões *Church* e *Pike* limitaram o envolvimento das agências de inteligência em assuntos domésticos. Erguia-se um “muro” entre atividades internas e externas, deixando-se o FBI de um lado, e a CIA de outro. Assim as regulações e orientações (*guidelines*) promulgadas por esses comitês tinham como intenção assegurar que a coleta de inteligência seria feita legalmente, e não para inibir a cooperação entre as agências. Entretanto, o efeito, seguido da publicidade das investigações congressuais nas atividades de inteligência, foi o de reduzir ao extremo a interação do FBI com a Comunidade de Inteligência (ROLLIS, 2007:154).

O *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA), de 1978, estabeleceu os procedimentos legais para a vigilância de pessoas situadas dentro do território americano, sejam cidadãos ou estrangeiros. Naquele ano, a criação de uma corte especializada em assuntos de inteligência, a *Foreign Intelligence Surveillance Court* (FISC), representou a primeira iniciativa de supervisão parlamentar. A corte tinha como uma de suas principais funções a concessão de autorizações aos métodos de coleta de informações. De certa forma, estas iniciativas representavam um controle do Judiciário ao Executivo, pois acabava com a prerrogativa presidencial de autorizar escutas alegando questões de segurança nacional, sem precisar obter uma autorização judicial (ROLLIS, 2007:152).

<sup>2</sup> Em maio de 1972, um grupo de operadores a serviço do Comitê pela Reeleição do Presidente (CRP) invadia clandestinamente os escritórios do Comitê Nacional Democrata no edifício Watergate em Washington-D.C. Durante uma nova invasão, na madrugada do dia 17 de junho de 1972, os “arrombadores” foram presos e o assunto foi manchete nos jornais matutinos. Começava ali a vir à tona o fato que operações encobertas e/ou vigilância eletrônica contra cidadãos norte-americanos considerados “subversivos” ou meramente adversários políticos foram práticas constantes dos governos Johnson e Nixon, uma prática que apenas intensificou-se com o recrudescimento das manifestações antiguerra.

Portanto, a partir do FISA, se o FBI ou outras agências federais precisassem usar escutas escondidas, por exemplo, para a resolução de um caso criminal, era preciso submeter um depoimento juramentado às cortes federais, indicando a causa provável que o local ou a linha de comunicação a ser vigiado estava sendo, ou havia sido, usado para cometer algum delito. Possíveis usos futuros não eram considerados. Dificultava-se em muito, assim, a execução de medidas proativas típicas da função de inteligência. Em contraste, se o propósito da vigilância era a garantia da segurança nacional, sem uma desconfiança razoável de que um crime fora cometido, o FISA exigia uma série de procedimentos burocráticos, que iam desde o FBI ao Departamento da Justiça, até as FISC (TREVERTON, 2008:06-12).

O FBI, órgão federal oficialmente responsável tanto por atividades de Inteligência Doméstica e de Segurança Pública, quanto por atividades policiais, inclusive com poder de prisão, naquele momento histórico realizou um processo de marginalização da atividade de inteligência dentro da sua estrutura. Fortaleceu-se a cultura, que de certa forma já estava presente desde o início do FBI, ainda que não tão consolidada, de valorizar os agentes especiais de funções de natureza reativa, especializados em investigações criminais, protegendo informações para uso no tribunal e trabalhando casos um a um.

Além disso, os incentivos decorrentes do desenho institucional do *Bureau* fortaleciam essa cultura: os recursos e o tempo de treinamento de novos agentes eram quase totalmente direcionadas ao trabalho criminal, negligenciando-se a atividade de contrainteligência e contra-terrorismo. Agentes ambiciosos viam nos casos criminais, a única chance de ascensão na carreira. De fato, não havia um caminho para o sucesso dos analistas de inteligência; estes eram inclusive considerados profissionais de segunda classe e desencorajados a ocupar posições altas na hierarquia da instituição (ZEGART, 2007: 168-170).

Aliado ao desestímulo à inteligência dentro do FBI promovido pelo FISA, existia desde a década de 1960, uma grande demanda da sociedade civil por maiores serviços de segurança pública, decorrente da multiplicação de gangues e do crime organizado nas grandes metrópoles, o que estimulou, cada vez mais, a ênfase do FBI e de outras agências federais em atividades de policiamento. Esta ênfase fica evidente em programas federais iniciados a partir daquela década, que auxiliavam as agências de policiamento local e estadual no combate à violência urbana, ao narcotráfico e ao crime organizado.

De acordo com Waxman (2008:12), este processo evidencia a “federalização” de um problema tradicionalmente estadual e local (a criminalidade), em contraste com o que ocorre atualmente, a “localização” de um problema tipicamente nacional (o terrorismo). As agências locais e estaduais passam a ser percebidas pela dimensão federal como peças úteis e complementares no combate aos complexos problemas que a segurança pública norte-americana vinha enfrentando.

O reconhecimento de que a inteligência poderia ser uma ferramenta útil para os desafios decorrentes da complexificação da criminalidade foi se fortalecendo à medida que um amplo leque de crimes relacionados a problemas sociais iam sendo examinados por inquéritos nacionais também durante a década de 1970 (CARTER, 2009: 40). As recomendações do *National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals* de 1973, e posteriormente, a importante publicação do Comitê homônimo – *Organized Crime-Task Force Report on Organized Crime* – procurou instituir diretrizes fundamentais para o funcionamento das agências policiais de nível local e estadual no suporte à Federação em 1976. Dentro das recomendações estavam o desenvolvimento de centros estaduais de ISP, com a participação de cada agência policial dentro do Estado, além do estabelecimento de redes integradas para o compartilhamento de informações. Apesar da horizontalização destas recomendações, seu aprofundamento limitava-se na justificativa de que cada Estado e localidade deveria buscar métodos operacionais e procedimentais próprios que maximizassem sua eficiência e efetividade (CARTER, 2009:41).

A capacidade analítica em ISP nos EUA também cresceu nesta época, a partir do fortalecimento das análises investigativas das estruturas e dinâmicas do crime organizado e narcotráfico. A primeira associação profissional para analistas, a *International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts (IALEIA)*, surgiu em 1980, a partir de uma iniciativa entre membros estaduais e federais, além da participação de algumas agências canadenses e australianas (PETERSON, 2007:05).

Dentro da lógica de que a Federação era a última responsável pelo combate ao narcotráfico e ao crime organizado, ao tempo em que os Estados e localidades deveriam apoiá-los com compartilhamento de informações e, eventualmente, com a participação em forças-tarefas (*task forces*), o programa *Local Law Enforcement Assistance (LLEA)* foi criado com o fim de destinar recursos financeiros federais aos Estados. Esta iniciativa, embora tenha sido válida para diminuir a burocracia entre as agências de policiamento local, estadual e federal, não trouxe resultados significativos, como a diminuição da taxa de criminalidade. Da perspectiva das agências estaduais e locais, esse programa representava uma fonte de recursos federais sem contrapartidas, como mandatos federais, e do ponto de vista federal, eram vistos como gastos que não compensavam, face aos resultados apresentados. Assim, Ronald Reagan extinguiu o programa em 1982 e, a partir desta década, as agências de policiamento federais começaram a se envolver mais intensamente em operações diretas contra o narcotráfico e o crime organizado.

As décadas de 1970 e 1980 produziram uma estruturação mais robusta do sistema de inteligência de segurança pública nos Estados Unidos. A criação

de diversas novas agências federais de inteligência policial, especializadas principalmente na coleta e análise de informações sobre o crime organizado, o narcotráfico transnacional e a imigração ilegal evidencia esse processo de expansão da ISP. Abarcando essa expansão, a *Drug Enforcement Administration* (DEA) foi criada em 1973, em coordenação com outras organizações federais, estaduais, locais, e até mesmo estrangeiras. O *El Paso Intelligence Center* (EPIC) foi criado um ano depois da DEA, com a missão central de analisar de maneira integrada o tráfico de drogas, violações nas leis de imigração, tráfico de armas e explosivos, bem como suspeitos fugitivos e roubos de veículos, barcos e aviões.<sup>3</sup>

Em 1981, o Congresso aprovou o *Military Cooperation with Civilian Law Enforcement Statute*, permitindo a assistência militar no combate ao narcotráfico fora dos EUA (ROLLIS, 2007:158). Sob esta lei, os militares poderiam prover suporte às agências operando no exterior, incluindo bases, navios, aviões, informações, deslocamento e vigilância. O fortalecimento, durante o governo Reagan, da doutrina de Guerra às Drogas iniciada por Nixon, representou um aumento da presença militar na segurança pública nos EUA<sup>4</sup>, usando o combate às drogas como mote principal, em um paralelo de menor grau ao que atualmente ocorre com a Guerra ao Terror. Legalmente incentivado em 1986, através da percepção da droga como ameaça a segurança nacional, a *National Security Decision Directive 221* propiciou um movimento de expansão geográfica das funções e responsabilidades do FBI e da DEA durante a década de 1990.

O envolvimento do FBI em investigações sobre o narcotráfico começou a ultrapassar as fronteiras domésticas, iniciando missões além-mar de combate às drogas e ao crime transnacional. Nesse aspecto, é interessante notar a expansão de adidos do FBI, de 16 embaixadas em 1992 para 44 em 2001 (ROLLIS, 2007:160).

Na dimensão estadual e local, o combate ao narcotráfico incentivou a criação de agências regionais para promover a comunicação, cooperação e coordenação entre as diversas unidades, com o apoio posterior do governo federal. Estas iniciativas, capacitadas com verbas estaduais e locais, incluíam o *Regional Information Sharing System* (RISS), da década de 1980, envolvendo diversos Estados em uma rede de compartilhamento de informações sobre o crime e o narcotráfico, e o *High Intensity Drug Trafficking Area* (HIDTA), da década de 1990, que se concentrava em grandes áreas metropolitanas com maiores problemas relacionados às drogas (PETERSON, 2007:06). Também foram criados os primeiros *Regional Intelligence Center* (RIC) no início de 1980, protótipos do que seriam os *Fusion Centers* pós-11/09. Os RIC, dependendo da região, trabalhavam conjuntamente com o HIDTA vizinho (CARTER, 2008: 02). O papel

da inteligência local foi expandido para casos de colarinho branco e lavagem de dinheiro, pois a horizontalização das inovações tecnológicas permitia uma melhor comunicação entre os diversos níveis hierárquicos e promovia eficiência e agilidade no processamento de informações, possibilitando melhores análises para casos de crimes complexos.

Ainda que a década de 1990 seja marcada pela intensificação da ameaça terrorista (ataques terroristas no Oriente Próximo, bombas nas embaixadas americanas em Dar es Salaam, na Tanzânia, e Nairóbi, no Quênia), o FBI não via razões nem motivações para expandir sua atividade contraterrorista. Previamente ao 11/09, os EUA concebiam o terrorismo como um assunto de segurança pública, sendo os terroristas classificados como criminosos (ROLLIS, 2007:159). Até mesmo após o atentado de 1993 ao World Trade Center, os ataques terroristas continuaram a ser tratados como atos criminosos, fazendo com que a inteligência relacionada continuasse investigativa e em grande parte de natureza reativa.

Apesar da expansão dos adidos do FBI e representações no exterior e do envolvimento em missões externas, o alto escalão da CIA afirmava que este movimento era só uma forma de sobrepor-se às suas atividades, embora fossem desenhadas para tentar criar laços com serviços policiais investigativos estrangeiros e para lidar com cidadãos americanos possivelmente cometendo crimes fora dos EUA (HULNICK, 2009: 574-575). O “muro” erguido na década de 1970 entre a inteligência externa e interna e seus principais representantes, a CIA e o FBI, continuava alto, e o envolvimento do FBI em missões externas aumentou ainda mais as disputas de poder. Fica clara a falta de comunicação e cooperação entre essas agências quando notamos que das 35 forças-tarefas conjuntas antiterroristas (*Joint Terrorism Task Forces*) existentes antes do 11/09, apenas seis contavam com agentes da CIA trabalhando integradamente (ROLLIS, 2007:160).

Além da falta de cooperação entre o FBI e outras agências, esta dinâmica também se refletia dentro da própria instituição. Segundo Zegart (2007:167), no final da Guerra Fria o FBI era menos uma única agência e mais 56 agências estaduais mal conectadas, com suas próprias prioridades, alocando seu pessoal exclusivo, agindo sobre os seus casos, seguindo suas próprias ordens e guardando a sua informação. O desenho descentralizado de localização de casos é uma das explicações institucionalistas para a falha do 11/09.

Os ataques terroristas de 11/09 evidenciaram as deficiências da Inteligência americana, principalmente no que se refere à Inteligência Doméstica e à falta de cooperação e coordenação entre os vários órgãos das diversas dimensões federativas. Desde então, uma série de mudanças teve início, fundamentalmente na Inteligência de Segurança Pública e na Doméstica, tanto em nível federal, quanto estadual e local.

<sup>3</sup> Disponível em: <<http://www.usdoj.gov/ndic>>. Acesso em: 10 jun. 2010.

<sup>4</sup> Trevenot, Chad. *The Militarization of the anti-drug Effort*. Disponível em: <<http://www.ndsn.org/july97/military.html>> Acesso em 19 jul. 2010.

Dentre a legislação, destaca-se o USA *Patriot Act of 2001*, a lei antiterror aprovada logo depois dos atentados de 11 de setembro de 2001 e que ampliou enormemente os poderes das agências federais de imposição da lei e de obtenção de inteligência. Juntamente com a criação do novo Ministério da Segurança do Território (*Department of Homeland Security* – DHS) e a reorganização do FBI, CIA e Departamento de Defesa, o *Patriot Act* tem sido encarado pelo governo americano como um importante instrumento para superar um conjunto persistente de barreiras doutrinárias e operacionais entre investigação criminal e inteligência (CEPIK, 2006).

Muitas destas mudanças se concentraram em reorganizar a infraestrutura da inteligência na dimensão federal; entretanto, houve significativos esforços para estimular as operações de inteligência de segurança pública na dimensão estadual e local (PETERSON, 2005:07). Este estímulo possibilitou que as agências estaduais e locais começassem a executar um importante papel na doutrina de *Homeland Security*. De peça complementar dentro do processo de inteligência na dimensão federal, as esferas locais e estaduais passam a ser consideradas fundamentais no contraterrorismo. O *9/11 Commission Report* deixa implícito em suas recomendações, que o terrorismo é um evento local que requer um crítico envolvimento das localidades e dos Estados na prevenção e na resposta ao terrorismo (CARTER, 2009:43).

A reaproximação da Inteligência de Segurança Pública e da Inteligência Doméstica iniciada no pós-11/09, primeiramente evidenciada na revalorização dos departamentos de inteligência doméstica no FBI e, posteriormente, na criação ou renovação de programas de cooperação entre as dimensões federais, estaduais e locais, está trazendo uma série de desafios para a comunidade policial e de inteligência americana, dada a complexa natureza descentralizada e heterogênea do policiamento nos Estados Unidos.

Como aponta Waxman (2008:3), permanece o desafio da coordenação de atividades de segurança nacional, principalmente no que se refere ao contraterrorismo. As agências policiais locais oferecem grandes recursos no que se refere ao número de policiais envolvidos e sua familiaridade com a comunidade para a qual servem, atributos importantíssimos para a prevenção, investigação e resposta às atividades terroristas ou correlatas. Entretanto, a atomização do policiamento americano requer novos mecanismos de coordenação, de modo a aproveitar efetivamente estes recursos em uma agenda de nível nacional.

O segundo desafio é referente à influência que a agenda contraterrorista pode causar nos sistemas e padrões de *accountability* das agências policiais locais. Estes mecanismos de *accountability* são primordialmente desenhados para controlar as funções policiais tradicionais, como prevenção de crimes e manutenção da ordem, nos quais os custos e benefícios são facilmente

identificados pelo público (WAXMAN, 2008:07). Entretanto, as questões de segurança nacional muitas vezes não são abertas ao público, e os benefícios das operações contraterroristas dificilmente são percebidas pela comunidade na qual são executadas.

Finalmente, é interessante notar que alguns dos mesmos atributos que fazem das agências locais ótimas executoras de atividades de prevenção terrorista, podem também criar dificuldades na condução de suas funções tradicionais. A tensão existente entre esforços policiais para capturar e processar criminosos e as atividades secretas de inteligência para monitorá-los é exacerbada quando passa para limites locais e federais (WAXMAN, 2008:7). Ações que podem ser essenciais dentro da perspectiva de segurança nacional podem ser inaceitáveis do ponto de vista dos esforços policiais dentro de uma comunidade local.

### 3. O NOVO CONTEXTO DA SEGURANÇA PÚBLICA NOS EUA

O policiamento nos EUA, portanto, dividido entre as dimensões federal, estadual e local, é de natureza civil (não militar), predominantemente local (criado e dirigido por governos locais) e bastante fragmentado. Os EUA possuem cerca de 18.000 agências policiais separadas, das quais, grosso modo, 16.000 são locais. Das 2.000 agências restantes, a maior parte constitui-se de agências de jurisdição especial (polícias de universidades, polícias de trânsito etc.), seguidas das agências estaduais e, em menor número, das agências federais.

Além disso, o Departamento de Justiça diagnosticou em 2006 que 75% das agências tinham menos de 24 oficiais, e não dispunham de nenhum especialista em inteligência (Rollis, 2007: 174). Dos 837.000 policiais que prestaram juramento público, podem portar armas e têm poderes de prisão (*sworn officers*), 74% trabalhavam em agências locais, 13% nas agências federais, e os outros 13% em agências estaduais ou de jurisdição especial (Cordner & Scaborough, 2010:01).

A maior parte das agências estaduais e locais são pequenas, com cerca de metade delas empregando menos de dez policiais. Cerca de dois terços do total dos policiais estadunidenses são empregados pelas agências que empregam mais que cem oficiais. De 2000 a 2004, o número de empregados de tempo integral nas agências estaduais e locais dos EUA cresceu 5.6% (57.400). Entretanto, o número de policiais juramentados, armados e com poder de prisão (*sworn officers*) aumentou apenas em 23.900 (3.4%), o que mostra que houve um número menor de novos policiais entre 2000 e 2004 do que entre 1996 e 2000 (44.500), ou do que entre 1992 e 1996 (55.400). Além disso, 20 das 50 maiores agências locais viu um declínio no número de contratações de policiais. O *New York City*

*Police Department* continuou sendo a maior agência local dos EUA em 2004, com 36.118 funcionários, mas empregou 11% a menos em relação ao censo de 2000.<sup>5</sup>

Desde o 11/09 houve mudanças na estrutura de segurança pública dos EUA. A revalorização da inteligência veio em decorrência da luta contra o terrorismo, sendo aplicada para outras problemáticas criminais. Existe um duplo movimento nas agências de segurança pública locais dentro da nova concepção de que essas seriam os “olhos e ouvidos” da pátria: se, por um lado, houve a contratação de pessoal para criar os novos departamentos de inteligência nas cidades um pouco maiores, ou então uma realocação de recursos e funcionários para essa área nos departamentos policiais das grandes metrópoles, por outro lado há uma sobrecarga de responsabilidades extras para as pequenas cidades sem tanta verba. Existem projetos federais, tanto de treinamento quanto de financiamento para essas localidades, entretanto, mas o custo é altíssimo para se atingir com qualidade a capilaridade e integração desejados.

O Departamento de Segurança (*Department of Homeland Security*) e o Departamento de Justiça (*Department of Justice*) disputam entre si e cooperam com os governos locais, estaduais e mesmo federal, buscando coordenar a transição de múltiplas agências para o estabelecimento de uma capacidade nacional de inteligência focada na segurança pública. Vale lembrar que nos Estados Unidos, existem mais de 87.000 diferentes jurisdições governamentais no nível federal, estadual e local. No caso do DHS, o mesmo é formado por diversos componentes com histórias organizacionais pregressas, algumas frouxamente conectadas com o gabinete do ministro (*Office of the Secretary*), quem em princípio supervisiona as atividades com outras entidades federais, estaduais, locais e privadas, como parte de um esforço colaborativo para reforçar as fronteiras, fornecer análise de inteligência e proteção de infraestrutura, melhorar o uso de ciência e tecnologia para conter armas de destruição em massa, e para criar um sistema de resposta e recuperação abrangente. Os painéis de assessoria e comitês do DHS atuam como subgrupos de planejamento, aconselhamento e coordenação para o Departamento, os governos locais, estaduais e federal, o setor privado e até imigrantes.<sup>6</sup>

No caso do Departamento de Justiça, principalmente após a promulgação do *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004* (IRTPA) ficou consolidado que a agência federal principal de inteligência de segurança pública é o FBI. Entretanto, com o enfraquecimento do FISA depois dos atentados de 11/09 de 2001, a administração Bush julgou procedente a autorização para a *National Security Agency* (NSA) gravar telefonemas dos EUA para o exterior, incluindo

<sup>5</sup> Conforme o *Census of State and Local Law Enforcement Agencies* de 2004, no site *Bureau of Justice Statistics*, disponível em: <<http://bjs.ojp.usdoj.gov/content/pub/pdf/cslllea04.pdf>>. Acesso em: 02 ago. 2010.

<sup>6</sup> Disponível em <<http://www.dhs.gov/xabout/structure/>>. Acesso em: 19 jul. 2010.

ligações de cidadãos americanos. Além disso, o maior envolvimento da segurança nacional com as questões terroristas, tipicamente transnacionais, devolveu à CIA, ainda que implicitamente, certa jurisdição para agir em solo americano.

Cabe mencionar, neste contexto, o gabinete do Diretor Nacional de Inteligência (*Office of the Director of National Intelligence* – ODNI), criado pelo Congresso dos EUA quando da aprovação do IRTPA (CARTER, 2009:47). Este novo órgão ou escritório de direção é composto pelo *Director of National Intelligence* (DNI) – o chefe da Comunidade de Inteligência (CI) e principal conselheiro do presidente em problemas relacionados à segurança nacional –, mas também por um Diretor Assistente Adjunto de Inteligência Nacional (ADDNI) para Segurança Nacional e Segurança Pública. O ADDNI é fundamentalmente responsável por aconselhar e supervisionar todas as agências de inteligência dos Estados Unidos (*Intelligence Community*) sobre as suas operações e restrições ligadas à segurança nacional, bem como deve zelar pelo compartilhamento de informações entre os órgãos federais de inteligência e as agências estaduais e locais.

No mesmo ano, os esforços de inteligência do FBI passaram a ser coordenados pelo Diretório de Inteligência (*Directorate of Intelligence at FBI Headquarters*). As tarefas do *bureau* vão desde identificar ameaças e compartilhar informações com as agências locais, estaduais e federais, até supervisionar operações de inteligência de campo e coordenar o desenvolvimento de fontes humanas e meio técnicos de coleta (CARTER, 2009:47). O Diretório de Inteligência faz parte de uma estrutura maior dentro do FBI, o ramo de Segurança Nacional (*National Security Branch*), o qual abarca as missões de contraterrorismo, contrainteligência, armas de destruição em massa (*Weapons of Mass Destruction* – WMD), inquéritos sobre crimes cibernéticos e outros.

Subordinados ao Diretório de Inteligência, o FBI criou Grupos de Inteligência (*Field Intelligence Groups* – FIGs) nos 56 escritórios regionais da agência espalhados pelos EUA. Desenhados para promover a integração do ciclo de inteligência no campo operacional e para gerenciar o Programa de Inteligência em coordenação com o DI, em junho de 2004 os FIGs empregavam 1.450 funcionários, incluindo 382 Agentes Especiais e 160 empregados de outras agências (ROLLIS, 2007:176).

Desde o *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004* (IRTPA), a principal organização responsável por integrar e analisar toda inteligência relacionada a terrorismo, com a exceção do terrorismo inteiramente doméstico, é o Centro Nacional de Contraterrorismo (*National Counter-Terrorism Center* – NCTC). Segundo Carter (2009:47), o NCTC tem funções de coordenação e também de disseminação de análises e conhecimentos oriundos de fontes federais, estaduais ou locais, funcionando como um repositório nacional de inteligência contra o terrorismo.



Em uma dimensão mais próxima da agenda específica da área de inteligência de segurança pública, o governo dos Estados Unidos criou ainda em 1993 o *National Drug Intelligence Center* (NDIC), cuja missão é produzir inteligência estratégica relacionada à produção, tráfico e consumo de drogas ilícitas, bem como crimes conexos e apoio à execução das políticas de controle de drogas, saúde pública e imposição da lei. Empregando atualmente mais de 350 pessoas, o NDIC também conta com um componente de contrainteligência. Embora subordinado ao Departamento de Justiça, o centro mantém parceria com o escritório de imposição das leis antinarcóticos do Departamento de Segurança (*Office of Counternarcotics Enforcement* do DHS), sobretudo em esforços para identificar, rastrear e cortar a ligação entre o tráfico de drogas e terrorismo, produzindo ainda relatórios estratégicos sobre lavagem de dinheiro. O NDIC obtém informações para a preparação de seus estudos analíticos de várias atividades, que incluem, por exemplo, acesso direto a bancos de dados de agências de segurança pública locais e estaduais e a obtenção de informação de outras agências de inteligência e de segurança pública da esfera federal.<sup>7</sup>

De modo semelhante, mas com um perfil mais tático e operacional, o *El Paso Intelligence Center* (EPIC) foi criado em 1974 e ampliou sua função original de inteligência sobre tráfico de drogas para abarcar temas tais como violações nas leis de imigração, tráfico de armas e explosivos, suspeitos furtivos e roubos de veículos, barcos e aviões principalmente na fronteira México-EUA, além de problemas relacionados a traficantes de heroína e imigrantes ilegais que atravessavam os limites fronteiriço e, a partir de 2001, passou a abranger também o contraterrorismo. Operado conjuntamente pela Administração de Imposição das Leis sobre Narcóticos (*Drug Enforcement Administration* – DEA), uma agência do Departamento de Justiça, e pelo órgão de Alfândega e Proteção de Fronteiras (*U.S. Customs and Border Protection* – CBP), o qual é parte do *Department of Homeland Security* (DHS), o EPIC conta com mais de 300 funcionários e oficiais de ligação de 15 agências.<sup>8</sup>

A função de inteligência na *Drug Enforcement Administration* (DEA) é trabalhar em coordenação com outras organizações federais, estaduais, locais, e até mesmo estrangeiras, na coleta, análise e disseminação de produtos de inteligência relacionados ao narcotráfico. A DEA é uma polícia especializada, e conta com uma divisão de inteligência para apoiar suas missões (CEPIK, 2006:23). A inteligência da DEA se ocupa principalmente em investigar organizações envolvidas no crescimento, manufatura, ou distribuição de narcóticos, contribui com outras investigações correntes, no sentido de ajudar a prender narcotraficantes, e provê informações estratégicas aos tomadores de decisões seja nos EUA ou no exterior.

<sup>7</sup> Disponível em: <<http://www.justice.gov/ndic/about.htm#Top>>. Acesso em: 20 jul. 2010.

<sup>8</sup> Disponível em: <<http://www.justice.gov/dea/programs/epic.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2010.

A DEA também recomenda e apoia programas para reduzir a disponibilidade de substâncias ilícitas no mercado doméstico e internacional.<sup>9</sup> Por considerar o narcotráfico como um financiador do terrorismo, a DEA busca rastrear o destino do dinheiro de algumas organizações narcotraficantes específicas e mapear células terroristas no mundo inteiro.<sup>10</sup> Daí o discurso que defende a cooperação com outras agências federais ligadas ao contra-terrorismo, amplamente incentivado, e que possivelmente irá aumentar no futuro.

Ponto importante de se chamar a atenção na nova estruturação de segurança pública na esfera federal nos EUA é o crescente envolvimento das empresas privadas, um fenômeno visível também nas áreas de defesa e inteligência externa, o qual aumentou muito em função desde as invasões do Afeganistão e do Iraque. A necessidade de incorporar proativamente o setor privado como um parceiro funcional no processo de coleta e compartilhamento de informações foi reivindicado por vários relatórios do pós-11/09 (CARTER, 2009:205). Um consórcio chamado *Law Enforcement- Private Security Consortium* foi formada em 2005 para prover pesquisa, treinamento e apoio técnico para apoiar o desenvolvimento de parcerias efetivas entre o setor público e o setor privado para a segurança nacional. Segundo seu relatório de 2009:

A parceria *Law enforcement – private security* (LE-PS) foi formada ou expandida para alcançar necessidades críticas como: prevenir ou responder a ataques terroristas, apoiar a revitalização de periferias urbanas, reunir recursos para o combate de crimes, compensar cortes no orçamento de segurança pública, melhorar a segurança em eventos especiais, melhorar a segurança da infraestrutura nacional, trazer as abordagens do policiamento comunitário e buscar novos recursos para lidar com o crime contra cidadãos e empresários. Muitas parcerias foram capazes de mensurar seu sucesso não só pelos encontros e trocas de informações como também pelos crimes prevenidos e resolvidos. (tradução nossa)<sup>11</sup>

As LE-PS têm crescido rapidamente nos últimos anos. Segundo este relatório, enquanto nos anos de 1980 essas iniciativas eram raras, em 2000 já havia cerca de 60 parcerias, atingindo 450 em 2006. As P3I (*Public-Private Partnership for Intelligence*), como vêm sendo chamadas pelos seus participantes, têm no setor público agências de segurança pública e agências governamentais, enquanto no setor privado conta com empresas de segurança, assim como câmaras de comércio locais, Grupos Empresariais e Industriais, Grupos de Vigilância Comunitários e associações civis.

Conforme o relatório, os EUA são muito dependentes da segurança privada, notando que as empresas privadas possuem cerca de 85% da infraestrutura

<sup>9</sup> Disponível em: <<http://www.justice.gov/dea/agency/mission.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2010.

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://www.usdoj.gov/dea/pubs/history/1999-2003.html>>. Acesso em: 19 jul. 2010.

<sup>11</sup> Disponível em: <<http://info.publicintelligence.net/PublicPrivatePolicing.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2010.

nacional (energia elétrica, sistemas de transporte, sistemas de comunicação etc.). Além disso, foi detectado que a segurança privada gasta muito mais recursos e emprega muito mais pessoal do que a segurança pública. É estimado que dois milhões de pessoas sejam empregadas pela segurança privada nos EUA<sup>12</sup>, cerca de três vezes mais funcionários do que as agências de segurança pública federais, estaduais e locais. Assim, as parcerias entre o setor público e privado surgem como uma tentativa de multiplicar a capacidade de prevenção de crimes e garantia da segurança nacional, por parte das agências de segurança pública. As ineficiências e riscos de corrupção associados têm sido destacados mais recentemente, mas ainda pouco estudados sistematicamente.

O principal desafio dos EUA, portanto, é ligar toda esta estrutura de inteligência de segurança pública, a fim de efetivamente continuar o seu papel tradicional de combate ao crime comum, ao crime organizado, ao tráfico de drogas, assim como enfrentar a ameaça do terrorismo, que agora passa a ser considerada um problema tanto da Inteligência Doméstica, quanto de Segurança Pública. A criação de organizações adicionais de Inteligência de Segurança Pública, assim como o desenvolvimento de vários centros estaduais de integração de inteligência de segurança pública (*Fusion Centers*)<sup>13</sup>, por outro lado, também aumenta a complexidade burocrática do sistema, criando renovados desafios ao compartilhamento de informações e análise integrada de informações.<sup>14</sup> Veremos a seguir como os EUA vêm enfrentando este desafio.

#### 4. CAPACIDADE ANALÍTICA E REDES DE COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES

A análise de inteligência de segurança pública nos Estados Unidos ao nível estadual e local desenvolveu dois caminhos distintos durante a sua evolução no século XX, principalmente desde que se começou a sistematizar as informações

<sup>12</sup> Disponível em: <<http://publicintelligence.net/operation-partnership-law-enforcement-and-private-security-collaborations/>>. Acesso em: 10 ago. 2010.

<sup>13</sup> Um tema recorrente que já foi descrito como um paradoxo é o choque entre o desejo de centralização enquanto necessita-se a maximização do livre fluxo de informações. Betts (2009:91) lembra-nos que Wilensky identificou há quarenta anos que o impacto da hierarquia, centralização e especialização da inteligência e do desenvolvimento tecnológico só aumentou esse problema (GILL, 2009:220).

<sup>14</sup> Os desafios da reforma e da expansão do sistema de Inteligência de Segurança Pública não se restringem aos que serão abordados aqui. Genericamente, existem muitos paradoxos no desenvolvimento de teorias normativas para reformas, fazendo com que a resolução de algumas patologias organizacionais produzam outras, por exemplo, o desenvolvimento de sistemas de aviso mais sensíveis irá resultar em mais casos de "crying wolf", isto é, avisos falsos, e assim os avisos serão mais propensos a serem ignorados, criando maior risco de falha do que antes (GILL, 2009:211). Glenn Hastedt e Douglas Skelley (2009:126-127) propõem uma análise mais detalhada dos paradoxos organizacionais, sendo uma delas: a estrutura requerida para melhorar o controle, supervisão e segurança do processo de inteligência impede o livre fluxo de informações do qual o sucesso do processo depende (GILL, 2009:211).

criminosas e a se aperfeiçoar a análise estatística nas décadas de 1940 e 1950. Similar ao que era executado em nível federal pelo FBI, o primeiro ramo da análise de inteligência nas agências estaduais e locais é a Análise Investigativa (OSBORNE, 2006:06-07). Ela se concentra, na maior parte das vezes, em apoiar as operações de repressão e os mandados de prisão contra organizações criminosas e narcotraficantes, resolvendo casos específicos. A análise investigativa tem um caráter reativo, ou seja, trabalha com base no crime que já aconteceu, e busca descobrir o autor do crime.

A outra vertente é a da Análise Criminal, cujo objetivo é subsidiar os tomadores de decisão, com informações táticas e estratégicas de combate ao crime. Este tipo de análise surgiu tipicamente no nível local, de uma forma de policiamento orientada pelo patrulhamento ostensivo, ou seja, normalmente as informações são recolhidas por policiais de rua (*street police*) e sistematizadas nas delegacias e departamentos policiais, de modo a permitir identificar os padrões da criminalidade local e assim elaborar políticas de prevenção mais racionais. Dessa forma, diferentemente da Análise Investigativa, a natureza da Análise Criminal é pró-ativa e preventiva, na medida em que se propõe a evitar os crimes, e não a solucionar os que já aconteceram. De uma maneira simples, "os analistas criminais estão envolvidos em analisar crimes, e a inteligência investigativa em analisar criminosos" (OSBORNE, 2006:08).

Esta estrutura de Inteligência de Segurança Pública dividida em duas vertentes analíticas não é tipicamente americana, mas existe em todos os lugares em que parte dos efetivos policiais funciona como polícia ostensiva e parte do efetivo tem missões de polícia judiciária. A separação de funções analíticas entre analistas criminais e analistas investigativos é similar à segregação ou especialização entre agências de diferentes localidades em diferentes níveis (federal, estadual ou local), o que leva à retenção de informações e à sensação duradoura de que cada agência toma uma única perspectiva de trabalho (OSBORNE, 2006:10).

Em novembro de 2004, duas organizações, a *Global Justice Information Sharing Initiative* (GLOBAL) e a *International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts* (IALEIA) publicaram um livro sobre padrões de trabalho analítico, chamado de *Law Enforcement Analytical Standards*. Nesta publicação, a tentativa foi fundir as duas formas de análise, mostrando que uma necessita da outra para aumentar a efetividade dos serviços de inteligência de segurança pública.

A introdução de novas tecnologias a partir das décadas de 1980 e 1990, principalmente no que diz respeito à coleta, armazenamento, gestão e compartilhamento de informações, impactaram de forma significativa a efetividade e eficiência da inteligência de segurança pública nos Estados Unidos, além de contribuir para aprimorar a capacidade analítica das agências.

O sistema de redes colaborativas, que intensificam as conexões entre a dimensão federal e a dimensão estadual e local, foi beneficiado pelo armazenamento digital de informações e compartilhamento através de redes computadorizadas. Naturalmente, tal processo não se deu de forma homogênea ou sem conflitos e problemas.

O uso de computadores pelas agências locais como ferramenta de trabalho foi sendo espalhado durante a década de 1990 e, a partir de 2001, tal processo foi intensificado. O percentual de agências policiais locais utilizando computadores foi de 5% em 1990, para 56% em 2003, sendo que os departamentos que utilizavam computadores empregavam 83% dos policiais. Mais de 90% das localidades com mais de 50.000 habitantes possuíam delegacias com computadores em 2003.<sup>15</sup> A evolução tecnológica do computador e do *software* deu maior autonomia às agências locais no que se refere à análise criminal, decorrente do desenvolvimento e possibilidade de gerenciamento de análises estatísticas.

Apesar de as primeiras iniciativas de integração das redes de informação e análise de inteligência de segurança pública terem surgido a partir da dinâmica local e estadual (como o *Regional Information Sharing System – RISS* – e a *Law Enforcement Intelligence Unity – LEIU*), importantes redes colaborativas foram desenvolvidas por iniciativas federais, para coordenar as atividades de inteligência de segurança pública.

Exemplo disso é o *Financial Crimes Enforcement Network* (FinCEN), criado em 1990 pelo Departamento do Tesouro (USTREA), destinada a manter uma rede analítica para apoiar mais diretamente a detecção, investigação e instrução processual da acusação [*prosecution*], nos casos de lavagem de dinheiro levada a cabo no âmbito doméstico e no exterior, além de outros crimes financeiros e eletrônicos (CEPIK, 2006:25).

O fato é que ao longo da última década desde setembro de 2001, vêm ocorrendo reformas nessa estrutura de análise, no intuito de melhorar a sistemática de combate às ameaças tradicionais das agências policiais estaduais e locais (a criminalidade em geral), como também prepará-las para enfrentar os novos desafios impostos pela agenda estadunidense de enfrentamento do terrorismo internacional.<sup>16</sup> O *Homeland Security Act of 2002* e o *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act de 2004* foram as legislações que estabeleceram a

estrutura legal do compartilhamento de informações na era pós-11/09, além de instituir uma doutrina e diretrizes para este fim.

O NCTC, já mencionado na seção anterior, foi uma inovação na centralização de informações, análise e posterior compartilhamento de inteligência relacionada ao terrorismo. Em maio de 2006, dois anos depois de sua criação, o NCTC já coletava informações de 28 diferentes redes governamentais e publicava-as em um único sítio na internet, acessível às agências individualmente (MURPHYS, 2007:178).

A legislação adotada e a expansão dos gastos públicos com segurança nos Estados Unidos permitiu o estabelecimento de iniciativas como a do *Information Sharing Environment* (ISE). O ISE é um leque formal de diretrizes e processos destinados a desenvolver o compartilhamento de informações entre cinco setores críticos – a Comunidade de Inteligência; a dimensão federal de Segurança Pública; a dimensão estadual e local de Segurança Pública; o setor privado; e os parceiros estrangeiros (CARTER, 2009:209). O ambicioso plano pretendia criar uma cultura de compartilhamento voluntário e proativo de informações em mão dupla, melhorando a conectividade tecnológica entre as entidades participantes, aumentando a qualidade de informações enquanto mantém a segurança informacional. Um trabalho crítico de avaliação dos resultados obtidos escapa às possibilidades deste texto, mas resta como agenda de pesquisa necessária uma vez que o Brasil enfrenta desafios semelhantes de compartilhamento informacional.

Outra iniciativa a mencionar foi a publicação de uma *National Strategy for Information Sharing* em 2007, a qual enfatizava a necessidade e a importância de incluir os *Fusion Centers* estaduais e locais como peças centrais desta estratégia nacional (BURCH, 2008:16). Nesse sentido, o diretório central do ISE estabeleceu o *National Fusion Center Coordination Group* (NFCCG), encabeçado pelo DHS e pelo Departamento de Justiça, no intuito de carrear recursos federais para promover a integração nacional em rede dos *Fusion Centers* (CARTER, 2008: 14).

Ainda em março de 2002, a *International Association of Chiefs of Police* (IACP) convocou um encontro para discutir um plano nacional de compartilhamento de informações, formando-se desde então o *Global Intelligence Working Group* (GIWG), com participação tanto de funcionários federais, quanto estaduais e locais (CARTER, 2008:06). Este grupo incluía quadros de mais de 30 Estados e localidades que se encontravam com representantes das principais agências de segurança pública dos EUA, tais como o FBI e a DEA. O resultado foi o *National Criminal Intelligence Sharing Plan* (NCISP), o qual recomendava à IALEIA a elaboração de padrões metodológicos e procedimentos básicos para o trabalho dos analistas e seus produtos analíticos (PETERSON, 2007: 08).

<sup>15</sup> Conforme o site *Bureau of Justice Statistics*, disponível em: <<http://bjs.ojp.usdoj.gov/index.cfm?ty=qa&iid=350>>. Acesso em: 02 ago. 2010.

<sup>16</sup> Logo em outubro de 2001, o FBI criou a *College of Analytic Studies* na Academia do FBI em Quantico, Virginia. Logo no primeiro curso de formação de seis semanas foram graduados 264 analistas. Além disso, o FBI também produziu um *"Intelligence Dissemination Manual"* (Manual de Disseminação de Inteligência), para auxiliar na transmissão e disseminação de material classificado para a comunidade policial estadual e local (MURPHY, 2007:178).

Além de documentos de estratégia e padrões de qualidade, e da formação de redes e comunidades de práticas, disseminou-se também nos Estados Unidos e no Reino Unido o conceito de policiamento conduzido pela inteligência (*Intelligence Led-Policing*). O policiamento orientado pela inteligência tornou-se quase um mantra repetido em muitos países, concebido com um empreendimento colaborativo baseado em operações de inteligência melhoradas e no policiamento e solução de problemas apontados pela comunidade (PETERSON, 2005:09-10). A inteligência deveria ser incorporada ao processo de planejamento das ações policiais a fim de refletir os problemas e questões da comunidade. A troca de informações se tornaria uma política, e não uma prática informal. Mais importante ainda, a inteligência deveria ser contingente na qualidade da análise dos dados, assim, o desenvolvimento de técnicas analíticas, de treinamento e de assistência técnica seria apoiado. Naturalmente, a prática do policiamento conduzido pela inteligência é mais complicada do que a proposição conceitual, pois as organizações policiais precisariam reavaliar e mudar muitas de suas políticas e protocolos correntes. Além disso, em função dos limites orçamentários e da incipiente profissionalização da atividade de inteligência, não são todas as agências que podem empregar analistas ou oficiais de inteligência.

De todas as iniciativas mencionadas, os resultados mais robustos na experiência recente da inteligência de segurança pública nos Estados Unidos nos parecem ser os *Fusion Centers*, centros de integração analítica de iniciativa local e estadual, financiados pelo executivo federal. Esses centros cresceram como uma resposta local e estadual aos ataques de 11 de setembro (BURCH, 2008:11). No entanto, os recursos financeiros federais não se concretizaram para os *Fusion Centers* até 2004, e os oficiais do FBI e do DHS só iniciaram seus trabalhos junto aos centros a partir de 2006. Os *Fusion Center* não são centros operacionais, mas, sim, centros de apoio com funções de análise. Representam uma mudança significativa na natureza da inteligência de segurança pública até então, pois passam de uma atitude reativa para uma proativa, com a finalidade de identificar criminosos, padrões de ocorrência de crimes e ameaças à segurança interna, permitindo agir antes que eles ajam (CARTER, 2008: 08). Os *Fusion Centers* são, neste sentido, um amalgamado de práticas e experiências das diversas agências federais, estaduais e locais (e do setor privado em alguns casos), que conduzem as informações brutas das suas respectivas unidades para serem analisadas em conjunto com os outros funcionários do centro e disseminadas novamente para a sua agência original.

Em 2006 foram publicadas as *Fusion Center Guidelines*, diretrizes relativas a padrões nacionais de funcionamento dos *Fusion Center*.<sup>17</sup> Ainda que as diretrizes recomendadas sejam de adoção voluntária e a filosofia e ética profissionais

<sup>17</sup> Disponível em: <[http://it.ojp.gov/documents/fusion\\_center\\_guidelines.pdf](http://it.ojp.gov/documents/fusion_center_guidelines.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2010.

apresentadas, de natureza muito genérica (CARTER, 2008: 18), é importante perceber que tais *Guidelines* não podem ser vistos como um único processo, e, sim, dentro de um contexto maior de leis e estratégias nacionais que envolvem a segurança pública norte-americana, com o desafio de acomodar uma enorme comunidade policial heterogênea e historicamente descentralizada.

Esses centros de integração expandiram-se ainda mais quando a ISE dotou-os da responsabilidade de servirem como unidades centrais no compartilhamento de informações relacionadas ao terrorismo entre a comunidade policial e os outros parceiros do ISE, principalmente a Comunidade de Inteligência (CARTER, 2009: xii). Organizacionalmente, cada *Fusion Center* local fornece informações brutas e relatórios de análises ao *Fusion Center* estadual primário, que valorará as informações e a distribuirá para a Comunidade Policial local, estadual e federal e para a Comunidade de inteligência através do ISE.

O aprimoramento e a expansão desses centros trazem consigo importantes transformações e desafios. Um deles é estabelecer conjuntamente um processo padrão de desenvolvimento desses centros, de forma a evitar esforços duplicados e desnecessários, ou então até mesmo estratégias contraditórias.<sup>18</sup>

Além disso, existe o risco de tais *Fusion Centers* serem economicamente insustentáveis (BURCH, 2008:12). Se, por um lado os centros estaduais e locais são amplamente financiados por iniciativas locais e estaduais, os atuais fundos federais não são uma garantia futura dada a crise fiscal americana, e, muitas vezes, a necessidade de alocação de fundos federais dentro de um curto espaço de tempo, sem uma orientação planejada, pode resultar na interrupção do financiamento.

Do ponto de vista organizacional, a capacidade de conectar em rede e integrar mais de 17.000 departamentos policiais com os *Fusion Centers*, e então ligá-los aos outros centros e agências federais, também é um enorme desafio (BURCH, 2008:12). Como resultado, múltiplas estratégias e tecnologias precisam ser desenvolvidas para garantir o fluxo vertical e horizontal de informações no sistema, em um movimento de mão-dupla. Nesse sentido, os atuais sistemas de rede para o compartilhamento de informações – RISS<sup>19</sup>, LEO<sup>20</sup>, HSNP<sup>21</sup>, NLETS<sup>22</sup> e ATIX<sup>23</sup> – precisariam ser muito mais estudados para que se pudesse comparar as soluções encontradas (ou não encontradas) nos Estados Unidos com os desafios e possibilidades no Brasil (CARTER, 2008:09).

<sup>18</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/769022-servico-secreto-dos-eua-cresceu-para-de-controle-apos-11-de-setembro-diz-jornal.shtml>>. Acesso em: 21 jul. 2010.

<sup>19</sup> Regional Information Sharing System Network: <<http://www.riss.net>>.

<sup>20</sup> Law Enforcement Online: <<http://www.fbi.gov/hq/cjisd/leo.htm>>.

<sup>21</sup> Homeland Security Information Network: <<http://www.gao.gov/new.items/d07822t.pdf>>.

<sup>22</sup> International Justice and Public Safety Network: <<http://www.nlets.org>>.

<sup>23</sup> Automated Trusted Information Exchange: <<http://www.riss.net/Atix.aspx>>.

A LEO, por exemplo, é a principal rede de segurança pública dos EUA, ligando mais de 17.000 agências estaduais e locais em todo o país. Ao todo, calcula-se cerca de 35.000 computadores conectados entre si (MURPHY, 2007:178). Entretanto, segundo Murphy (2007:177), esta rede é limitada ao compartilhamento de informações “Sensíveis mas Não Secretas” (*Sensitive But Unclassified – SBU*), o que limita a segurança da rede e reduz os incentivos ao compartilhamento de informações mais sensíveis, diferentemente das duas maiores redes de inteligência dos EUA, a Intelink (ligada à Inteligência Nacional, ou de Estado, seguindo o termo usual brasileiro) e a SIPRNET (*Secret Internet Protocol Router Network*, dirigida pelo Departamento da Defesa), responsáveis, respectivamente, por “material sensível e altamente secreto” (*sensitive highly classified material*) e por “material secreto” (*classified material*). Ainda assim, a LEO inclui ferramentas que auxiliam no policiamento conduzido pela inteligência (*Intelligence Led-Policing*), incluindo acessos ao *National Crime Information Center* (NCIC), o *Integrated Automatic Fingerprint Identification System* (IAFIS) e o *Interstate Identification Index* (III).

Dentre estes bancos de dados destaca-se o IAFIS. Até meados da década de 1990, atrasos substanciais faziam parte do processo de identificação por meio de impressão digital, pois os cartões que as continham deviam ser fisicamente transportados e processados. A verificação de uma impressão podia levar até três meses para ser completada. O FBI formou uma parceria com a comunidade de imposição da lei, a fim de revitalizar o processo de identificação por meio da impressão digital, o que levou ao desenvolvimento do IAFIS, o qual começou a funcionar em julho de 1999. O Sistema Integrado de Identificação de Impressões Digitais é um sistema nacional para impressões digitais e histórico criminal mantido pelo FBI e pelo *Criminal Justice Information Services* (CJIS) e ligado em rede pela LEO.

O IAFIS proporciona a capacidade de busca automatizada de impressões digitais, arquivamento eletrônico de imagem e troca eletrônica de impressões digitais 24 horas por dia. Como resultado da submissão digital de impressões, as agências recebem respostas eletrônicas para impressões digitais de criminosos dentro de duas horas ou dentro de 24 horas, caso as impressões sejam civis. O IAFIS possui a maior base biométrica do mundo, contendo a impressão digital e o histórico criminal de mais de 47 milhões de pessoas no seu *Criminal Master File*. As impressões e o histórico criminal são voluntariamente submetidos por agências estaduais, locais e federais de imposição da lei.

Voltando às redes organizacionais, o *Regional Information Sharing System* (RISS) foi criado ainda em 1973 por iniciativa de polícias locais e estaduais objetivando o compartilhamento de informações e o provimento de

cooperação entre diferentes agências de combate ao crime organizado. Tem como princípio fundamental fomentar a habilidade das agências estaduais e locais de justiça criminal para identificar, enquadrar (*target*) e remover conspirações e atividades criminais, para além dos limites jurisdicionais de cada agência. O programa RISS abrange troca de informações, análise conjunta e telecomunicações seguras. O RISS disponibiliza uma intranet para o trabalho em rede entre as agências de imposição da lei. O número de membros do programa RISS está em torno de 6.600 agências policiais de todo o território dos EUA, incluindo ainda algumas agências policiais no Canadá, Reino Unido e Austrália (CEPIK, 2006:25).

Por sua vez, o *Homeland Security Information Network* (HSNI) é uma rede de compartilhamento de informações relacionadas ao terrorismo entre o DHS e agências federais, estaduais, locais, setor privado e outras organizações governamentais possivelmente envolvidas em identificar e prevenir ataques terroristas. O banco de dados do HSNI é alimentado com um grande volume de informações que vão desde Relatórios de Atividades Suspeitas, a Boletins diários de Segurança Pública (CARTER, 2009: 350). As informações coletadas têm como foco principal atividades e situações, ao invés de indivíduos. Depois de informados os dados relacionados aos fatos, pode-se incluir informações de identificação individual. Entretanto, os dados pessoais só poderão ser acessados ao pessoal autorizado (Comunidade de Inteligência e Policiais), sendo disponível às outras entidades do HSNI (Setor Privado e Agências Não Governamentais) somente as informações relacionadas às atividades.

É importante perceber que a implementação de sistemas e a introdução de novas tecnologias não resolverão sozinhas os problemas de compartilhamento de informações e de coordenação. É preciso que haja estratégia, financiamento, direção e clareza na divisão de trabalho entre agências locais, estaduais e federais. Neste sentido, a *Homeland Security Information Network* (HSIN) é um exemplo negativo destacado por Burch (2008). A HSIN é considerada pelo DHS a rede primária de compartilhamento de informações sobre terrorismo, pois envolve uma ampla gama de comunidades de interesse. O problema do HSIN foi sua implementação sem o devido planejamento junto às redes colaborativas já existentes, como a RISS, a LEO e o *Joint Regional Information Exchange System* (JRIES).

Posteriormente, no intuito de melhorar a coordenação com o nível estadual, o DHS instituiu o cargo de *Homeland Security Advisor* em cada Estado, sendo de responsabilidade do governador apontar um responsável para preencher a vaga (MURPHY, 2007: 171). Mesmo assim, a problemática da integração do HSNI com as outras redes estaduais e locais continua, principalmente pela falta de uma

linguagem computacional compatível entre os sistemas.<sup>24</sup> Para além do desafio da coordenação, é necessário que haja um treinamento padrão de pessoal, no intuito de desenvolver a capacidade analítica dos envolvidos, e evitar excessivos esforços duplicados e desconexos advindos do grande volume de informações existentes.

Embora importantes mudanças tenham ocorrido na área de inteligência desde o 11/09 nos Estados Unidos, o desafio representado pela cultura institucional no relacionamento entre agentes federais e estaduais e os policiais locais ainda permanece, contudo, em menor grau, se comparado ao período anterior. Existe uma certa tensão entre os profissionais dessas esferas no tocante ao compartilhamento de informações, pois se por um lado os agentes federais e estaduais se percebem mais importantes e profissionais que os locais, acreditando na fácil possibilidade de vazamento de informações críticas se em posse dos agentes locais, por outro lado, os policiais locais temem a autoridade que os federais e estaduais têm para investigá-los em casos de corrupção e violações de direitos civis.

Além disso, as agências locais também mantêm a crença de que o FBI é oportunista, esperando a polícia local coletar informações e estar muito perto de resolver o caso, e então o FBI entrar em ação, ficando com as glórias da resolução do caso (SMITH, 2007:182). Esta seria mais uma razão para não compartilhar informações. A frustração quanto ao fluxo de informações entre essas dimensões é tanta que o *New York Police Department* (NYPD) mantém funcionários em onze postos avançados fora dos EUA, incluindo Londres, Paris e Abu Dhabi. Alegam que, sendo a sua cidade alvo provável de ataques terroristas, precisam do seu próprio pessoal em lugares onde informações-chaves podem ser levantadas, pois não confiam que o FBI, a CIA e outras agências federais irão disponibilizar a informação a tempo (CORDNER & SCARBOROUGH, 2010: 03).

Ainda que os desafios, no que se refere à análise e disseminação e compartilhamento de informações, não tenham sido completamente solucionados, em país algum, as características do federalismo norte-americano colocam o caso dos Estados Unidos como uma experiência relevante para ser estudada pelos brasileiros. As mudanças doutrinárias, culturais e organizacionais, tanto na comunidade policial quanto na comunidade de inteligência, na busca de uma melhor efetividade e eficiência frente às novas ameaças de segurança pública nos EUA, estão longe de serem irrelevantes para o Brasil.

<sup>24</sup> Existem projetos em andamento, como o *Semantic Web*, desenvolvido para aumentar a capacidade de busca e compartilhamento de informações dentro de redes, compatibilizando o *Extensible Markup Language* (XML) de vários sistemas operacionais que utilizam uma linguagem distinta. Para ver mais: Hingst, Rachel. "Semantic Web: Technology for Integration" *In Can't we all just get along? Improving the Law Enforcement Intelligence Community Relationship*. Washington: NDIC Press, 2007.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto buscou expor a lógica e a evolução do sistema de Inteligência de Segurança Pública dos EUA e os desafios desde o 11/09. A comunidade policial dos EUA, historicamente heterogênea, descentralizada e com pouquíssima comunicação com a Comunidade de Inteligência, viu seu papel na Segurança Pública Nacional, e, especificamente, na *Homeland Security*, ser valorizado e acrescido de uma série de responsabilidades, assim como benesses, após os ataques terroristas de 2001 e a reorganização da comunidade de inteligência após 2004.

O reconhecimento das agências policiais locais e estaduais pela dimensão federal como atores-chaves nas funções contraterroristas, coloca uma série de desafios quanto à organização funcional do sistema de Inteligência de Segurança Pública, além de impor o desenvolvimento de novos métodos de fusão de inteligência e compartilhamento de informações, dentro dessa grande rede de agências, integrando os níveis locais, estaduais e federais nas redes já existentes. É incerto ainda reconhecer se as reformas institucionais feitas estão realmente conseguindo conectar as várias dimensões (locais, estaduais e federais) e aproximar a comunidade policial da comunidade de Inteligência, ou se os órgãos criados para tais fins não foram meramente adicionados a um sistema já excessivamente burocratizado e capturado por interesses corporativos e privados. Nesta direção, entretanto é que a pesquisa comparada poderia avançar.

## 6. REFERÊNCIAS

- BUREAU OF JUSTICE ASSISTANCE. *The Statewide Intelligence Systems Program*. Monograph, BJA, Tallahassee: Bureau of Justice Assistance, 1998, pp. 43.
- BURCH, James. The Domestic Intelligence Gap: Progress Since the 9/11? *Homeland Security Affairs*, Supplement nº 2, 2008. Disponível em <<http://www.hsaj.org/?special:article=supplement.2.2>>.
- CARTER, David L. *Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies*. Michigan: Michigan State University, 2004.
- CARTER, David L. *Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies. Second Edition*. Michigan: Michigan State University, 2009.
- CARTER, David L. *The Concept and Development of Intelligence-Led Policing (ILP)*. Michigan: Michigan State University, 2008.
- CARTER, David L. *The Intelligence Fusion Process*. Michigan: Michigan State University, 2008.

CEPIK, Marco. Inteligência de Segurança Pública em Seis Países: Mandatos Legais e Estrutura Organizacional, In: RATTON Jr, Jose Luiz; BARROS, Marcelo. (Org.). *Polícia, Democracia e Sociedade*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 101-149.

CORDNER, Gary W. & SCARBOROUGH, Kathryn E. "Information Sharing: Exploring the Intersection of Policing with National and Military Intelligence". *Homeland of Security Affairs*, v. VI, nº 1. January, 2010.

ESTEVEZ, Eduardo E. *Elementos para el debate sobre inteligencia civil e investigación criminal desde la perspectiva conceptual*. Buenos Aires, manuscrito, 2002.

FICO, Carlos. *Como Eles Agiam – Os subterrâneos da ditadura militar: espionagem e polícia política*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FURTADO, Vasco. *Tecnologia e Gestão da Informação na Segurança Pública*. Fortaleza, Garamond, 2002.

GILL, Peter. Development of Intelligence-Led Policing in the UK. In: *Rounding Up the Usual Suspects?* Aldershot: Ashgate, 2000. p. 77 – 99.

GILL, Peter, MARRIN, Stephen & PHYTIAN, Mark. *Intelligence Theory: Key Questions and Debates*. New York: Routledge, 2009.

GODWIN, Cory A. "Applying Correctional Intelligence to Law Enforcement Investigations." *Corrections Today*. August, 1999. p. 95 – 100.

HULNICK, Arthur S. Intelligence and Law Enforcement: The "Spies Are Not Cops" Problem. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*. Fall, 1997. p. 269 – 286.

HULNICK, Arthur S. Home Time: A New Paradigm for Domestic Intelligence *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*. December, 2009.

IACP. Criminal Intelligence Sharing: A National Plan for Intelligence Led Policing At the Local, State and Federal Levels. *Intelligence Sharing Report*, COPS, 2002. Pp. 22.

MURPHY, Robert B. 2007. Problems and Progress in Information Sharing. In: *Can't We All Just Get Along? Improving the Law Enforcement-Intelligence Community Relationship*. Washington: National Defense Intelligence College. p. 163 –178, 2007.

OSBORNE, Deborah. *Out of Bounds – Innovation and Change in Law Enforcement Intelligence Analysis*. Washington: Joint Military Intelligence College, 2006.

PETERSON, Marilyn B.. MOREHOUSE, Bob. WRIGHT, Richard. *Intelligence 2000: Revising the Basic Elements*. Sacramento, CA: Law Enforcement Intelligence Unit, 2000.

PETERSON, Marilyn B. *Intelligence-Led Policing: The New Intelligence Architecture*. Washington: Bureau of Justice Assistance, 2005.

PETERSON, Marilyn B. Developments in Law Enforcement Intelligence Analysis. In: *Can't We All Just Get Along? Improving the Law Enforcement-Intelligence Community Relationship*. Washington: National Defense Intelligence College. p. 3-20, 2007.

ROLLIS, D. The Wall Between National Security and Law Enforcement. In: *Can't We All Just Get Along? Improving the Law Enforcement-Intelligence Community Relationship*. Washington: National Defense Intelligence College. p. 143-162, 2007.

SCHAFER, Joseph A. *Policing 2020: Exploring the future of Crime, Communities, and Policing*, Quantico: Police Futurists International, 2007.

SULC, Lawrence B. *Law Enforcement Counterintelligence*. Kansas City: Varro Press, 1996.

THEOHARIS, Athan. *The FBI – An Annotated Bibliography and Research Guide*. New York: Garland Publishing, Inc., 1994.

THOMAS, Gregory. Automated Intelligence Systems: guiding law enforcement in the 21st century. *International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts, Inc.*, Spring 2002. p. 99 – 105.

TREVERTON, Gregory F. *Reorganizing U.S. domestic intelligence: assessing the options*. Santa Monica: RAND Corporation, 2008.

VOELZ, Glenn James. *Managing the Private Spies: the use of commercial augmentation for intelligence operations*. Washington, DC: Joint Military Intelligence College, 2006.

WAXMAN, Matthew C. Police and National Security: American Local Law Enforcement and Counter-Terrorism After 9/11. *Columbia Public Law & Legal Theory Working Papers*. Paper 08157, 2008.

ZEGART, Amy. 9/11 and the FBI: The organizational roots of failure. *Intelligence and National Security*. April, 2007.