

ISSN 2675-7168 (Impressa)
ISSN 2675-7249 (CD-Rom)



RISP

Revista de Inteligência de Segurança Pública
v. 5, n. 5, 2022.



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Polícia Civil
Subsecretaria de Inteligência
Escola de Inteligência de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro

RISP – Revista de Inteligência de Segurança Pública

v. 5, n. 5, 2022

ISSN 2675-7168 (Impressa); 2675-7249 (CD-Rom)



Esta obra está licenciada com uma Licença
Creative Commons Atribuição – Não Comercial 4.0 Internacional

EXPEDIENTE



Secretaria de Estado de Polícia Civil
Subsecretaria de Inteligência
Escola de Inteligência de Segurança Pública

Governador do Estado do Rio de Janeiro

Cláudio Bomfim de Castro e Silva

Secretário de Polícia SEPOL

Fernando Antônio Paes de Andrade Albuquerque

Subsecretário de Inteligência

Marcus Castro Nunes Maia

Diretora-Geral da ESISPERJ

Zoraia Saint'Clair Branco

Editora-Chefe da RISP

Zoraia Saint'Clair Branco

Editor-Executivo da RISP

André Luiz Franco Pereira

Revisoras

Alessandra de O. R. de Paiva Passos

Maria Di Luca Martino de Aguiar

Capa e Editoração gráfica

Leandro Martins de Paiva Passos

Disponível em:

<https://esisperj-ead.pcivil.rj.gov.br/login/index.php>

<http://www.policiacivilrj.net.br/risp.php>

Conselho Editorial

Adriana Pereira Mendes, SEPOL

Bruno Gilaberte Freitas, SEPOL

Carlos Eduardo Rangel, SEPOL

Carolina Salomão Albuquerque, SEPOL

Flávio Marcos Amaral de Brito, SEPOL

Carlos Augusto Neto Leba, SEPOL

Luiz Lima Ramos Filho, SEPOL

Marcus Antonio Neves Pereira, SEPOL

Renata Teixeira, SEPOL

Tarcísio Jansen, SEPOL

Wallace Anthony Capdeville Breyer, SEPOL

Comitê Editorial

Fabio Cardoso Júnior

Mara Margareth Torres Feitosa

Marcelo Luiz Santos Martins

Marcos Felipe Pereira Gonçalves da Motta

Robson da Costa Ferreira da Silva

Pareceristas

Cel Eng R1 (EB) Ivan Carlos Soares de Oliveira -
Prof. Dr.

ivan.oliveira@defesa.gov.br

Sr^a. Cintiene Sandes Monfredo Mendes -Prof^a. Dr^a.

cintiene.mendes@defesa.gov.br

Sr^a. Viviane Machado Caminha -Prof^a. Dr^a.

viviane.caminha@defesa.gov.br

ESISPERJ

Zoraia Saint'Clair Branco – Diretora-Geral

Mara Margareth Torres Feitosa, Supervisora de
Planejamento e Gestão

André Luiz Franco Pereira, Coordenador de
Doutrina e Pesquisa

Alessandra de Oliveira Rodrigues de Paiva Passos,

Coordenadora Pedagógica e de Ensino

Lara Fialho Bastos Sá do Nascimento,

Coordenação Pedagógica e EaD

Leandro Martins de Paiva Passos, Analista,

Responsável Técnico EaD e Comunicação Visual

Rua do Lavradio, nº 162 – Centro – Rio de Janeiro/RJ

Tel.: (21) 2334-6027 e 2334-5861. E-mail:

esisperj@gmail.com

Dados internacionais de catalogação na publicação (CIP)

Revista de Inteligência de Segurança Pública [impressa] [CD-Rom] /
Escola de Inteligência de Segurança Pública do Estado do Rio
de Janeiro, Subsecretaria de Inteligência, Secretaria de
Estado de Polícia Civil. N. 5. Vol. 5 (2022). Rio de Janeiro:
ESISPERJ, 2022.

Anual

ISSN 2675-7168 (Impressa); 2675-7249 (CD-Rom)

1. Inteligência - periódicos. 2. Segurança Pública -
periódicos. 3. Segurança e Defesa - periódicos. 4. Educação
Profissional e Inteligência - periódicos. Secretaria de Estado de
Polícia Civil, Subsecretaria de Inteligência, Escola de
Inteligência de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro.

CDD 353.1

Sumário

Editorial	3
OPERAÇÕES DE INTELIGÊNCIA INTERAGÊNCIAS: DO IMPROVÁVEL AO PROMISSOR	7
<i>Carlos Augusto Neto Leba</i>	
A IMPRESCINDIBILIDADE DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO NA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA	29
<i>Marcos Felipe Pereira Gonçalves Gomes da Motta</i>	
IMPACTO DO FLUXO MIGRATÓRIO INTERNACIONAL NO ESTADO DE SANTA CATARINA SOB ÓTICA DA INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA	43
<i>Alan Pinheiro de Paula</i>	
<i>João Marcos Tanan Sales</i>	
ABRANGÊNCIA E EMBASAMENTO DO PREPARO DO PROFISSIONAL DE INTELIGÊNCIA COM BASE NA TEORIA DAS INTELIGÊNCIAS MÚLTIPLAS DE HOWARD GARDNER	62
<i>Valdir Campoi Junior</i>	
<i>Bruno Ganem Versia</i>	
ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO: UMA ANÁLISE À LUZ DA LEGISLAÇÃO EM VIGOR NO BRASIL.....	81
<i>Arthur Thomes Coelho Farache</i>	
<i>Carlos Eduardo Matos de Souza</i>	
SISTEMAS E PLANOS DE INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA E O DESAFIO NO ESTABELECIMENTO DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS	95
<i>José Itamar Soares Júnior</i>	
<i>Pérsio Moreira de Ataíde Ramos</i>	
A RISP	117
A ESISPERJ.....	117
DIRETRIZES PARA AUTORES.....	118

Editorial

Eis a quinta edição da Revista de Inteligência de Segurança Pública – RISP, tendo a honra de ser a primeira edição em que há uma parceria com a Escola Superior de Defesa (ESD) em relação ao Curso Superior de Inteligência Estratégica (CSIE), curso que contou com suas primeiras edições na Escola Superior de Guerra sendo, a partir do ano de 2021, editado por aquela Escola.

Ficamos honrados com a parceria uma vez que sou egressa da Escola Superior de Guerra (ESG), nos Cursos de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE) e Superior de Defesa (CSD), ambos em 2015, sendo grata por todos os ensinamentos, amizades e parcerias que se mantêm cotidianamente.

Inteligência de Segurança Pública (ISP) é um tema de trabalho e de estudos que se conecta com as mais diversas atividades de Inteligência: Inteligência de Estado, Inteligência Militar, Inteligência Empresarial, dentre outras modalidades e por quantas se desejar aplicar. No mesmo sentido Joanisval Brito Gonçalves traz em sua obra *Atividade de Inteligência e Legislação Correlata*, 6ª ed., 2018, já clássica na área da Inteligência, o escopo dessa atividade ao deixar claro que “[...] diz respeito à obtenção e análise de informações que venham a subsidiar o processo decisório de diferentes níveis e atividades. Daí que praticamente tudo pode ser objeto de análise de informações: questões de política externa, assuntos internos, problemas estratégicos contemporâneos [...]” e segue em um elenco de assuntos e temas específicos que importam ao profissional de Inteligência. Como pesquisadora e escritora do tema delimitado ISP e ainda como Delegado de Polícia há quase 30 anos, verifico a importância os estudos para a Sociedade, para o Estado e para o Mercado.

Na edição anterior deixei registrada a codificação na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), instituída em 2002 e cuja finalidade é identificar ocupações no mercado de trabalho, não tendo o condão de regulamentar profissões, mas meramente com fins administrativos. Ora, desde 2012 há a inclusão de ocupação como a de Oficial de Inteligência, o que demonstra a necessidade de uma maior atenção do que vem sendo essa atividade.

Nesta edição fizemos o convite, inédito, de confecção de um editorial conjunto, eu, Editora Chefe da RISP e Professor Ivan Carlos Soares de Oliveira, Cel Eng R1 (EB), um dos responsáveis acadêmicos do CSIE pela ESD. O leitor terá acesso a material produzido por alunos do CSIE de variados anos de edição do curso. A escrita de nosso interlocutor pode ser conferida logo após este escrito.

O primeiro trabalho nesta RISP é de Carlos Augusto Neto Leba, sob o título Operações de Inteligência interagências: do improvável ao promissor, em que são analisadas possibilidades produtivas nas ações de inteligência interagências a partir de enfoque na Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, que por meio de pesquisa descritivo-explicativa, com amparo em bibliografia temática e nos resultados persecutórios alcançados, aponta para reavaliação e aperfeiçoamentos permanentes da governança e da eficiência.

Em seguida, Marcos Felipe Pereira Gonçalves Gomes da Motta, com o artigo intitulado Imprescindibilidade da Tecnologia da Informação na Atividade de Inteligência, espera demonstrar a necessidade da adoção de novas ferramentas de tecnologia por parte das agências de inteligência, de modo que a eficiência na produção do conhecimento seja alcançada e que o tomador de decisão seja oportunamente assessorado, com a proposta de implementação de soluções de tecnologia de pouca complexidade e baixo custo e defende também a necessidade de cooperação técnica entre os órgãos de inteligência, com o objetivo de que os mais desenvolvidos tecnologicamente auxiliem os demais.

O terceiro trabalho, de autoria de Alan Pinheiro de Paula e de João Marcos Tanan Sales, sob o título Impacto do fluxo migratório internacional no estado de Santa Catarina sob ótica da Inteligência de Segurança Pública ressalta a demanda de atuação dos gestores das políticas públicas nacionais quanto ao fluxo migratório internacional, envolvendo não apenas os órgãos migratórios, mas também as outras pastas governamentais de todos os entes federativos, bem como a sociedade civil na acolhida dos imigrantes e refugiados, em que visa a identificar as políticas necessárias, a partir da pasta relacionada à segurança pública e correlatas.

Já o quarto trabalho apresentado, com o título Abrangência e embasamento do preparo do profissional de inteligência com base na teoria das inteligências múltiplas de Howard Gardner, em que os autores Valdir Campoi Junior e Bruno Ganem Versiani verificam, com base na teoria da inteligência do psicólogo e pesquisador Howard Gardner, quais são aquelas necessariamente abrangidas no preparo de um profissional de Inteligência, que se ocupa de coletar informações fazendo uso de vários tipos de operações e de analisar essas informações, oferecendo-as a autoridades para tomada de decisões na aplicação em eventos de nível estratégico, tático e operacional.

No quinto trabalho apresentado, Atividade de inteligência e acesso à informação: uma análise à luz da legislação em vigor no Brasil, os autores Arthur Thomes Coelho Farache e Carlos Eduardo Matos de Souza apresentam o ensaio que perquire sobre a atividade de Inteligência e a legislação que

a rege, no que toca à questão de classificação de documentos e à possibilidade de acesso à informação neles inseridas; pretende, ao final, responder o seguinte problema: qual a legislação que deve ser aplicada ao acesso à informação contida em documentos de Inteligência? Para tanto, foram utilizadas duas fontes de pesquisa: bibliográfica e legislativa utilizando a técnica da hermenêutica para interpretação, por meio dos diversos métodos de interpretação que a ciência jurídica disponibiliza, principalmente histórica, gramatical, lógico-analítica, teleológica e sistemática.

O último trabalho desta RISP é o de José Itamar Soares Júnior e Pêrsio Moreira de Ataíde Ramos sob o título Sistemas e planos de inteligência de segurança pública e o desafio no estabelecimento de relações institucionais no qual os autores trazem à baila aspectos importantes do desafio de se estabelecer relações institucionais na Atividade de Inteligência de Segurança Pública (ISP). Os resultados alcançados mostram que alguns Estados da Federação não possuem Sistemas de ISP normatizados tampouco Políticas, Estratégias ou Planos de ISP definidos na esfera estadual ou distrital, apontam, por fim barreiras que dificultam a atuação integrada e iniciativas que auxiliariam em uma melhor atuação em rede.

O negócio da ESISPERJ é educação profissional para ISP e a missão é qualificar os profissionais da Comunidade de Inteligência e manter atualizada a Doutrina de ISP, seguindo determinação do Subsecretário de Inteligência da Secretaria de Estado de Polícia Civil, por meio da pesquisa e produção de conhecimento, visando potencializar a capacidade de atuação estatal na área finalística da Segurança Pública. Temos a visão da ser referência em ensino, doutrina, pesquisa e extensão em ISP para a Comunidade de Inteligência. Por isso é tão importante contarmos com uma equipe competente e que desenvolve suas atribuições com dedicação e carinho, além das parcerias tão evidenciadas em trabalhos aqui apresentados, como a que se efetiva nesta edição.

Assim, eis este exemplar, abrindo sempre a possibilidade de participação de todos.

Saúde e paz!

Excelente leitura!

Zoraia Saint'Clair Branco
Editora Chefe da RISP

A Escola Superior de Defesa (ESD), como instituto de altos estudos integrante da estrutura organizacional do Ministério da Defesa, é uma instituição jovem. Com sede no Distrito Federal, sua criação se deu por uma natural evolução do Campus Brasília da Escola Superior de Guerra, cuja sede permanece no Rio de Janeiro, onde está instalada desde 1949.

Dentre as competências da ESD, estão a missão de desenvolver atividades de estudos, pesquisa, ensino, pós-graduação, extensão, difusão e intercâmbio de conhecimentos em temas de interesse da defesa nacional. Neste contexto, a Inteligência de Segurança Pública é abordada no Curso Superior de Inteligência Estratégica como parte fundamental no processo de estabelecimento de uma consciência situacional integrada, sistêmica e diversa, que dará suporte a um planejamento estratégico em âmbito nacional.

Criada em 1º de outubro de 2021, a ESD vem se aproximando, no Brasil e no exterior, de diferentes instituições de ensino e pesquisa. E esta parceria com a Escola de Inteligência de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, para divulgação, na Revista de Inteligência de Segurança Pública, dos trabalhos apresentados por ocasião da conclusão do CSIE, é de grande valia e enorme significado na construção do entendimento de que a Inteligência busca, por meio de suas diversas áreas, Inteligência de Estado, Militar, de Segurança Pública, etc., “informações e atividades relevantes” no que concerne à segurança da nação, parafraseando Shulsky e Scmitt, em sua obra Guerra Silenciosa, de 2002.

Os trabalhos que compõem a presente edição da RISP já foram abordados no editorial da Professora Zoraia Saint’Clair Branco, a quem tive a honra de ter como colega no Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia, da Escola Superior de Guerra, como ela já adiantou, e a quem agradeço – imensamente – a oportunidade de estarmos trabalhando juntos novamente. Que seja o primeiro, de muitos trabalhos vindouros nesta nova parceria.

Aproveitem a leitura, reflitam sobre os temas apresentados e colaborem conosco da discussão de novas ideias, para que a atividade de Inteligência possa, sempre, estar atualizada, dinâmica e oportuna, em prol do Brasil.

Antes de tudo, Inteligência!

Ivan Carlos Soares de Oliveira
Professor na Escola Superior de Defesa

OPERAÇÕES DE INTELIGÊNCIA INTERAGÊNCIAS: DO IMPROVÁVEL AO PROMISSOR

INTER-AGENCY INTELLIGENCE OPERATIONS: FROM THE UNLIKELY TO THE PROMISING

Carlos Augusto Neto Leba

RESUMO: Cuida o presente ensaio da análise das possibilidades produtivas nas ações de inteligência interagências a partir de enfoque na Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, por meio de pesquisa descritivo-explicativa, com amparo em bibliografia temática e nos resultados persecutórios alcançados, - pela perspectiva intercambiante e integrada, na abordagem de dois casos de relacionamento inter organizacional: - o primeiro entre a Delegacia Especializada em Armas e Explosivos – DESARME e a Polícia Rodoviária Federal – PRF e o segundo entre a Coordenadoria de Investigações de Agentes com Foro – CIAC e o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – MPRJ, com ênfase em se esclarecer, pelo pressuposto da necessidade de reavaliação e aperfeiçoamentos permanentes da governança e da eficiência, em vista da complexidade e obstáculos de convivências organizacionais caracterizadas pela heterogeneidade, se a adoção do referencial sistêmico em cenário de prevalências legais e modelagem na burocracia clássica em ambiente de necessária integração, é metodologicamente suficiente como em demandas estratégicas que, repercutindo na segurança pública, acabam por afetar a segurança interna.

Palavras-chave: Inteligência, interagências, governança, integração, sistêmico.

ABSTRACT: This essay deals with the analysis of productive possibilities in interagency intelligence actions from the perspective of the Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, through descriptive-explanatory research, supported by thematic bibliography and by persecutory results achieved, - by the interchangeable and integrated perspective, in the approach of two cases of inter-organizational relationship: - the first between the Delegacia Especializada em Armas e Explosivos – DESARME and the Polícia Rodoviária Federal and The second between the Coordenadoria de Investigações de Agentes com Foro – CIAC and the Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – MPRJ, with an emphasis on clarifying, based on the assumption of the need for permanent reassessment and improvements and governance and efficiency, in view of complexity and obstacles of organizational coexistences characterized by heterogeneity, if the adoption of the systemic framework in a scenario of legal prevalence and modeling in the classic bureaucracy in an environment of necessary integration, is methodologically sufficient as in strategic demands that, affecting public safety, end up affecting the internal security.

Keywords: Intelligence, interagency, governance, integration, systemic.

INTRODUÇÃO

A necessária visão integrativa a se atribuir à atividade de Inteligência, por conta de sua complexidade e vocação estratégica, requer o aperfeiçoamento do fluxo de dados interagências pela prevalência metodológica que deve assumir diante dos desdobramentos produtivos, de maneira a alcançar a diferentes níveis organizacionais, atrelados ao manejo dos processos decisórios, no que a identificação e superação de disfunções baseadas na natureza da tarefa, na modelagem/estrutura organizacional e normativa e até mesmo comportamentais, devem dar ensejo a mecanismos de auto-regulação permanente das rotinas, de modo a se superar deficiências, a consolidar virtudes e, afinal, possibilitar a melhoria da governança.

Portanto, analisar as circunstâncias pelas quais as proposições sistêmicas têm ou não alcance desejável para a relação funcionalidade/resultado no tema abordado, guarda estreita relação com a necessária compreensão da integração interagências, pelo pressuposto de que em ambiente de inteligência, tanto nos casos em que se confirmou como possível, quanto em circunstâncias disfuncionais ou mesmo meramente especulativas.

Diante da complexidade em se fazer efetivar como padrão técnico permanente a questão da integração do campo da inteligência interagências, - menos ocasional ou suscetível à indiferença, se oferece como problema de pesquisa a seguinte questão: - as proposições teóricas e modelos administrativos empregados no ambiente de inteligência interagências são suficientes para a efetivação da integração entre elas?

Desta forma, o tema abordado, como Objetivo Geral, se volta a analisar em que medida as bases teóricas adotadas na questão do fluxo de dados/conhecimento e desdobramentos produtivos no reconhecido mecanismo de convivência interagências no campo da Inteligência, de índole sistêmica, - tendentes à atribuição de uma aparente funcionalidade e aura tecnicista, oferecem as bases procedimentais compatíveis com a complexidade das demandas e como referência para os ajustes na convivência de entes burocráticos tradicionais pela perspectiva de ganho estratégico e melhoria da gestão.

Acerca dos Objetivos Específicos – questões norteadoras associadas à questão principal, temos: 1) Analisar as estruturas normativa e funcional interagências; 2) Avaliar a conformidade das ações com os protocolos e aspectos prescritivos; 3) Verificar o fluxo de informações e os desdobramentos produtivos em ambiente interagências; 4) Identificar se a natureza da Tarefa de Inteligência funciona como obstáculo à interação interagências; 5) Investigar se a perspectiva

estratégica da Inteligência, em cenários cada vez mais frequentes de dependência de esforços e concepções integrativas, é afetada pelo aspecto personalístico, entre pessoas e instituições.

A justificativa da pesquisa se dá pelo entendimento de que a diversificação de demandas, tanto quanto suas dimensões e complexidades, estão por exigir da Inteligência estratégica uma reflexão sobre como se dá (ou não) o intercambiamento de informações, esforços e conhecimento. A hipótese de intercorrência de omissões, - voluntárias ou não, apegadas ou desapegadas ao propósito esperado de convivência interagências, sugere a necessária revisão das bases normativas, conceituais e estruturais ao alcance de uma gestão qualificada no tema.

Quanto à metodologia, será adotado do método descritivo-explicativo, a partir de análises das normas e arcabouço jurídico regentes, com esteio em bibliográfica temática e demais previsões técnicas para o funcionamento das ações de inteligência interagências, bem como, tomando-se por base os dados produtivos das instituições/agências enfocadas nos estudos de casos.

1 ASPECTOS DA VISÃO INTEGRATIVA: O SUPORTE SISTÊMICO

A tentativa de compreensão dos aspectos organizacionais ao longo da história, com aporte teórico e contextualização, se vê tratada pela Teoria das Organizações¹, em torno da qual se vêm catalogados – cumulativa, cronologicamente e de que maneira incidentes - os diferentes modelos produtivos que correlatos à adoção de proposições técnicas diferenciadas, exatamente pela tentativa de inovação/adaptação na concepção e entendimento administrativos, o que se estendeu à administração pública.

De forma sintética, reconhece aquela Teoria a dois grupos de proposições de modelo de gestão administrativa, - prescritivas e explicativas, quando o primeiro agrupa aquelas que dizem como devam ser os aspectos produtivos. O segundo agrupa aquelas que descrevem como funcionam, com um tônus mais próximo do devir, como projeção ou ideação produtiva, chamando a atenção, todavia, a afirmação de Ramos (1989, pág.198) de que sem poder esconder um certo paroquialismo da referida Teoria “(...) porque se alimenta da fantasia da localização simples, isto é, da ignorância da interligação e da

¹ Campo de estudos que finaliza, em síntese, a instrumentalização pelo gestor na análise e na interpretação da interdependência dos elementos organizacionais, buscando seus objetivos e funções, no que preponderante a compreensão das estruturas, políticas, modos de gerenciamento na alocação de recursos, - planejamento e execução, ademais de coordenação, controle e avaliação de suas finalidades produtivas. Um elenco maior de dados se vê em <https://marciokarsten.pro.br>, acesso em: 10 de out. de 2021.

interdependência das coisas, no universo; lida com as coisas como se as mesmas estivessem confinadas em seções mecânicas de espaço e tempo”, abrindo-se assim a possibilidade de elaboração de uma “ciência multidimensional da organização”.

Do rol de proposições disponíveis, reconhecidas as peculiaridades relacionadas ao tema cooperação interagências, adotamos aqui a perspectiva de sua correlação com a Teoria Geral de Sistemas Abertos², carreando apontamentos de Bernardes (1993), quanto à constatação do alcance polissêmico e multiusos, tanto quanto duradouro³, dado ao termo sistema, reforçando que acerca dos aspectos comuns às organizações vistas como tal, há uma aceitação conceitual de que para se viabilizar a uma função, haverá uma estrutura – quando então postas as bases que irão caracterizar o manejo de trocas entre as partes constituintes com o ambiente – os meios interno e externo às organizações, reforçando a metáfora biologista⁴ – dependente, como aponta Rapoport (1976, pág. 21) “da existência

² Também conhecida pela sigla T.G.S., surgiu com os trabalhos do biólogo austríaco Ludwig von Bertalanfy, publicados entre 1950 e 1968. Em síntese, tem-se que não enfatizaria a centralidade de solucionar problemas ou tentar soluções práticas, mas, com ênfase em criar condições de aplicabilidade, visa contribuir com a realidade empírica ao produzir teorias e formulações conceituais, buscando a síntese e uma maior integração das teorias anteriores, oriundas das ciências sociais, mas sobretudo, da intensificação do uso da cibernética e da tecnologia da informação. Uma abordagem mais detalhada pode ser encontrada em KASPER, Humberto. O processo de Pensamento Sistemico: um estudo das principais abordagens a partir de um quadro de referência proposto. Dissertação de Mestrado apresentada à UFRGS – Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Porto Alegre, 2000. Disponível em <https://lume.ufrgs.br>. Acesso em 07 de out. de 2021.

³ A possibilidade de incidência de saber aparentemente anacrônico quanto ao tema encontra na edição da Lei nº 9.883, de 07 de dezembro de 1999 – que instituiu o Sistema (grifo nosso) Brasileiro de Inteligência - SISBIN e que criou a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, um exemplo de uso atual e manutenção do apego teórico renovado às mesmas bases teóricas propostas no longínquo passado. O Decreto nº 10.759, de 30 de julho de 2021, que alterou o Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, atualizando aquela Lei com a introdução de novas instituições no rol daquelas que originalmente componentes, dispõe sobre “a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência”. Outros exemplos, estes no Plano Regional – Rio de Janeiro -, se vêm com as edições do Decreto nº 31.519, de 12 de julho de 2002 – que criou o Sistema de Inteligência de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro – SISPERJ, posicionando-se como “integrante do Subsistema Nacional de Inteligência de Segurança Pública no âmbito do SISBIN”. No elenco de exemplos alinhados temos ainda a Doutrina de Inteligência de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro – DISPERJ, aprovada pelo Decreto nº 45.126, de 13 de janeiro de 2015, extraindo-se de sua introdução que a medida, enquanto capaz de estabelecer objetivos e caminhos, visa “não permitir a adoção de ações incompatíveis com as normas e padrões necessários para o eficaz funcionamento dos sistemas (grifo nosso)”. O tema, de proveito no debate de cooperação interagências, se complementa em um de seus Princípios, o da interação, assim descrito: preconiza “estabelecer permanentes e sistemáticas ligações de cooperação entre as Agências de Inteligência de Segurança Pública – AISP, inter-relacionadas pelo canal técnico – não hierárquico – existente em sistemas e subsistemas (grifo nosso), a fim de otimizar esforços para a consecução de objetivos”. Um exemplo derradeiro é a edição da Resolução da Secretaria de Estado da Polícia Civil – SEPOL, nº 114, de 09 de março de 2020 -que criou o Sistema de Inteligência da Secretaria de Estado da Polícia Civil do Rio de Janeiro – SISEPOL, dando outras providências, norma na esteira da extinção da Secretaria de Segurança Pública local.

⁴ O destaque aqui se dá pelas observações de THOMAS, Craig W. Public Management as Interagency Cooperation: Testing Epistemic Community Theory at the Domestic Level, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Berkeley, J-PART 7, n.2, p.221-246, 1997, onde pela aceção de uma metáfora ecológica se vê estruturara a possibilidade de criação de uma lógica de cooperação interagências baseada no reconhecimento da interdependência – de crenças normativas e causais - para a melhoria das prática de gestão, pelo reconhecimento do alcance produtivo por esforços compartilhados em detrimento a esforços individuais com ênfase no entendimento da frequência e qualidade das

de propriedades comuns a todos os sistemas” que, em sentido pragmático, “que partes do mundo se escolhe considerar” como tal.

Uma linha interpretativa mais amiúde acerca da ecologia organizacional decorrente, se verá em Morgan (1996, págs. 72 e 73) para quem as organizações e os seus ambientes estariam, por um padrão de criação mútua e influenciáveis, engajados e que “exatamente como na natureza, em que o ambiente de um organismo é composto de outros organismos, os ambientes organizacionais são, de forma ampla, compostos de outras organizações” e que, sendo tais condições aptas a eventos negociáveis “quando agem em conjunto”, nada obstante se poder verificar que em tais circunstâncias a “colaboração é muitas vezes tão comum como a competição” e, afinal, pela possibilidade de interpretações que enfatizem a sobrevivência do ajustamento, “a ética da colaboração recebe muito mais atenção”.

O mesmo Bernardes (1993., pág. 42) nos informa do entusiasmo – e assim do adiamento da análise de incongruências – quando das primeiras transposições da metodologia sistêmica da Biologia para a Administração, alertando que termos como “*feedback*” ou retroação tendem a não ocorrer como a proposta conceitual original quando em foco a tentativa de compreensão de sistemas sociais, chamando de “pseudo-realimentação” quando “causada por reações inesperadas do ambiente”, justificando a complexidade por uma dificuldade patente “em virtude do grande número de fatores intervenientes e pela demora nas respostas”.

Dito por Oliveira (1988, pág. 30), abordando o percurso epistemológico da interpretação dos fenômenos sociais e produtivos, informando sobre a precedência conceitual do surgimento do Modelo Mecânico, que já admitia, dentre outras questões na órbita dos fatos sociais, a “possibilidade da plena identificação dos elementos componentes e de seus diversos inter-relacionamentos”, com introdução de visões como “mecânica racional”, “entropia social” e pela capacidade restauradora daquelas relações – inclusive de alcance produtivo, da manutenção de “equilíbrio” e de sua restauração, contrabalançando a eventuais alterações, temos que a compreensão dos vínculos integrativos possui antecedentes que se protraíram no tempo.

O apelo ao progresso da biologia em substituição à influência da mecânica,- de propostas de sistemas fechados e aptas ao modelo cartesiano, com as analogias entre as sociedades e o organismo dos seres vivos e a consequente comparação com à sua fisiologia, alcançou as organizações, ficando

participações cooperativas, onde em foco o escopo, a relevância e a durabilidade estimulam a aprendizagem e a evolução da cooperação organizacional.

a máxima de que os objetivos – e a finalidade, seriam a própria razão de existência do sistema, não obstante a complexidade a ser tratada, com aproveitamento dos aspectos sintéticos do todo como fator inibidor da separação das partes, com ênfase em dinâmicas que devem levar em conta as relações entre os elementos componentes, intrinsecamente valorizando a seus arranjos estruturais.

Ocorre que para além de tais proposições teóricas, - que tentaram explicar a sociedade e as organizações, contemporânea à formulação de sistemas pautada em metáforas biologistas, surgiu a Cibernética nos idos de 1948 – com aporte para criar máquinas inteligentes – capazes de reconhecer informações e auto modificar a sua programação para uso bélico que, segundo Barros Neto (2001, pág.77), “passou a manifestar-se em todos os campos do conhecimento humano como uma metodologia de transferência direta de conhecimentos de uma disciplina para a outra”, onde “seu campo de estudo são os sistemas”, pois é a comunicação (interna e externa) que os integra e o controle – no sentido de pilotar, governar⁵, “que regula o seu funcionamento”, com a adoção de proposições esquemáticas dos fenômenos complexos⁶ do “mundo real”, proposição que a seguir viria a potencializar a tecnologia – como agente integrador, com ganhos funcionais e instrumentais até os dias de hoje, no que se pode incluir o conceito de “*fusion center*” no compartilhamento de informações entre agências, aporte minimizador para a dificuldade interativa debatida pela conectividade em dimensão virtual, embora se continue em grande medida a se depender das interfaces documentais e contedísticas em meio ao nivelamento disforme da doutrina pela salvaguarda decorrente da melhoria dos níveis de segurança, com esteio em uma ideia de racionalidade superdimensionada de uma automatização que a tudo resolveria.

Esta é uma visão que exige a compreensão do ambiente interno – por meio de seus subsistemas – a organização propriamente dita, embora quando do trato entre organizações diferentes seja necessário que a adoção da proposição dos sistemas abertos, em particular com o intercâmbio com o meio ambiente, se conheça que o pressuposto é a constituição de fluxos contínuos de entradas e saídas de matérias – produtos em sentido amplo -, energia e/ou informações, com o que se conta para a busca

⁵ A respeito, ver FREITAS, Stella. Inteligência Sistêmica: um novo modelo de liderança nas organizações. São Paulo: RSX Editora, 2012.

⁶ Um exemplo dessa influência modernamente considerada se vê em KAPUCU, Naim & COMFORT, Louise K. Inter-organizational coordination in extreme events: The World Trade Center attacks, September 11, 2001, Nat Hazards, Springer Science + Business Media, Pittsburg, 2006, análise de desempenho que se dá “a partir da perspectiva teórica de sistemas adaptativos complexos” (pág.01), ambiente técnico – complexo e adaptativo, com acesso qualificado a informações - para ambiente de respostas para eventos extremos em grande escala, embora sendo um dos “problemas menos compreendidos na gestão pública” (pág.03)”, será viável que “um sistema de agências e jurisdições interagindo irá se adaptar mais apropriadamente (...) do que as agências independentes realizando esforços separados e descoordenados”.

de um equilíbrio dinâmico entre os entes envolvidos e, sobretudo – em ambiente de grandes demandas e intercorrências, a perspectiva do fenômeno da adaptação.

As limitações de tal posição teórica no aspecto da identificação e ratificação do manejo de intercâmbios, nada obstante a possibilidade de que tais sistemas possuam propriedades idênticas, segundo Oliveira (1988, pág. 35), encontrará na análise dos sistemas sociais a circunstância de que neste caso “sua estrutura é muito mais uma estrutura de eventos e relacionamentos e de ações e interações (...)”, sem prejuízo da existência de organizações que, privilegiando sua integridade e estrutura interna, com ênfase a padrões formais de comportamento “pela imposição de regras e normas que, por sua vez, são justificadas pelos valores”.

E arremata Oliveira (1988, pág.35), - optando pela compreensão dos aspectos positivos que “assim, funções, normas e valores fornecem bases inter-relacionadas para a integração” e que a verificação do grau de complexidade de integração dos elementos componentes do que seria um processo de transformação de um sistema, decorreria “da complexidade e da dinâmica de funcionamento dos subsistemas que o integram”. Restaria considerar em que circunstâncias tais características, para além de funcionarem na consolidação de sistemas a partir da estruturação de subsistemas internos, não estaria mantendo um grau de fortalecimento fundado em bases teóricas contraditórias, como no caso da exacerbação de características do Modelo Burocrático tradicional – Weberiano⁷, tendo-se por contraponto, como aponta Baggenstoss (2015, pág. 13) que “o pensamento sistêmico possibilita a passagem do comportamento de controle para a cooperação, a influencição e a ação não violenta”, onde a versão de controle unilateral em sistemas humanos hierárquicos, porquanto insustentável em uma perspectiva ecológica, arrematando “que a postura cooperativa é a que permite a evolução dos sistemas e da humanidade”.

Tal argumentação se amolda ao proposto por Stringer (2010, pág. 29), ao abordar no contexto estratégico a necessidade de unidade de comando e de esforços para operações de estabilidade, em

⁷ A concepção weberiana de burocracia, de todo ainda influente no campo do funcionamento e evolução governamental, pressupõe a três ‘tipos ideais’ de dominação legítima, quais sejam: dominação racional-legal, a tradicional e a carismática, onde a primeira, tida por célula germinativa do estado ocidental moderno, tem por características a continuidade, o rigor, a intensidade e a calculabilidade, atraindo a razão instrumental em nome do seu maior alcance técnico de rendimento, avultando a precisão, a disciplina, o rigor e confiabilidade das formas burocráticas, incidindo a hierarquia e a especialização técnico-profissional como consequentes. Para melhor detalhamento sugere-se consultar LEITE, Leonardo Queiroz. Reflexões teóricas sobre modelos de Gestão Pública: o paradigma weberiano, a New Public Management e o Estado Neo-Weberiano, in RP3 Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, Edição nº 07 – 1º Semestre de 2016, disponível em <http://www.gestaopublica.unb.br> e acesso em 06 de out. de 2021.

torno do que, o alcance do consenso na criação de macro organizações pela soma de valências seria capaz de “explorar e projetar o poder “brando” ou “atrativo” (*soft power*)”.

2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A QUESTÃO INTERAGÊNCIAS

A inegável pujança e durabilidade de influência da visão sistêmica, embora sua conformação reducionista e de índole preponderantemente explicativa, habilitou e estimulou a busca de soluções produtivas pelas organizações⁸, inclusive as públicas, mesmo mitigando-se a caracterização da burocracia peculiar a estas, típicas do modelo weberiano clássico, em especial nas estruturas hierárquicas, na especialização de atividades e estruturas, e na vocação / dependência da versão racional-legal, - traço marcante das instituições, mormente no caso brasileiro.

A hipótese de se esperar demais de uma proposição teórica, como no caso da abordagem sistêmica, para a ação em ambientes competitivos e turbulentos – atraídas pela perspectiva de ideário de modernidade, incidiu no tema da colaboração interagências, ressaltando que potencializada a necessidade de convivência das diferentes estruturas organizacionais componentes do arranjo, sendo proposto por Raza (2012, pág.10), que sem nenhuma novidade, “cooperam entre si na consecução de seus propósitos há muito mais tempo do que o da emergência do conceito”, algo como um “princípio genérico, uma intenção”.

Sobre o escopo, constatado que o alinhamento na implementação de diretrizes governamentais na construção de estratégias reverbera de diferentes maneiras no êxito da gestão⁹, afirma ainda Raza (2012, pág. 12) que tal “questão das dinâmicas interagências se aloja no centro das transformações em gestão pública governamental”, no que, já como caracterizada como instrumental e prescritiva, ainda

⁸ Sobre os desdobramentos das abordagens sistêmicas no processo evolutivo e desenvolvimento organizacional, no acoplamento entre política, direito / normas e legitimidade, autonomia / autodeterminação de “vontade em relação ao todo” e independência produtiva no campo da Administração Pública, sugerimos considerar as observações de DUARTE, Francisco Carlos, CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart, CADEMARTORI, Sérgio Urquhart. Governança sustentável: nos paradigmas sistêmicos e neoconstitucional. Curitiba: Juruá, 2007.

⁹ ULIN, Bob. About Interagency Cooperation, Inter Agency Essay, Kansas – Fort Leavenworth, n. 10-01, p.01-09, 2010, sobre a cooperação entre agências, afirma que verificando-se o incremento de emprego militar em apoio a operações de contingência no exterior, no caso americano, “o ‘Sistema’ ou a falta dele, para garantir uma coordenação eficaz entre agências representa um desafio”, embora suscite acerca da complexidade em se criar “organizações burocráticas compostas” em uma “comunidade de inteligência fragmentada”, relativizando a “chamada interagência como se ela realmente existisse como uma entidade. Na verdade, é um conceito ilusório de associações voluntárias de departamentos”, para o que ainda muito dependente de aperfeiçoamentos educacionais direcionados, doutrina e procedimentos, o que levaria muito tempo para “desenvolver a compreensão, fundir culturas e ampliar pontos de vista”.

entende que “oferecida como ferramenta para harmonizar culturas e esforços diversos”, daí sua importância nos aspectos decisórios acerca de temas complexos e alcance de objetivos.

Identificar a eventuais disfuncionalidades pela reinterpretação do funcionamento desenhado, previsto e desejado – quem sabe mesmo tentado, possibilita a retomada valorosa do reconhecimento de cada esforço¹⁰, da indexação de cada conteúdo como válido na teia de saberes e na confecção de conhecimentos e, como fator de agregação e consolidação das respectivas importâncias institucionais, mas não se pode ignorar que o fortalecimento de cada agência pela compreensão de sua contribuição na conformação de uma rede pressupõe o entendimento de que o adensamento de demandas, abundância de atores do processo decisório, a criticidade da relação tempo / resposta para temas complexos e emergentes expõe uma certa inadequação de resultados e exposição de vulnerabilidades, segundo Raza (2012., pág.12), pelo “aumento exponencial das partes inter-relacionadas na estrutura de causalidade dos problemas”.

Observado por Moretzsohn (2013, págs.1/9), acerca da complexidade em se cumprir missões interagências em ambiente de cooperação mútua¹¹ entre “instituições diferentes e corporações tradicionalmente competidoras”, a questão dos traços diferenciadores da cultura organizacional, finalidade, subordinação e orientação política acabam por repercutir no desempenho da atividade, exatamente, pelas eventuais parcerias e competições, origens e natureza, preparo e adaptação às atividades de inteligência, onde conciliar interesses, coordenar esforços e otimizar recursos e resultados concorrem em atenção à necessária manutenção de sigilo e compartimentação do conhecimento, no difícil credo de construção de credibilidades, aceitação de metodologias e adesão à versão da

¹⁰ Sugerindo que a promoção de mudanças de valores que desconsiderem a dimensão humana e as necessidades sociais e grupos nas organizações podem frustrar o ímpeto mobilizador, em geral pelo apego às necessidades de gerenciamento da eficiência organizacional com preponderância em relação gerenciamento das mudanças desejadas, PAZ, Maria das Graças Torres da & NEIVA, Elaine Rabelo. Valores e mudança Organizacional in TEIXERA, Maria Luisa Mendes (organizadora). Valores Humanos & Gestão: novas perspectivas. São Paulo: Editora SENAC, 2008, págs. 271/ 276, recorrendo à teoria sistêmica, ressalta que a mudança organizacional, a iniciar-se no ambiente interno, “caracteriza-se por indicar alterações em partes ou no todo”, requerendo abrangência, extensão e conexões. E mais: não “tendo o modelo de administração racional de administração contemplado a dimensão histórica das organizações, nem a dimensão simbólica de suas práticas, reduzindo-se à administração de meios”, passou-se a requerer uma nova compreensão nos “processos de construção e reconstrução” e pontua: “Enquanto a visão sistêmica assegura a coerência entre fenômenos de diferentes níveis organizacionais, incluindo o ambiente circundante, a visão histórica suporta uma perspectiva de desenvolvimento, possibilitando a identificação do crescimento e amadurecimento desse sistema, também relacionado ao ambiente externo. As visões sistêmica e histórica são complementares e permitem o planejamento e a implementação de ações organizacionais adequadas”.

¹¹ Sobre a questão de níveis de engajamento a partir da detecção de “convergência de interesses” e motivação relevante no conceito de troca com base nas relações inter organizacionais, em especial em processos contínuos de mudança, recomendamos ver ARAM, John & STRATTON, William. The Development of Interagency Cooperation, Social Service Review, University of Chicago, vol.48, n.3, p.412-421, 1974.

importância colaborativa – qualquer que seja a sua dimensão, enquanto de fato desejável para problemas multidisciplinares.

Pelo pressuposto de que a questão interagências passa por se tentar aumentar a sinergia entre os órgãos¹², estes que, enquanto admitidos em convivência em um sistema devam estar combinados enquanto partes de um todo coordenado e relacionadas entre si, coerente em objetivos de modo a apresentarem características globais, ao que Barros Neto (2006, pág. 78) chamará de “emergente sistêmico”, no qual onde o seu resultado deva ser “sempre maior que a soma individual das contribuições de cada uma de suas partes” – o afã de se otimizar ao uso de informações pulverizadas e dispersas diante da natureza multidimensional da atividade de Inteligência – diante da suscetibilidade de imprecisão de forma e conteúdo e da instabilidade de propósitos, e de segredos e níveis de acesso compartimentados e formalizados, funcionaria como fator inibidor da limitação das parcerias, das admissões sistêmicas, da concretização de ações que, além de garantir o êxito nesta ou naquela missão, repercutiria em *feedback* (retroação) produtiva com possibilidades de ganhos/fortalecimento institucional das diferentes agências, em meio à existência de um universo antagônico onde a peleja por prestígio, recursos e sobrevivência se mostra como um temor pela capacidades disponíveis onde necessária a adaptação, requerida em meio às diferenças.

Para Costa (2019, págs. 62/63), no compartilhamento da produção de conhecimento, se impõe como necessário a compreensão de que formatos se voltam a maximizar “uso e consenso”, no que a correlação tradicional entre conhecimento e poder – no viés da cultura do segredo – atualmente, consolida este mesmo poder como decorrente da “transmissão da informação para torná-la produtiva” ao não a esconder. E arremata: “a razão de existência dos Sistemas de Inteligência é o compartilhamento e o fluxo contínuo de informações”.

¹² Tendo em vista a nossa tradição de adotar ao Direito Positivado em relação do Costumey ou Consuetudinário – baseado nos costumes, necessário se faz o esclarecimento da existência, no âmbito do Direito Administrativo, ramo do Direito Público, da Teoria dos Órgãos, segundo a qual, em síntese e na lição de ARAGÃO, Alexandre Santos de. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2012, pp 108/109, “Órgãos públicos, ou órgãos administrativos, cuja denominação decorre de uma analogia com as ciências biológicas (os “órgãos como partes do “corpo”), são centros de competência, com meios humanos e materiais, destinados a exercer as funções que lhes foram atribuídas pelo ordenamento jurídico”, existência que se fundamenta na desconcentração: divisão e especialização do trabalho. “Os órgãos públicos não representam a entidade da qual se desconcentram, mas, ao contrário, apresentam-na, por meio de uma relação de imputação”. A classificação se dá pelos critérios de posição estatal, quanto à estrutura, atuação funcional e quanto à eficácia externa dos seus atos, - neste último exemplo com destaque à afirmação de que “capazes de gerar relações intersubjetivas, ou seja, com aptidão para imputar a sua vontade à da própria pessoa jurídica da qual faz parte, fazendo com que contraia direitos e obrigações com terceiros”. Entendimento subliminar da atuação de agentes públicos e dos traços de diferenciação. Pessoas, estruturas, normas balizadoras e demandas sociais em tensão.

Buscar capacidades plenas como modo de se considerar como espécie de justificação da lógica interagências, por outro lado, insinua a necessidade de confiança entre as agências, mas igualmente incidindo a questão identitária, do pertencimento, ou fazer parte de sentimentos/propósitos comuns – embora a rotina prévia e costumeira de se consolidar aproximações a partir dos esforços da contrainteligência, ademais de fazer presumir que ações integradas dos organismos de inteligência reclamam coordenação, mas tudo desde que tolerada a versão de fluxo de informações na lógica sistêmica¹³ em “ambiente de omissão voluntária de informações”, afetando assim um roteiro de trocas e o pleno da visão holística, onde, segundo Barros Neto (op. cit., pág. 81) os sistemas organizacionais, em comparação com Sistemas Vivos, em sujeição permanente a inúmeras “variáveis não controláveis do meio ambiente e a um sem número de outros sistemas e subsistemas” serão sempre “incompletos e dependentes de outras organizações”, que no dizer de Beatrice (2008, págs.. 3/10) acerca da ideia de uma coordenação para transformar a desordem alocativa e racionalização de recursos em “sistemas de distribuição eficientes”, a implicação de uma agência envolver-se em um relacionamento interagências é perder “algumas de suas liberdades de agir de forma independente, quando preferir manter o controle sobre seu domínio e assuntos”.

A funcionalidade esperada, desta forma a revelar imprevisto, somente é possível ocasionalmente – dependendo da missão, dos órgãos envolvidos ou do aspecto atrelado a vínculos pessoais ajustados, rotinas de atividades de inteligência que levam em conta prazos e roteiro nem tanto por manejos doutrinários, mas pela perspectiva individual, quando necessário e pela perspectiva organizacional, quando possível.

As pressões deontológicas¹⁴ das atividades de inteligência em face de seu viés secreto, mesmo quando em conta as interfaces comuns e complementares, ressaltam que a aproximação interagências

¹³ No item 8.5 – Diretrizes –, subtítulo compartilhar dados e conhecimentos, da Política Nacional de Inteligência – PMI, regulamentada pelo Decreto nº 8.793, de 29/6/2016, temos a previsão “o êxito de uma atuação coordenada depende do compartilhamento oportuno de dados e conhecimentos entre os diversos organismos estatais, observadas as características específicas da atividade de Inteligência, em especial quanto aos usuários que a eles devem ter acesso”. Prosseguindo esclarece que “As missões e atribuições da Inteligência devem ser realizadas, sempre que possível, com a disponibilidade sistêmica (grifo nosso) de acesso a dados e conhecimentos entre os órgãos do SISBIN”.

¹⁴ Importante considerar a necessidade de controles, - interno e externo, vez que a autorregulação, admitida na proposição teórica em debate, não se mostra de forma clara de modo a se reconhecer, no tema colaboração interagências, as consequências das disfuncionalidades ou mesmo das desconformidades técnicas e produtivas verificadas. Um exemplo no nível federal, com vistas de abordagem do Sistema Brasileiro de Inteligência – SISBIN, nos termos do art. 6º da Lei nº 9.883, de 07/12/1999, se vê a partir da Resolução nº 2, de 2013 – CN, que criou a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), comissão permanente do Congresso Nacional, órgão de controle e fiscalização externos da atividade de inteligência. Também sobre o tema, como decorrente da Política Nacional de Inteligência – PNI, pelo Decreto de 15 de dezembro de 2017, foi aprovada a Estratégia Nacional de Inteligência – ENINT, onde se prevê a possibilidade de controle nos níveis executivo, - interno, estrito (relacionado ao TCU e acerca dos gastos), parlamentar, político – pelo titular do organismo de inteligência acerca de comportamentos, legalidade etc. O eixo central será o sigilo

pelo aspecto produtivo vive no paradoxo da insegurança jurídica pela incerteza da tarefa e pela complexidade em se fazer demonstrar/identificar com clareza aos resultados alcançados em compatibilidade com os propósitos institucionais, o que reverbera nos mecanismos de proteção individual e institucional, onde a tensão pela possibilidade de intercorrência de ações deliberadas pela negativa de intercâmbio se oferece como consequência da incompreensão, mas também pela natureza da atividade¹⁵, afetando a construção de legitimidade pela antinomia entre o discurso oficial e os manejos secretos da clandestinidade.

Isto posto, em síntese ajustada, pode-se dizer que o comprometimento do êxito da colaboração interagências vê no compartilhamento de informações – consequente nos desdobramentos operacionais – a) Problemas pelo excesso – diante da carência de sistematização, b) Problemas pela falta ou inoportuna, c) Problemas pela não disponibilização de conteúdo relevante, que se saiba como tal e d) Tratamento inadequado com difusão inapropriada ou maliciosa. Neste sentido, Cameron (2021) indica que a formação de alianças em face de ameaça comum, no contexto de autoajuda, pode buscar no socorro à hierarquia um compartilhamento de inteligência afetado por assimetrias que “pode ocorrer em ausência de confiança” mas que, no rol de fatores burocráticos e interesses dos atores, “ideias e culturas organizacionais, como sigilo e excepcionalidade organizacional, podem limitar a inteligência” onde a cooperação acabe por se basear, principalmente, nas relações interpessoais.

3 OS CASOS: DESARME / PRF e CIAC / MPRJ

A complexidade da Segurança Pública em haver de enfrentar grupos criminosos organizados, que empregam equipamentos e apetrechos de guerra e lógicas de ações paramilitares, sem que o aparato jurídico favoreça a interpretação de se estar havendo ameaça à segurança nacional, requisita das forças policiais, replicadas pelos Estados federados, esforços para os quais as instituições de natureza federal, em arranjo constitucional bem definido, funcionem como parceiras¹⁶.

no assessoramento às decisões, Estratégia que, oportunizando o aprendizado, “com a certeza de que o êxito de qualquer sistema (grifo nosso) está diretamente relacionado a sua capacidade de atuação coesa, integrada e direcionada”.

¹⁵ Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6529, em julgamento finalizado em 08/10/21, o STF, em análise do confronto entre o previsto no Parágrafo único, art. 4º, da Lei nº 9.883/1999 – que instituiu o SISBIN e o Art. 1º, § 2º, Anexo I, Decreto nº 10.445, de 30/7/2020, que aprovou a Estrutura Regimental etc da ABIN, ficou decidido que órgãos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) somente podem fornecer dados e conhecimentos específicos à ABIN quando comprovado o interesse público da medida.

¹⁶ Este entendimento se alinha com as previsões da Doutrina Nacional de Atuação Integrada de Segurança Pública – DNAISP, trazida pela Portaria nº 18, de 20 de janeiro de 2020 do Ministério da Justiça, em correspondência com a Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública, conforme Item 2.8, inserto no Decreto nº 10.777, de 24 de agosto de 2021,

Fundado no poderio bélico, o alcance de organizações criminosas (ORCRIM), na multiplicidade de ações ilegais, confirma ser o território onde se aloja; e para os quais tenha interesse em se expandir, tormento a ser considerado pela compreensão da necessária supressão das linhas de fornecimento logístico e, no caso da parceria¹⁷ entre a Polícia Civil, do RJ por meio da Delegacia Especializada em Armas e Explosivos – DESARME e a Polícia Rodoviária Federal – PRF, em período recente à sua criação¹⁸, a confirmação do fluxo de material bélico a partir das estruturas críticas de transporte. As Estradas Federais, a visão de compartilhamento e a soma de dados e metodologias que, afinal, compatibilizaram resultado expressivo em tal enfrentamento, avançou para além da eventual caracterização de operações conjuntas para ingressar em nível de colaboração interagências, mesmo considerando-se a natureza jurídica e atribuições constitucionais¹⁹ diversificadas das instituições parceiras²⁰.

Outro mecanismo até então improvável de cooperação interagências, igualmente nos idos de 2017, perdurando até então e evoluindo para a estruturação da Polícia Civil do RJ na criação de Unidade Especializada, o CIAC, com desdobramentos no Ministério Público, efetivou, originalmente por meio de Convênio interinstitucional, - MPRJ / PCERJ nº 30/2017 – GT/DELFAZ e GAOCRIM, convertendo-se em início ao CIAF com desdobramentos na criação da Coordenadoria de Investigações de Agentes com Foro em 19/03/2019²¹ no âmbito da Polícia Civil e, ademais, com a criação, no âmbito

pressupondo a Cooperação como um de seus padrões. Naquela Doutrina, como exemplos de destaque para o tema, temos previsões como: 1 – Fundamentos da Atuação Integrada (...) III) Integração dos órgãos de segurança pública e interoperabilidade dos sistemas. Desdobrados em Princípios temos: VI) Integração – perspectiva de atuação integrada multiagência com respeito às atribuições legais dos órgãos e das instituições envolvidas numa atividade, mediante coordenação e fluxo de comunicação integrada dos ciclos de planejamento, execução, monitoramento, avaliação e consolidação. VII) Interoperabilidade – capacidade de promover a comunicação entre os sistemas (informatizados ou não), compartilhando dados e informações entre os órgãos envolvidos para gerar conhecimento e assessorar a gestão e a tomada de decisão.

¹⁷ Ressalte-se, todavia, que o fato de o Delegado Titular da Unidade Especializada em questão ser egresso da PRF, onde manteve laços de amizade / companheirismo e acessos de convivência institucional e produtiva sedimentadas, acabou por potencializar aos resultados do compartilhamento / cooperação debatidos, no que, inclusive, não se utilizou da formalização prevista pelos Acordos de Cooperação Técnica – ACT para situações do gênero.

¹⁸ Criada pela Resolução SESEG nº 1081, de 05 de abril de 2017 e inserida na Estrutura da Polícia Civil pelo Decreto nº 45.952, de 17 de março de 2017.

¹⁹ A moldura acerca da segurança pública nacional, com destaque para as instituições em questão, e suas atribuições, é a que se vê no art. 144, Incisos II – polícia rodoviária federal e IV – polícias civis, §§ 2º e 4º, respectivamente.

²⁰ Releva consignar a realização do Seminário Internacional Estratégias Públicas para o Enfrentamento ao Tráfico de Armas e Munições em Brasília – DF no ano de 2021, onde o tema foi a parceria de sucesso entre a PRF e a DESARME na repressão ao tráfico de armas no Rio de Janeiro nos anos de 2017 e 2018 e o resultado histórico das apreensões de armas e munições e das prisões de dezenas de traficantes de armas, onde o impacto, de tão positivo, motivou a criação da Força Tarefa Internacional de Combate ao Tráfico de Armas e Munições (ICSEC), composta pelas seguintes instituições: Polícia Federal, Ministério da Justiça, Agência Brasileira de Inteligência, Receita Federal e as agências americanas que compõem o U.S. *Department of Homeland Security*.

²¹ Ao final incorporada à estrutura da Polícia Civil como Unidade Especializada pelo Decreto nº 46.601, de 18 de março de 2019, como providência estruturante relacionada aos resultados alcançados.



do Ministério Público, da Assessoria de Atribuição Originária Criminal - AAOCRIM, pela Resolução GPGJ nº 2.402, de 02 de março de 2021. Uma parceria produtiva voltada à investigação/tratamento de fatos criminosos atribuídos a pessoas foro especial por prerrogativa de função, notadamente relacionados a crimes fazendários e com repercussão no erário público, em modelo vanguardista no cenário nacional.

Ao se dizer improvável, se considera a vocação estrutural e normativa atribuída a cada instituição em seus afazeres e encadeamento das etapas da persecução penal em seu sincretismo peculiar, onde o titular da ação penal, o Ministério Público, também e especialmente, funciona como o legítimo controlador externo da atividade policial, credibilizando a Polícia Civil ao emparceirar-se, além de ampliar sua capacidade produtiva e operacional, quiçá suprindo alguma lacuna na lógica de enfrentamentos isolados, já que angariou historicamente a possibilidade legal de investigar – atribuição genuína das Polícias Cíveis ou Judiciárias, por meio do instrumento conhecido por Procedimento de Investigação Criminal – PIC²². É dizer: podendo agir de forma solitária, confinada e isolada, buscou na compreensão de colaboração interagências uma evolução de seu modelo produtivo, sem afetar ou trazer ameaças à sua independência institucional.

Sobre os aspectos produtivos relacionados a esforços do gênero, pertinentes à inteligência policial ou criminal, se vê comentado por Gonçalves (2018, pág. 40), para quem o “desenvolvimento foi significativo nas últimas décadas, sobretudo devido às necessidades relacionadas ao combate ao crime organizado transnacional e à maior percepção de inteligência para a segurança pública”, sendo sabido e defendido que seu escopo – repressão criminal e apoio à investigação de ilícitos e grupos infratores, com focos em assessoramento e subsídio à produção de provas penais, no que seria “por meio desse tipo de atividade que se podem levantar indícios e tipologias que auxiliam o trabalho da Polícia Judiciária e do Ministério Público”.

Oportuno consignar a repercussão em rede da crescente releitura da questão conceitual da segurança e suas transformações a partir de entendimentos que ampliam a visão originalmente estadocêntrica para fazer incluir a valoração do aspecto das ameaças impostas aos indivíduos, - societal, ademais da índole política, econômica e ambiental, como indica Tanno (2003), ao exemplificar a

²² O tipo de procedimento em questão foi disciplinado pela Resolução nº 181, de 07/8/2017, com redação dada pela Resolução nº 183, de 24/01/2018, do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, na linha da Súmula Vinculante nº 14 do STF, conforme voto do Ministro Cezar Peluso no RE 593727, acerca da fixação da tese de repercussão geral, - MP – investigação de natureza penal. Relator do Acórdão, Min. Gilmar Mendes, publicado em 08/9/2015.

influência construtivista da Escola de Copenhague²³, um rol ampliado de possibilidades que atrai temas como os suscitados anteriormente para um nível de análise considerável para a Inteligência Estratégica – no caso entremeando esforços com a Inteligência de Segurança Pública e a partir dos esforços desta.

Todavia, é indispensável considerar que se verifica com o uso indiscriminado do termo ‘agências’ é que no caso brasileiro a Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, tratando da organização da Presidência da República etc. fez prever em seu art. 51 os requisitos para a qualificação de entidades – autarquias e fundações – como ‘Agência Executiva’, ficando expressas as possibilidades de autonomia de gestão e a disponibilidade de recursos orçamentários para o cumprimento de metas dos Contratos de Gestão, tratando por agências outro elenco de instituições com missões e alcance jurídico diversificados daquelas que, por exemplo, da administração direta, sendo possível considerar que o uso excessivamente abrangente, como que a todas agrupando no mesmo esforço conceitual²⁴ em nome de conexões interativas, amortiza o reconhecimento de contradições no processo, retardando o aperfeiçoamento pela ideia de uniformização organizacional em meio plural e heterogêneo²⁵.

Sobre o tema, Raza (2012, págs.15/16), informa da proliferação do conceito interagências em todo mundo, não sem indicar que as ambiguidades e imprecisões do termo na definição operacional das missões, submetidas a um rigor conceitual necessário, atraem a busca de distinção entre termos como cooperação, coordenação e colaboração, onde as questões semânticas e entendimentos possíveis, embora mantidas as percepções sobre vínculos integrativos necessários entre duas ou mais ‘agências’ em detrimento a esforços isolados, no que, todavia, pode ainda “gerar diagnósticos diferentes dos

²³ A respeito, OLIVEIRA, VICTOR. A Escola de Copenhague e a Teoria da Securitização. <https://medium.com>, nov. 11, 2019, Artigo originalmente publicado em: <https://neoiluminismo.com/2019/09/05/a-escola-de-copenhague-e-a-teoria-da-securitizacao/>, Acesso em 21 out 2021.

²⁴ Uma definição importante de Agências se encontra no Manual editado pelo Exército Brasileiro (EB20-MC-10.201), 1ª edição – 2013, a saber: organizações, instituições e entidades, governamentais ou não, civis ou militares, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, fundamentadas em instrumentos legais e/ou normativos que têm competências específicas e que exerçam alguma interferência, possuam interesse ou possam ser instrumentos, atores ou partes da prevenção de ameaças, no gerenciamento de crises e/ou na solução de conflitos.

²⁵ A Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, que instituiu a Lei Orgânica do Ministério Público, - como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, com a incumbência da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, prevendo princípios como a Unidade, - que significa que os membros do Ministério Público integram um só órgão, chefiado por um só Chefe com poder hierárquico meramente administrativo, não podendo ele se imiscuir nas convicções jurídicas dos demais membros, ademais da Independência Funcional e da Indivisibilidade – que consolida a compreensão de que em cada Membro haverá o próprio Ministério Público – um só e tantos quantos necessários ao mesmo tempo, indica que a instituição, participando de esforços interagências, carrega peculiaridades e autonomia de ação que não se assemelham a nenhuma outra organização – elencada como ‘agência’, particularizando a abordagem. Sobre o tema, sugerimos consultar artigo de SILVA, Redson Rodrigo de Souza. Aspectos gerais dos princípios institucionais do Ministério Público: unicidade, indivisibilidade e independência funcional. Revista Eletrônica Jus.com.Br, publicado em 02/12/2012, disponível em <https://jus.com.br>, acesso em 07 de out. de 2021.

problemas de governança e administração pública, levando a diferentes prescrições de soluções em distintas dimensões de análise”.

Não obstante se possa considerar que o pressuposto da interação devesse permear o modelo de governança em aperfeiçoamento, qualquer que fosse o apego etimológico, imprecisões conceituais a respeito implicam na afetação de caracterização do fluxo de dados no roteiro hierárquico ou sistêmico – em sua formalização – mesmo pelo reconhecimento do canal técnico da inteligência, a atrair a hierarquização e a compartimentação das informações e, assim, tornar mais complexas as incidências de princípio como o da integração, exatamente por se relativizar às capacidades e as limitações de cada ente envolvido.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Segurança Pública, em suas diversas dimensões, acaba por ser admitida como fator de influência e possível desestabilização da segurança interna, suscitando, para a superação de suas demandas e implicações, uma visão holística que se proponha a catalisar a participação de diferentes seguimentos, sobretudo de natureza pública, vocacionados pela especialização temática que lhes atribuem uma missão institucional peculiar, formatos legais que lhes dão contorno operativo e constituição intrínseca relacionada a pessoas, - no aparato de seus membros e cultura organizacional, - enquanto detentoras de tradições, atributos e aspirações.

Cercada de circunstâncias de índole estrutural, sujeita a diferentes ciclos e repercussões produtivas e jurídicas, ademais de condicionada a prazos disformes e a resultados heterogêneos naqueles eventos onde a ação do poder público se volta à equalização de seus problemas, não há perspectiva de êxito produtivo no insulamento, qualquer que fosse a natureza ou casuística colecionável de resultados desejáveis. Isto porque devem ceder à visão integrativa, abrangente e correlacionada ao ambiente externo, - pelo pressuposto de que seus serviços alcançaram o interesse público, o que de todo em sentido oposto à versão ‘fim em si mesmo’.

Eis assim um paradoxo: enquanto devam as instituições públicas fincar seu percurso produtivo com esteio nos Princípios Constitucionais da Administração Pública, com ênfase no Princípio da Eficiência²⁶, exercitando seus afazeres a partir de suas missões, atribuições e competências, deverão,

²⁶ A Constituição Federal de 1988, no caput de seu art. 37, estabelece os princípios da Administração Pública (direta e indireta – dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios), quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Sobre este último, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19, de

na confirmação e ratificação de sua importância, responder à convocação de intercambiar a seus esforços e sua visão operativa, com vínculos em um interesse mais abrangente em adesão a uma onda conceitual de compartilhamentos.

A complexidade dos temas afetos à segurança pública, em qualidade e quantidade, percorre toda a agenda das Políticas Públicas com reflexos diretos e indiretos, no plano geral, no desenvolvimento nacional. Ainda que a Inteligência Policial, voltada à persecução penal em sentido amplo, se faça distinguir da Inteligência Estratégica, são os resultados alcançados por aquela os mais visíveis, os possíveis de mensurar, os que trazem solução efetiva para o clamor público imediato e premente.

A rusticidade que lhe parece peculiar, portanto, não deve ser obstáculo para a visão de que seus enfrentamentos e soluções são o exercício completo para o esforço interagências: no *front*, – *vis a vis*, em exercício pleno de confiança e risco, - e onde a cooperação é mais sentida, avançando para a compreensão de que os dados que produzir, - utilizados pela lógica do suporte operacional, devam ser úteis.

É a partir de tais considerações que os exemplos explorados nos casos debatidos se amoldam ao exercício prospectivo: os temas de relevância estratégica como o tráfico de armas e explosivos, suporte logístico nefasto para ações criminosas diversificadas, enfrentados a partir dos vasos comunicantes – estradas federais, enquanto ainda estruturas críticas, com o local de destino, - territórios dominados por organizações criminosas, por uma Delegacia Especializada recém criada, de nível estadual com uma Polícia de natureza federal, até então em ações desconectadas ou mesmo em alheamento.

A outra experiência produtiva tratada, igualmente tema de relevância estratégica, sobretudo pelo cenário de crise institucional então vivido no Rio de Janeiro, voltada a cuidar de investigações sensíveis e com foco em indivíduos com foro especial por prerrogativa de função, originalmente levada a efeito por meio de Convênio entre a Polícia Civil, - com Equipe da Delegacia Especializada em Crimes Fazendários e o Ministério Público, se consolidou para se fazer prolongar, inclusive com ocupação física dentro das instalações do próprio MP – com estruturação de Unidade Policial Especial

04 de junho de 1998, por uma perspectiva entre as relações entre eficiência e legitimidade do Estado, comenta GABARDO, Emerson. Eficiência e Legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político. São Paulo: Manole, 2003, págs.48/49 que, o debate sobre a eventual neutralidade do poder admite sua incidência como “instrumento de vontade que pode servir indistintamente a qualquer propósito (ética dos resultados) ou convir a qualquer ação (ética dos meios)”. Assim, o poder político “busca legitimidade, tanto no tocante aos seus valores quando no tocante às suas ações”.

para o tema, em desdobramento, colhendo resultados operacionais relevantes, - não obstante a clássica previsão legal do Órgão Fiscalizador – o MP das atividades de Polícia Judiciária.

Os dois casos refletem perspectivas interagências *sui generis*, - enquanto instituições de vocações diferentes, vinculações administrativas e de nível político diversificado, senão por conta dos percalços de cada missão, com uma perspectiva cultural de reprodução de indiferença, desconfiança e mesmo conflito, com propostas operativas inovadoras e o encorajamento para enfrentar demandas relevantes capazes de empreender novos objetivos e métodos – sem a presunção de superioridade ou sobreposições.

O olhar tridimensional consequente é merecedor de uma síntese em torno da qual se projetam características indispensáveis para as experiências relatadas, que se destacam em uma construção projetiva de uma colaboração interagências: a) a compreensão da relevância da missão, b) a aceitação do modelo cooperativo como de valor para a organização e c) a credibilidade da instituição parceira.

As experiências bem-sucedidas catalisam novas empreitadas, consolidam a memória administrativa em torno de boas práticas e atraem a exemplaridade no aperfeiçoamento de protocolos técnicos, mas não sem a experimentação e a admissão de manejos de inovação – que aceitam os sacrifícios e desconfortos do novo.

A ressalva necessária, no plano da identificação de dificuldades, se relaciona com as contradições entre a adoção das proposições de Sistemas – como se disse, meramente explicativa -, para a caracterização do funcionamento das instituições por padrões prescritivos, racionais-legais e tradicionais, em torno do que todas as providências para a plena convivência interagências, em governança complexa e normativa, ainda debatem a necessidade de horizontalidade com alinhamento de recursos, dados e cadeia de comando, enquanto buscam a legitimidade da integração vertical – típica de modelo clássico de administração burocrática pelo caráter topográfico que expressa, embora em nome da melhoria na tomada de decisões e eliminação do paralelismo das assessorias em cenário finalístico turbulento.

Acreditamos que o imprevisto conceitual descrito seja de fato um empecilho para a efetivação da integração entre ‘agências’, - um imiscuir de imprecisões, desconhecimento teórico – possibilidades e alcance - ou falta de uniformização de tais proposições, muito embora as bases procedimentais disponíveis para o esforço genericamente observado sejam viáveis ao êxito e ao aperfeiçoamento produtivo, requerendo, todavia, uniformização e consolidação da doutrina, expansão de treinamento e

formação profissional temática em todas as instituições, instalação de mecanismos de controle e de produtividade para o ramo Inteligência ao alcance da consolidação da legitimidade.

A manutenção de um funcionamento contínuo pode refletir o approach de confiança que a clausura típica das burocracias tradicionais impõe, embora não haja garantias de que o liame da cooperação se dará sem que as instituições necessitem – diante de suas limitações enquanto entidades individualizadas e premidas por suas missões básicas ou enquanto não surja uma iniciativa de adaptação a demandas de complexidade que ensejem reestruturações dependentes e a partir do intercâmbio e da integração. Mas a possibilidade de ganho estratégico pela melhoria da gestão estará sedimentada, exatamente pela admissão de que ajustes na convivência entre os entes burocráticos fazem parte de um *continuum*, vez que um processo interminável.

Portanto, tendo por coerente que a inserção da inteligência como fator preponderante nos respectivos planejamentos dos casos relatados funcionou como suporte, não é impertinente considerar o seu caráter informativo e pedagógico para a consecução de aprimoramento da Inteligência Estratégica, com a questão interagências, no que se refere à possibilidade de considerar a viabilidade de parcerias produtivas com organizações heterogêneas – diferenciadas em vocação e propósito - nos termos mencionados, nem tanto por aspectos prescritivos, topográficos ou intrinsecamente dependentes da perspectiva sistêmica enquanto referencial teórico de grande pujança conceitual.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

ARAM, John & STRATTON, William. **The Development of Interagency Cooperation, Social Service Review**, University of Chicago, vol. 48, nº 3, 1974.

BAGGENSTOSS, Grazielly Alessandra. **Teoria dos Sistemas Humanizada: a modelagem garantista das funções jurisdicional e legislativa**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2015.

BARROS NETO, João Pinheiro de. **Teorias de Administração: curso compacto: manual prático para estudantes & gerentes profissionais**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

BEATRICE, Dennis F. MPA (1991). **Inter-Agency Coordination: Administration in Social Work**, 14, 4, 45-59, DOI: 10.1300/J147v14n04_04, published online: 25 Oct 2008. Disponível em <http://www.tandfonline.com/loi/wasw20>. Acesso em 15 ago 2021.



BERNARDES, Cyro. **Teoria Geral das Organizações**. São Paulo: Editora Atlas, 1993.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública**. Brasília, DF: MJSP. Disponível em <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.777-de-24-de-agosto-de-2021-340717199>. Acesso em 09 out.2021.

BRASIL. **Sistema Brasileiro de Inteligência**. Brasília, DF: Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503.htm. Acesso em 10 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Doutrina Nacional de Atuação Integrada de Segurança Pública**. Brasília, DF: MJSP. Disponível em <http://www.in.gov.br>portal>. Acesso em 10 out. 2021.

BRASIL. **Política Nacional de Inteligência**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>leis>. Acesso em 10 out. 2021.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Inteligência**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>decreto>. Acesso em 11 out. 2021.

CAMERON, Gavin. **International Security Cooperation Against Transnational Threats: Power, Asymmetry and Intelligence**. International Political Science Association – 2021.

COSTA, Romano. **Inteligência Policial Judiciária: os limites doutrinários e legais na assessoria à repressão ao crime organizado**. Rio de Janeiro: Brasport, 2019.

DUARTE, Francisco Carlos, CADEMARTORI, Luiz Henrique Urguhart, CADEMARTORI, Sergio Urguhart. **Governança sustentável: nos paradigmas sistêmicos e neoconstitucional**. Curitiba: Juruá, 2007.

FREITAS, Stella. **Inteligência Sistêmica: um novo modelo de liderança nas organizações**. São Paulo: RSX Editora, 2012.



GONÇALVES, Joanisval Brito. **Atividade de Inteligência e legislação correlata**. Niterói: Impetus, 2018.

KAPUCO, Naim & COMFORT, Louise K. **Inter-organizational coordination in extreme events: The World Trade Center Attacks**, September 11, 2001. Nat Hazards, Springer Science + business Media, Pittsburg, 2006.

KASPER, Humberto. **O processo de pensamento sistêmico: um estudo das principais abordagens a partir de um quadro de referências proposto**. Dissertação de Mestrado apresentada à UFRGS – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Porto Alegre, 2000. Disponível em <https://lume.ufrgs.br>. Acesso em 07 out. 2021.

LEITE, Leonardo Queiroz. **Reflexões teóricas sobre modelos de gestão pública: o paradigma weberiano, a New Public Management e o Estado Neo-Weberiano**, in RP 3 Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, Edição nº 07 – 1º Semestre de 2016. Disponível em <https://www.gestaopublica.unb.br>. Acesso em 06 out. 2021.

MORETZSOHN, Eugênio. **Operações de Inteligência em Ambientes Interagências**. Revista DefesaNet, 26/8/2013. Disponível em: <https://www.defesenet.com.br/inteligencia/noticia/11977>. Acesso em 10 set. 2021.

MORGAN, Gareth. **Imagens da Organização**. São Paulo: Editora Atlas, 1996.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Sistemas, Organização & Métodos – Uma Abordagem Gerencial**. São Paulo: Editora Atlas, 1988.

PAZ, Maria das Graças Torres da & NEIVA, Eliane Rabelo. **Valores e mudança organizacional in TEIXEIRA, Maria Luisa Mendes (organizadora). Valores Humanos & Gestão: novas perspectivas**. São Paulo: Editora SENAC, 2008.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações**. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

RAPOPORT, Anatol. **Aspectos matemáticos da análise geral dos sistemas. In Teoria dos Sistemas – Série Ciências Sociais**. Tradução Maria da Graça Lustosa Becskeházy. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1976.

RAZA, Salvador. **Cooperação Interagências: Por que e como funciona um estudo de modelos organizacionais na Relações Internacionais?** In Brazilian Journal of International Relations, Vol.1, nº 1, Marília, Jan/Abr 2012.



SILVA, Redson Rodrigo de Souza. **Aspectos gerais dos princípios institucionais do Ministério Público: unicidade, indivisibilidade e independência funcional.** Revista Eletrônica Jus.com.br, publicado em 02 dez. 2012. Disponível em <https://jus.com.br>. Acesso em 07 out. 2021.

STRINGER, Kevin D. **Comando e Controle Interagências no Nível Operacional: um desafio nas operações de estabilidade.** Military Review, p.20-30, 2010. Disponível em <http://www.armyupress.army.mil/portals/7/military-review/archives/portuguese>. Acesso em 19 out 2021.

TANNO, Grace. **A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional.** Rio de Janeiro, Contexto Internacional, vol. 25, nº 1, janeiro/junho 2003, pp. 47-80.

THOMAS, Craig W. **Public Management as Interagency Cooperation: Testing Epistemic Community Theory at the Domestic Level,** Journal of Administration Research and Theory, Berkley, J-PART 7, n.2, p. 221-246, 1997.

ULIN, Bob. **About Interagency Cooperation, Inter Agency Essay, Kansas – Fort Leavenworth,** 2010.

DADOS DO AUTOR

Carlos Augusto Neto Leba

É Delegado de Polícia da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, exercendo a função de Corregedor Regional, da Corregedoria Geral de Polícia. Foi Subsecretário de Estado de Segurança Pública e Integração Operacional, Chefe de Polícia Civil, Diretor Geral dos Departamentos de Administração e Finanças, Polícia Técnico-Científica, Delegado Regional e Diretor da Academia Estadual de Polícia Sylvio Terra (ACADEPOL), Assessor Chefe de Planejamento (ASPLAN) e da Assessoria Técnica Administrativa (ATA). Atualmente é Corregedor Regional. Mestre em Administração Pública pela EBAP/FGV, Pós-Graduado em Inteligência Estratégica pela ESG/ESD, além de professor no Curso Superior de Polícia (CSPI), módulo COPPEAD.

ORCID: 0000-0002-4763-3601

A IMPRESCINDIBILIDADE DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO NA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

THE IMPERATIVENESS OF INFORMATION TECHNOLOGY IN INTELLIGENCE ACTIVITY

Marcos Felipe Pereira Gonçalves Gomes da Motta

RESUMO: Com este trabalho espera-se demonstrar a necessidade da adoção de novas ferramentas de tecnologia por parte das agências de inteligência, de modo que a eficiência na produção do conhecimento seja alcançada e que o tomador de decisão seja oportunamente assessorado. É intuitivo imaginar que adquirir e usar novas tecnologias implique em grandes custos de aquisição e capacitação. No entanto, há mecanismos que podem ser adotados que podem contribuir com o aumento da eficiência da atividade de inteligência, sem que haja um grande custo associado. Algumas agências de inteligência já se encontram em estágio avançado no uso de tecnologia, enquanto outras aparentemente não iniciaram sua caminhada na busca da evolução tecnológica. A grande quantidade de dados existentes e o reduzido tempo disponível são desafios a serem transpostos pelo analista de inteligência. O presente artigo apresenta a proposta de implementação de soluções de tecnologia de pouca complexidade e baixo custo. Defende também a necessidade de cooperação técnica entre os órgãos de inteligência, com o objetivo de que os mais desenvolvidos tecnologicamente auxiliem os demais. O trabalho tem por base a pesquisa de dados existentes na rede mundial de computadores, em livros especializados, bem como questionários submetidos aos integrantes do Curso Superior de Inteligência Estratégica, do ano de 2022, da Escola Superior de Defesa.

Palavras-chave: Inteligência. Tecnologia da informação. Cooperação. Transferência de tecnologia.

ABSTRACT: With this work it is expected to demonstrate the need for the adoption of new technology tools by intelligence agencies, so that efficiency in the production of knowledge is achieved and that the decision maker is opportunely advised. It is intuitive to imagine that acquiring and using new technologies implies large acquisition and training costs. However, there are mechanisms that can be adopted that can contribute to increasing the efficiency of the intelligence activity, without a large associated cost. Some intelligence agencies are already at an advanced stage in the use of technology, while others apparently have not started their journey in search of technological evolution. The large amount of existing data and the reduced time available are challenges to be overcome by the intelligence analyst. This article presents a proposal for the implementation of low-complexity and low-cost technology solutions. It also defends the need for technical cooperation between intelligence agencies, with the objective that the most technologically developed help the others. The work is based on the research of existing data on the world wide web, in specialized books, as well as questionnaires submitted to the members of the Strategic Intelligence Superior Course, in the year 2022, of the Defense Superior School.

Keywords: Intelligence. Information technology. Cooperation. Transfer of technology.

INTRODUÇÃO

A atividade de inteligência está presente entre nós desde a antiguidade¹. O papel do analista de inteligência de lá para cá não sofreu grandes mudanças. A este profissional ainda cabe fazer a análise dos dados visando à produção do conhecimento. É óbvio que as ferramentas para a produção do conhecimento evoluíram desde os tempos de outrora, entretanto a atividade do analista continua sendo baseada em princípios e métodos.

Um dos princípios da atividade de inteligência, que está presente nas doutrinas ao redor do mundo, é o da oportunidade. Segundo a Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência, o citado princípio consiste em desenvolver ações e apresentar resultados no prazo apropriado para a sua utilização. Apesar dos demais princípios, o da oportunidade vem ganhando uma relevância cada vez maior.

A velocidade com que a informação troca de mãos nos dias de hoje não tem comparação com o que se via num passado recente. Em tempos de *Internet*, *WhatsApp*, tecnologia quinta geração (5G), a informação nos alcança quase que instantaneamente. Além disso, a quantidade de informação a que se tem acesso atualmente é tão grande que se cunhou o termo infodemia², significando a propagação de uma grande quantidade de informações por todo o mundo. É neste ponto que nasce a problemática sobre a qual se discorrerá no trabalho: como lidar com o problema da crescente volume de dados disponíveis, face à limitada capacidade de recursos humanos das agências de inteligência? Com toda essa quantidade de informação disponível e sua alta velocidade de propagação, como confiar no analista de inteligência para produzir um conhecimento útil, verdadeiro, completo e oportuno?

A solução está na modernização tecnológica da atividade de inteligência, mais especificamente na adoção de ferramentas de tecnologia da informação que possam trazer eficiência, especialmente, no trabalho do analista. Dessa forma, as agências devem prever e orientar a modernização das suas atividades, com a pesquisa, o desenvolvimento e o uso de soluções tecnológicas que permitam a coleta, processamento, análise e difusão dos conhecimentos produzidos de maneira mais eficiente. Além disso, é necessário sair do campo da mera previsão ou estipulação e adentrar no campo da realização, tornando real aquilo que se idealizou.

¹ CEPIK, Marco. Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. Pág.14.

² COLAB, PUC Minas. Infodemia: como combatê-la na era da informação? [S. l.], 12 jun. 2021.

1 O UNIVERSO DOS DADOS

Marco Cepik³ defende que as agências de inteligência, na busca por agilidade, deveriam adotar uma estratégia fundada em 3 (três) vertentes: velocidade, capacidade e flexibilidade. A velocidade consistiria na adoção de ciclos de tempo mais curtos, por conta das mudanças bruscas de prioridade dos usuários (tomadores de decisão); a capacidade como aumento do poder de processar, produzir e difundir conhecimento, de maneira que o assessoramento possa ter mais valor agregado ao processo decisório; e, a flexibilidade, entendida como a necessidade de integração entre as agências, devido à escassez de recursos aplicados nas agências.

Assim como a atividade de inteligência é dinâmica, também é o ser humano, que a cada momento que passa, produz mais e mais dados. Uma atividade simples, como se deslocar de casa para o trabalho, gera uma quantidade expressiva de dados. Seu trajeto, consumo de combustível, interação com outras pessoas no caminho, utilização de dispositivos de comunicação enquanto se deslocava, acionamento de sensores ao longo do percurso etc.

Estima-se que hoje em dia, o número de *bytes* existentes no mundo digital seja pelo menos 40 vezes maior que o número de estrelas no universo visível; que o *Facebook* gere quatro *petabytes* (1015 bytes) em volume de dados por dia; que a cada hora sejam publicados quinhentos milhões de novos *tweets* no *Twitter*; que em 2025 haverá cerca de 175 *zetabytes* (1021 bytes) no mundo⁴. Isto é, o volume de dados em circulação pelo mundo é simplesmente enorme. A atividade de inteligência sempre foi, desde o seu surgimento, orientada a dados. O dado é sua matéria prima. Apesar disso, não se parece atribuir ao dado (e às atividades de coleta e análise) o valor devido. A justificativa muitas vezes empregada para explicar a relutância das agências na adoção de soluções tecnológicas para coleta, processamento, análise e difusão dos dados (em sentido amplo) é que não há pessoal suficiente, não há recurso financeiro bastante, ou não há nenhum e nem o outro.

Sabe-se que muitos órgãos públicos não têm sequer uma agência de inteligência materialmente estruturada, contando muitas vezes com pouquíssimos analistas. Assim como também são reduzidos os recursos financeiros investidos nessas agências. Essas características, longe de serem um obstáculo à consecução de suas atividades, devem ser vistas como incentivo à priorização do uso dos meios

³ CEPIK, Marco A. C. *Serviços de Inteligência: Agilidade e Transparência como Dilemas de Institucionalização*. Orientador: Profa. Maria Regina Soares de Lima. 2001. 310 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.

⁴ VULETA, Branka. *How Much Data Is Created Every Day?* SeedScientific, [S. l.], 28 out. 2021.

tecnológicos existentes. A tecnologia vai permitir a otimização da análise, economizando recursos humanos e tempo. Além disso, no presente, é possível encontrar à disposição, de maneira gratuita, soluções de *software*, que com pouca capacitação, permitirão o seu emprego, gerando o aumento da eficiência da atividade de produção de conhecimento.

2 OS PROBLEMAS A SEREM ENFRENTADOS

A quantidade de dados disponíveis para análise hoje é gigante. Os dados existentes são dos mais variados tipos e oriundos de infindáveis fontes distintas. Isso deveria ser uma vantagem para quem vive de análise de dados, mas qualquer analista a quem se questione, responderá que perde grande parte do tempo na busca, preparação e gerenciamento do dado, restando pouco tempo para a análise efetivamente. Segundo a *International Data Corporation - IDC*⁵, considerando as fases descoberta, preparação, governança e análise do dado, apenas 12,3% do tempo é utilizado na última fase.

Nossa estrutura de armazenamento de dados foi concebida para um volume e complexidade menores do que o existente atualmente. A estrutura tradicional do banco de dados, que surgiu nos anos 70, e foi largamente adotada desde então, é do tipo relacional. Fato é que hoje atende grande parte dos sistemas. Desde então, as empresas e instituições foram implementando esse conceito, conferindo-lhe uma grande popularidade. Ele é baseado no modelo relacional, ou seja, os dados são armazenados em tabelas e a linguagem utilizada para recuperação dos dados é a Linguagem de Consulta Estruturada (SQL). Entretanto, com o passar dos anos, viu-se a necessidade de criar um modelo de banco de dados para solucionar algumas limitações do modelo relacional. Aquele modelo não é adequado para o tratamento de dados semiestruturados ou não estruturados. Além disso, possui deficiências quando avançamos para um cenário de *big data*, com grande volume, velocidade e variedade de dados.

O termo *big data* descreve tanto o conjunto extremamente grande e complexo de dados, que necessita de ferramentas especiais para sua manipulação, quanto a área do conhecimento que os estuda. O *big data* se caracteriza por ser um conjunto com volume gigante de dados, em que há uma variedade de tipos de dados e a velocidade com que os dados são produzidos é mais rápida que o convencional. Além disso, pode ter também como características a veracidade como sendo a capacidade de diferenciar, num mar de dados, aqueles que são falsos dos que são verdadeiros; como valor, que é a capacidade de transformar essa enxurrada de dados em conteúdo efetivamente útil, que gere valor

⁵ USING Data Intelligently: Unification and Pipelining Patterns in the Digital Economy. US45653219BROI. ed. [S. 1.]: IDC, 2020.

agregado. Há quem acrescente volatilidade e validade, significando, respectivamente, tempo necessário para o armazenamento dos dados e precisão dos dados para sua utilização⁶.

Essas características exigem a implementação de uma estrutura de banco de dados que tenha a capacidade de absorver e armazenar os dados neste novo cenário. O aspecto de maior impacto para implementação de uma plataforma *big data* nas agências de inteligência seria o financeiro, pois tradicionalmente se estaria diante da necessidade de realizar grandes investimentos em *hardware* e sistemas gerenciadores de bancos de dados. Entretanto essa não é mais a realidade tecnológica existente. Hoje, já há soluções disponíveis de custo reduzido e alta escalabilidade.

Há também o grande problema da análise dos dados reunidos. As agências de inteligência se veem assoberbadas com a quantidade de dados que tem que analisar para produzir o conhecimento necessário ao tomador de decisão. A velocidade com que trafega a informação torna ainda mais difícil o trabalho, na medida em que o decisor talvez tenha acesso à informação por outros meios, antes mesmo de ter recebido o assessoramento. A análise envolve a observação e comparação de muitos dados, de muitas fontes diferentes, exigindo muito empenho e tempo. O conhecimento deve ser entregue em tempo de ser útil ainda.

Apenas para fins de contextualização, suponha-se que o analista tenha recebido cinco planilhas de *Excel* contendo cerca de cinco mil registros de chamadas telefônicas. Ele deve analisar os registros e sugerir qual seria o terminal telefônico mais importante para um futuro monitoramento. A análise até pode ser realizada por meios tradicionais, tais como a utilização da ferramenta de busca do próprio programa, entretanto, não há dúvidas acerca da grande quantidade de tempo que a tarefa levaria. Agora, imagine confrontar os dados constantes de uma planilha, com outros disponíveis em *websites*, com outros em arquivos de imagem, e ser capaz de extrair dali algum conhecimento útil ao tomador de decisão. Fazer isso sem o auxílio de ferramentas tecnológicas torna inviável a atividade, mas é o cenário que temos hoje em muitas agências.

3 POSSÍVEIS SOLUÇÕES

Praticamente qualquer pesquisa sobre *big data*, na *internet*, retornará como resultado o projeto Hadoop, da Apache. Segundo o próprio sítio eletrônico do projeto⁷, ele permite o processamento

⁶ GUPTA, Navarun et al. Seven V's of Big Data. Conference of the American Society for Engineering Education, Bridgeport, CT, USA, p. 1-5, 26 maio 2014. DOI 10.1109/ASEEZone1.2014.6820689.

⁷ <https://hadoop.apache.org>

distribuído de grandes conjuntos de dados em *clusters* de computadores usando modelos de programação simples. O seu desenho permite a escalabilidade de um único servidor para várias máquinas, cada uma oferecendo computação e armazenamento locais. Em vez de depender de *hardware* para fornecer alta disponibilidade, ele foi projetado para detectar e lidar com falhas na camada de aplicação, fornecendo um serviço altamente disponível em um *cluster* de computadores.

O Hadoop, além de todas as vantagens, é *opensource* ou código aberto. Isso significa que está disponível gratuitamente, há total viabilidade de customização e possui uma grande comunidade de colaboradores que, constantemente, aperfeiçoam o projeto. É evidente que, em algumas agências, haverá necessidade de capacitar alguém para implementar e manter o banco de dados⁸. No entanto, trata-se de tarefa considerada de baixa/média complexidade dentro do segmento de tecnologia da informação. Ademais, há centenas ou milhares de páginas na *web* dedicadas ao assunto, além de fóruns colaborativos em que é possível obter ajuda para, virtualmente, qualquer tipo de dúvida.

Esse é apenas um dos exemplos de soluções de *big data* de baixo custo que poderiam ser implementadas em uma agência de inteligência. Há tantas outras disponíveis, igualmente pouco dispendiosas. O importante é a adoção de alguma plataforma de *big data*, que permita que a agência armazene dados das mais variadas fontes. Passada esta etapa, o que fazer com esse volume crescente de dados que se está armazenando? Trabalhá-los!

Quando o assunto é extrair o que há de valioso dos dados, há diversas soluções, tanto gratuitas como pagas, para auxiliar nesta tarefa. Essa é a zona de ação do *Business Intelligence* ou B.I., que nada mais é do que um processo de coleta, organização, exploração e análise de dados. Uma *stack* (conjunto de ferramentas ou soluções) que tem se mostrado de grande utilidade para esse propósito é o ELK Stack⁹. O acrônimo faz referência ao *ElasticSearch*, *Logstash* e *Kibana*. O *Logstash* é uma ferramenta que é responsável pela extração dos dados, processamento e alimentação do *ElasticSearch*. O *ElasticSearch* é a ferramenta que permitirá a busca e análise destes dados. E o *Kibana* é a ferramenta que permitirá a visualização destes dados em forma de painéis. Esses painéis ou *dashboards* permitirão uma busca e análise dos dados de maneira simples e intuitiva. Apenas para citar algumas empresas que utilizam estas ferramentas, pode-se citar *Walmart*, *Audi*, *Adobe*. Há também uma série de instituições públicas, inclusive de Defesa, como a Força Aérea dos Estados Unidos da América, que as utilizam.

⁸ O Hadoop não é propriamente o banco de dados, mas uma plataforma, uma estrutura, um ecossistema, um modelo de dados.

⁹ <https://www.elastic.co/pt/what-is/elk-stack>

Há uma série de ferramentas gratuitas como as mencionadas acima, bastando uma rápida pesquisa nos motores de busca para descobri-las. Há inclusive ferramentas pagas, mas que possuem versões gratuitas. Pode ser uma maneira adequada para se testar e verificar se atendem às necessidades e capacidades da agência, valendo citar *IBM Watson*¹⁰, *Microsoft Power BI* e *Qlik Sense*¹¹. No *YouTube* é possível encontrar, por exemplo, vídeo¹² ensinando como usar o *Microsoft Power BI* para aplicação direta na área de inteligência de segurança pública. No exemplo citado, com o uso de dados capturados no sítio eletrônico do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro, foi montado um painel de controle em que a visualização dos dados pode permitir a análise do fenômeno criminal e a produção de conhecimentos úteis.

Ainda em auxílio da análise dos dados, a análise de vínculos, mais especificamente, é, sem dúvida, uma das técnicas mais importantes. Através dela é possível extrair informações que seriam invisíveis na observação de porções isoladas de dados. Raros são os cenários em que a produção de conhecimento acerca do relacionamento de pessoas, organizações, eventos, países, não será útil para o tomador de decisão. Talvez uma das ferramentas pagas mais conhecidas de análise de vínculos seja o *IBM i2 Analyst Notebook*. Apesar disso, muitas agências sequer cogitam seu uso, por razões de ordem financeira, sem saber que há ferramentas gratuitas que podem ser tão proveitosas quanto a paga. O grande exemplo disso é o *Gephi* (<https://gephi.org>), um *software opensource*, que permite a análise de redes com até 100.000 vértices e 1.000.000 de conexões. Seu uso é descomplicado e a *internet* está recheada de tutoriais demonstrando como utilizá-lo. Outra ferramenta com capacidades similares é o *NodeXL* (<https://www.smrfoundation.org/nodexl/>), um *add-in* para o *Microsoft Office*, que permite a análise de vínculos. Há uma versão gratuita e versões pagas, que permitem inclusive o consumo de dados direto de algumas redes sociais como *Twitter*, *YouTube* e *Wikipedia*. Novamente há diversos vídeos e textos explicando o uso da ferramenta.

Retomando o exemplo do analista que recebeu planilha de *Excel*, página da *web* e imagens para analisar e produzir conhecimento, veja como o uso de ferramentas gratuitas permitiria a extração rápida de informações. Neste exemplo, as ferramentas usadas seriam o *Gephi*, *DataMiner* (<https://dataminer.io>) e o *Search for text in pictures* (<https://apps.microsoft.com/>). Apenas como ressalva, existem maneiras mais eficientes de fazer o exercício, tendo-se optado por esta, por sua baixa complexidade. O *DataMiner* é uma extensão do *Google Chrome* que pode ser classificado como uma *web crawler*. Traduzindo, é uma ferramenta que automatiza a extração de dados de uma página *web*,

¹⁰ <https://cloud.ibm.com/docs/watson?topic=watson-about>.

¹¹ <https://www.qlik.com/pt-br/>.

¹² POWER BI - Dashboard Básico de Segurança Pública. Produção: EstaTiDados. [S. l.: s. n.], 2020.

criando um arquivo (valores separados por vírgulas (csv), por exemplo), com o resultado. E o *Search for text in pictures* é um aplicativo para *Windows* para a busca por texto dentro de arquivos de imagem (sem a necessidade de abri-las) e permite a exportação do resultado (em csv, por exemplo).

Assim, bastaria importar todos os arquivos para o *Gephi* e analisá-los combinadamente, extraindo todo tipo de informação que não seria visível sem o uso de tecnologia. Tentar realizar este tipo de análise, sem o uso das ferramentas adequadas não trará resultados positivos para o analista. Ele investirá seu tempo de maneira ineficiente e, ao final, não será capaz de obter a mesma quantidade e qualidade de resultado.

4 MELHOR CENÁRIO

Em um cenário prospectivo não se pode deixar de falar de *machine learning* ou aprendizado de máquina, que pode ser compreendido como a forma de analisar dados buscando automatizar a criação de modelos analíticos. É um ramo da inteligência artificial, que se esteia na concepção de que sistemas podem aprender com os dados, identificar determinados padrões e tomar decisões com o mínimo de interação humana.

Esse método de análise pode ser profícuo na era do *big data* na inteligência. O uso do *machine learning* tem o potencial para mudar a maneira como o dado é gerenciado e automatizar uma série de tarefas relacionadas ao seu processamento. A sua utilização pode contribuir, por exemplo, para automatizar a normalização dos dados por ocasião de seu *input* no banco, bem como desempenhar um papel especial na fase da análise, gerando previsões e estimativas.

A Universidade da Carolina do Sul, nos Estados Unidos, divulgou um estudo¹³ no qual o uso de *machine learning* permitiu a constatação, através do monitoramento de *tweets*, se uma determinada manifestação resultaria em violência. O estudo foi publicado em 2015 e teve por objeto de análise as manifestações nas cidades de Baltimore e Charlottesville.

As demais ferramentas citadas anteriormente, em breve não serão capazes, sozinhas, de fornecer ao analista o resultado ótimo, que permita que ele assessore de maneira oportuna o seu decisor. À medida que o volume e a velocidade dos dados aumentam exponencialmente, necessitar-se-á do auxílio da inteligência artificial para a sua análise, sugestões de ações e previsão de cenários.

¹³ Mooijman, M. et al. Moralization in social networks and the emergence of violence during protests. *Nat Hum Behav* 2, 389–396 (2018).

Essa, entretanto, é uma próxima etapa, cujos planejamentos estratégicos das agências de inteligência devem observar, prevendo como meta a ser alcançada, senão no presente, em futuro próximo.

5 RESULTADOS OBTIDOS E ANÁLISES

Com o objetivo de validar ou refutar as proposições apresentadas neste trabalho, realizou-se uma pesquisa quantitativa¹⁴, tendo como universo a turma do Curso Superior de Inteligência Estratégica (CSIE) 2022, composta por 43 (quarenta e três) alunos de diferentes instituições integrantes do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). Na pesquisa, foi empregado um questionário contendo 13 (treze) perguntas relativas ao emprego de soluções de tecnologia nas agências dos participantes. Não foram individualizados os respondentes e alguns pertencem às mesmas instituições. No entanto, a distorção causada pela possível pequena duplicidade de respostas, não prejudica as conclusões apresentadas.

Demonstrou-se que há espaço para adoção das propostas apresentadas no trabalho. Sobre recursos humanos, pôde-se observar que há agências com menos de 5 (cinco) pessoas dedicadas à atividade de inteligência, ou seja, precisa-se otimizar ao máximo a atividade com o uso de tecnologia. Das 40 (quarenta) pessoas que responderam ao questionário, 12 (doze) disseram que não possuem sequer sistemas informatizados para a produção, gestão e difusão dos documentos de inteligência. Quando a pergunta foi se a agência usava alguma ferramenta de B.I., 9 (nove) responderam negativamente e 5 (cinco) não souberam responder, ou seja, as propostas de uso de ferramentas gratuitas, por mais simples que seja, tem espaço para adoção por algumas agências.

Questionados se suas agências adotariam soluções gratuitas, que permitissem a coleta automatizada de dados de diversas fontes, a consulta unificada a bancos de dados e análise conjugada destes dados num mesmo ambiente em que fosse possível a produção do conhecimento, a resposta de 27 (vinte e sete) foi que sim. Apenas 8 (oito) não souberam responder e somente 5 (cinco) responderam que haveria algum tipo de impedimento para adoção das soluções. Isto é, o ambiente é favorável para a implementação de ferramentas como as sugeridas.

Exibiu-se uma lista de soluções de tecnologia passíveis de aplicação na atividade de inteligência e questionou-se qual delas já havia sido usada pelo respondente ou por sua agência. 6 (seis) pessoas responderam que nem elas, nem suas agências usaram alguma das soluções. Questionados se a

¹⁴ Resultado da pesquisa disponível em: <https://tinyurl.com/esd-csie>.

agência usava algum *software* para monitorar redes sociais, para minerar dados e/ou para analisar vínculos, 3 (três) pessoas responderam negativamente. Por fim, apenas 8 (oito) disseram usar alguma ferramenta gratuita para auxílio de suas atividades na agência. 14 (quatorze) disseram não usar nenhuma. 18 (dezoito) não responderam. Nota-se que, muitos dos problemas seriam solucionados apenas pela apresentação das ferramentas disponíveis às agências, pois há desconhecimento sobre elas e seu potencial.

O resultado da pesquisa demonstra que mesmo entre as agências de inteligência que compõe o SISBIN, há aquelas que não utilizam ferramentas de tecnologia para auxiliar suas atividades. Não é crível imaginar que, no panorama atual, seja possível produzir conhecimentos de inteligência relevantes, sem o uso de ferramentas tecnológicas, tais quais as mencionadas ao longo do trabalho. A pesquisa evidenciou que há órgãos fazendo um bom uso da tecnologia disponível para o desenvolvimento das atividades de inteligência. Esta experiência pode e deve ser compartilhada com os demais órgãos do sistema.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O ambiente estratégico está em constante e rápida mutação. A sociedade está cada vez mais tecnológica e produz uma quantidade gigantesca de dados. Saber coletar e analisar os dados disponíveis é imprescindível para a produção de um conhecimento útil e oportuno. As agências de inteligência não podem permanecer estagnadas no tempo, sem usar ferramentas de tecnologia modernas para o auxílio em sua atividade. A adoção de novos *softwares* não precisa ser algo caro e complexo. Algumas agências já possuem um pouco mais de iniciativa na pesquisa, exploração e adoção de novas tecnologias e poderiam auxiliar as demais na consecução do mesmo fim.

Como se demonstrou ao longo do trabalho, com poucos recursos humanos e financeiros, é possível adotar um modelo mais tecnológico nas agências de inteligência. Essa simplicidade deve obrigatoriamente ser associada à cooperação técnica interagências. Há muito espaço para a cooperação técnica entre os órgãos, que devem firmar parcerias para transferência de tecnologia, o que pode elevar o SISBIN ao próximo nível e deixá-lo um passo mais perto da tão pretendida integração.

As agências de inteligência devem perseguir o aprimoramento tecnológico que lhes permita coletar e analisar a maior quantidade de dados, no menor tempo possível e com a maior qualidade. Entretanto, já devem ter como meta, a implementação, inclusive, de soluções de inteligência artificial, uma vez que a quantidade de dados cresce exponencialmente.



O modelo de integração existente entre as agências no âmbito do SISBIN deve ser aperfeiçoado e incentivar a cooperação técnica com transferência de tecnologia, antes mesmo de buscar a integração de bancos de dados. É mais simples, mais eficiente e aparenta ser etapa de cumprimento obrigatório, antes que se possa falar em verdadeira integração. É imprescindível que se equipe as agências com tecnologia suficiente a lhes permitir o desenvolvimento eficiente de suas atividades.

Espera-se que o trabalho possa contribuir para a criação nas agências de inteligência mais carentes, de uma estrutura mínima de coleta, armazenamento e análise de dados. No futuro, que sirva de parâmetro para a criação de uma estrutura dentro do SISBIN, cujo objetivo seja auxiliar seus integrantes no compartilhamento de ferramentas tecnológicas já desenvolvidas e/ou utilizadas por alguns, em benefício de todos, criando-se um ciclo virtuoso.

REFERÊNCIAS

APACHE **Hadoop**. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://hadoop.apache.org>. Acesso em: 29 maio 2022.

ARMYPUBS. **Army Doctrine Reference Publication - Intelligence**, n. 2-0. Disponível em: <https://armypubs.us.army.mil/doctrine/index.html>. Acesso em 22 maio 2022 às 12h54min.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Decreto Federal nº 10.777, de 24 de agosto de 2021**. Institui a Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública. Brasília: Planalto [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10777.htm. Acesso em: 29 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto Federal nº 10.778, de 24 de agosto de 2021**. Aprova a Estratégia Nacional de Inteligência de Segurança Pública. Brasília: Planalto [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10778.htm. Acesso em: 29 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto Federal nº 8.793, de 29 de junho de 2016**. Fixa a Política Nacional de Inteligência. Brasília: Planalto [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8793.htm. Acesso em: 29 mar. 2022.



BRASIL. **Decreto Federal, de 15 dezembro de 2017.** Aprova a Estratégia Nacional de Inteligência. Brasília: Planalto [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/dsn/Dsn14503.htm. Acesso em: 29 mar. 2022.

BRASIL. **Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência: fundamentos doutrinários.** - Brasília: Abin, 2016.

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

CEPIK, Marco A. C. **Serviços de Inteligência: Agilidade e Transparência como Dilemas de Institucionalização.** Orientador: Prof^a. Maria Regina Soares de Lima. 2001. 310 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.

CORTEX. **5 V's do Big Data: quais são e como se aplicam no seu negócio.** [S. l.]: Cortex Intelligence, 25 mar. 2022. Disponível em: <https://www.cortex-intelligence.com/blog/os-5-vs-do-big-data>. Acesso em: 22 maio 2022.

CORTEX. **O poder do Big Data.** [S. l.]: Cortex Intelligence, 8 out. 2018. Disponível em: <https://www.cortex-intelligence.com/blog/inteligencia-de-mercado/o-poder-do-big-data-infografico?hsLang=pt-br>. Acesso em: 22 maio 2022.

DATA MINER. **Scrape data from any website with 1 click.** [S. l.], 2022. Disponível em: <https://dataminer.io>. Acesso em: 29 maio 2022.

DIRECTOR OF NATIONAL INTELLIGENCE. **United States of America. Document. The National Intelligence Strategy of the United States of America,** [S. l.], 2019. Disponível em: https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/National_Intelligence_Strategy_2019.pdf. Acesso em: 22 maio 2022.

DOWNLOAD IBM **i2 Analyst Notebook 9.2.3.** [S. l.], 2022. Disponível em: <https://www.ibm.com/support/pages/download-ibm-i2-analysts-notebook-923>. Acesso em: 29 maio 2022.

GEPHI: **The Open Graph Viz Platform.** [S. l.], 2022. Disponível em: <https://gephi.org>. Acesso em: 29 maio 2022.

GUPTA, Navarun et al. **Seven V's of Big Data understanding Big Data to extract value. Proceedings of the 2014 Zone 1 Conference of the American Society for Engineering Education,** Bridgeport, CT, USA, p. 1-5, 26 maio 2014. DOI.10.1109/ASEEZone1.2014.6820689. Disponível em: <https://aseecmsduq.blob.core.windows.net/aseecmsdev/asee/media/content/papers%20and%20publications/pdfs/113.pdf>. Acesso em: 24 maio 2022.



MICROSOFT POWER BI: Data Visualization. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://powerbi.microsoft.com/pt-br/>. Acesso em: 29 maio 2022.

MICROSOFT STORE APPS: Search for text in pictures. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://apps.microsoft.com/store/detail/search-for-text-in-pictures/9NJNV7SH2413?hl=en-us&gl=US>. Acesso em: 29 maio 2022.

MOOIJMAN, M., Hoover, J., Lin, Y. et al. Moralization in social networks and the emergence of violence during protests. Nat Hum Behav 2, 389–396 (2018). Disponível em: <https://www.nature.com/articles/s41562-018-0353-0>. Acesso em: 22 maio 2022.

NODEXL Graph Gallery. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://www.smrfoundation.org/nodexl/>. Acesso em: 29 maio 2022.

QLIK: Analytics & Data Integration Platform. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://www.qlik.com/us/>. Acesso em: 29 maio 2022.

SATO, P. M. GraphDB Series: o que é um banco de dados de grafos. Disponível em: <https://imasters.com.br/banco-de-dados/graphdb-series-o-que-e-um-banco-de-dados-de-grafos>. Acesso em: 22 maio 2022.

THE ELASTIC Stack: Conheça a plataforma de busca que ajuda você a fazer buscas, resolver problemas e ter sucesso. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://www.elastic.co/pt/elastic-stack/>. Acesso em: 29 maio 2022.

USING Data Intelligently: Unification and Pipelining Patterns in the Digital Economy. US45653219BROI. ed. [S. l.]: IDC, 2020. Disponível em: abesssoftware.com.br/wp-content/uploads/2021/06/IDC_TIBCO_InfoBrief_Patterns_Final.pdf. Acesso em: 22 maio 2022.

WATSON Anywhere. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://www.ibm.com/br-pt/watson>. Acesso em: 29 maio 2022.



DADOS DO AUTOR

Marcos Felipe Pereira Gonçalves Gomes da Motta

É Delegado da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro. Atualmente ocupa a função de Diretor do Departamento Geral de Busca Eletrônica da Subsecretaria de Inteligência da Secretaria de Estado de Polícia Civil (SEPOL). Possui especializações pela Escola Superior de Defesa, na área da inteligência; pela COPPEAD/UFRJ, na área de Gestão; e pela Universidade Estácio de Sá, na área jurídica.

IMPACTO DO FLUXO MIGRATÓRIO INTERNACIONAL NO ESTADO DE SANTA CATARINA SOB ÓTICA DA INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

IMPACTO DEL FLUJO MIGRATORIO INTERNACIONAL EN EL ESTADO DE SANTA CATARINA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA INTELIGENCIA PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA

*Alan Pinheiro de Paula
João Marcos Tanan Sales*

RESUMO: O fluxo migratório internacional demanda a atuação dos gestores das políticas públicas nacionais, envolvendo não apenas os órgãos migratórios, mas também as outras pastas governamentais de todos os entes federativos, bem como a sociedade civil na acolhida dos imigrantes e refugiados. O estado de Santa Catarina vem protagonizando processos migratórios das mais diversas nacionalidades, necessitando para tal mister o devido acolhimento, sem deixar de reconhecer a própria migração interna, como já vem sendo administrado. O presente artigo visa a identificar as políticas necessárias, a partir da pasta relacionada à segurança pública e correlatas, para o adequado gerenciamento do fluxo de migrantes em Santa Catarina e a manutenção da ordem pública e incolumidade das pessoas e patrimônio. Inicialmente, serão apontadas as variáveis que determinam o fluxo migratório, seja por questão econômica, perseguição política, guerra, violência, questões ambientais, entre outras. Na sequência, será descrita a estrutura do estado de Santa Catarina no acolhimento dos migrantes internacionais e a atividade de inteligência estratégica na análise dos seus impactos no sistema de segurança pública.

Palavras-chave: fluxo migratório. Políticas Públicas. Santa Catarina. Inteligência. Segurança pública.

ABSTRACT: El flujo migratorio internacional demanda la acción de los gestores de las políticas públicas nacionales, involucrando no solo a los organismos migratorios, sino también a otros departamentos gubernamentales de todas las entidades federativas, así como la sociedad civil en la acogida de inmigrantes y refugiados. El Estado de Santa Catarina viene desempeñando un papel protagonista en los procesos migratorios de las más diversas nacionalidades, requiriendo, para ello, la adecuada acogida, sin dejar de reconocer su propia migración interna, como ya se ha gestionado. Este artículo tiene como objetivo identificar las políticas necesarias, del portafolio relacionado con la seguridad pública y afines, para la adecuada gestión del flujo de migrantes en Santa Catarina y el mantenimiento del orden público y la seguridad de las personas y el patrimonio. Inicialmente se señalarán las variables que determinan el flujo migratorio, ya sea por motivos económicos, persecución política, guerra, violencia, temas ambientales, entre otros. A continuación, se describirá la estructura del Estado de Santa Catarina en la recepción de migrantes Internacionales y la actividad de inteligencia estratégica en el análisis de sus impactos en el sistema de seguridad pública.

Keywords: flujo migratorio. Políticas públicas. Santa Catarina. Inteligencia. Seguridad pública.

INTRODUÇÃO

O fluxo migratório internacional demanda a atuação dos gestores de políticas públicas nacionais, envolvendo não apenas os órgãos migratórios, mas também outras pastas governamentais de todos os entes federativos e a sociedade civil na acolhida dos imigrantes e refugiados.

A presença dos imigrantes no Brasil requer contínuo acompanhamento e realização de análise de inteligência estratégica para a tomada de decisões de ações que possibilitem o desenvolvimento individual e social.

Qual o impacto deste fluxo migratório na segurança pública?

O Estado de Santa Catarina vem protagonizando processos migratórios das mais diversas nacionalidades, implicando a movimentação do mercado no trabalho formal e informal, crescimento populacional, além da prestação de serviços públicos como saúde, educação e assistencialismo social, sem deixar de ser reconhecida a própria migração interna.

O presente artigo tem como escopo a identificação das políticas públicas necessárias e adequadas para o gerenciamento do fluxo migratório em Santa Catarina e o contingenciamento dos serviços públicos, notadamente a repercussão na segurança pública.

Na primeira seção, serão analisadas as diversas variáveis que determinam o fluxo migratório no referido estado. Condições econômica, ambiental, perseguição política, violência em geral, entre outras, acabam propiciando deslocamentos internacionais forçados, principalmente de países da América Latina. De outro lado, no Brasil, o estado de Santa Catarina vivencia o recebimento de diversos povos em razão de sua indústria diversificada em expansão que demanda recursos humanos.

Na seção intermediária, será apresentada a estrutura de Santa Catarina com vista às adequadas políticas públicas e seu objetivo de prover essa movimentação de pessoas. A Política Estadual para População Migrante revela a preocupação estadual na consecução do acesso aos direitos individuais e sociais do migrante, o respeito à diversidade e à interculturalidade, bem como o desenvolvimento coordenado com a sociedade civil.

Na seção derradeira, será perspectivada a importância da atividade de inteligência estratégica na pasta de segurança pública, haja vista o impacto ocasionado pelo fluxo migratório nos serviços públicos estaduais. Esta pesquisa, sem esgotar o tema, tem como escopo fornecer

elementos para a tomada de algumas decisões político-administrativas que vise a prevenção de infrações penais e, de forma convergente, promover o desenvolvimento do País.

Foi utilizada metodologia quantitativa a partir de dados obtidos dos mais diversos organismos governamentais sobre o tema, bem como qualitativa, a partir de pesquisas bibliográficas, legislação e doutrina.

1 MODELOS E CAUSAS DO FLUXO MIGRATÓRIO NO ESTADO DE SANTA CATARINA

São múltiplos os problemas envoltos do fluxo migratório. Não há como se ater a linhas teóricas específicas para se abordar a complexidade de tal tema, uma vez que há de se considerar contextos específicos, espaciais e temporais em que se desenvolve tal fenômeno.

Vislumbram-se na atual conjuntura no Estado de Santa Catarina fluxos migratórios de caráter intrarregional e inter-regional, bem como internacional, sendo este por conta de legislação vigente e promoção de políticas públicas.

O fluxo migratório de caráter intrarregional, representado pelo deslocamento de pessoas dentro de um determinado Estado, desenvolve-se em Santa Catarina por meio do esvaziamento do meio rural e ocupação da faixa litorânea, assim como, cidades consideradas polos industriais.

Para Miotto (2008), verifica-se um processo de êxodo rural e correspondente urbanização, diante do esgotamento da fronteira agrícola no estado e da abertura comercial ocorrida na década de 1990, o que impactou em um processo de industrialização e reestruturação produtiva.

Neste sentido, em decorrência da abertura comercial e reestruturação produtiva notadamente na região oeste de Santa Catarina:

O intenso processo de reestruturação agroindustrial, iniciado nos anos de 1980, desembocou em um ambiente de crise no relacionamento entre as agroindústrias e a produção familiar, na região Oeste do estado de Santa Catarina. Pode-se dizer que a introdução de novas tecnologias, o crescimento progressivo das escalas de produção e as mudanças na organização produtiva, passaram a minar gradativamente a tradicional forma de inserção da agricultura familiar, caracterizada por ser de ciclo completo (FERRARI, 2003).

Diante da ausência de políticas públicas eficientes que fizessem frente a tal cenário, mas que no passado foram exitosas em fomentar a relação entre a agroindústria e a agricultura familiar, tem-se início ao fluxo migratório.

Convém pontuar que o esgotamento da fronteira agrícola em Santa Catarina tem sua causa atrelada a formação geográfica do Estado, ou seja, pequena faixa territorial na qual prepondera em grande parte a existência de relevo acidentado culminando em uma limitação da mecanização da lavoura (MIOTO, 2008).

Com relação ao fluxo migratório de caráter inter-regional, verifica-se o deslocamento entre diferentes estados ou departamentos dentro de um mesmo país. As disparidades regionais correspondem a um elemento intrínseco em grande parte dos movimentos migratórios. Quando analisado sob a ótica inter-regional, evidencia-se o grau de desigualdade de um país, vez que tão somente algumas regiões se beneficiam do desenvolvimento proporcionado pela industrialização (MIOTO, 2008).

O forte dinamismo econômico do Estado de Santa Catarina, observado por Lima (2013) na última década, é ainda o principal fomentador do fluxo migratório que se caracteriza pela vinda de pessoas de regiões longínquas, culminando com um alto grau de retenção populacional.

Sob um enfoque da Segurança Pública, vislumbra-se que a equação desigualdade, desemprego e falta de perspectiva culminam em uma explosão de violência, compondo desta forma uma das condicionantes que levam ao fluxo migratório muitas vezes interno, o que torna Santa Catarina uma região atrativa (FLÁVIO, 2021).

Por sua vez, o fluxo migracional de caráter internacional decorrente da vinda de pessoas oriundas de outros países é tido historicamente como um fator de extrema relevância para a colonização e desenvolvimento do Brasil.

Nesse sentido:

Ao se considerar o século XX, nota-se que os grandes processos históricos que configuraram a distribuição da população brasileira foram: a imigração européia do final do século XIX e início do XX; a industrialização, principalmente a partir da década de 1930; a expansão da fronteira agrícola; a modernização e a industrialização do campo; a crise e a parca recuperação econômica enfrentadas a partir dos anos 1980 e as conseqüências atreladas ao cenário de extrema concentração industrial no sudeste do país (MIOTO, 2008).

Conforme aponta Renaux (2010), Santa Catarina teve em 1748 o início do processo de colonização e desenvolvimento econômico quando ainda então era uma Capitania. Já nas fases seguintes, de 1820 a 1880, verificou-se certa similaridade com a teoria econômica sobre migração. Santos et al. (2010, *apud* Borjas, 1989) aborda a existência de um mercado migracional, mediante a promoção, pelos países receptores, da seleção e conseqüente disputa por políticas de migração. Este evento, com o propósito de captar capital humano e físico, na atual conjuntura do séc. XXI, pode ser

identificado em Santa Catarina, a exemplo do que ocorreu no deslocamento de pessoas em todo País (RENAUX, 2010).

O fluxo migratório internacional pode decorrer de inúmeras variáveis, como a decorrente da relação custo-benefício na busca de oportunidade de trabalho e melhoria na qualidade de vida do migrante (SANTOS, 2010, *apud* Sjaastad, 1962; Todaro, 1969).

De acordo com o Relatório da Agência da Organização das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR (2021), também pode ser apontado o deslocamento compulsório, intensificado a partir de pessoas que se obrigam a abandonar seus países de origem em decorrência de fatores ligados a regimes políticos, conflitos, perseguições e baixa perspectiva de sobrevivência então denominadas como refugiados.

Como apresentado, há fluxos migracionais com características distintas, mas que convergem em Santa Catarina em razão do seu polo industrial estruturado, que por sua vez demanda recursos humanos. Tratam-se de indivíduos que apresentam grandes distinções socioculturais que, por fim, acabam ocupando o mesmo espaço territorial, às vezes, conforme Goularti (2015), gerando ocupação irregular do solo e inchando cidades vizinhas daquela em que se encontra o polo industrial em virtude da especulação imobiliária.

Verifica-se assim o esgotamento das capacidades municipais em prover assistência social, saúde e educação, refletindo também no que compete ao Estado, em destaque, a Segurança Pública.

Como aponta Castells (2018), a identidade territorial nunca é perdida e sim transportada e implementada em uma dimensão que permita ao grupo se gerir e se defender, constituindo-se em conjunto com a etnicidade, verdadeira resistência contra opressões, preservação de identidade e direitos.

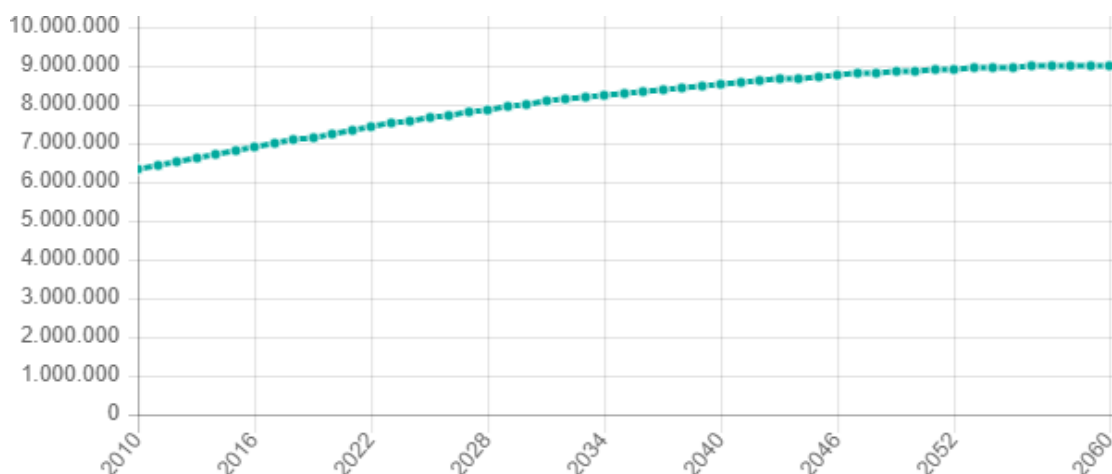
Tais elementos se convergem e podem acarretar a desestabilização por qualquer fator da sociedade local. Sémelin (2009) aborda como constituição de uma comunidade do “nós” com base na rejeição do “outro”. Ledo engano acreditar que tais afirmações se referem única e exclusivamente ao migrante internacional, entre nacionais e mais especificamente no caso da migração inter-regional.

Na próxima seção, a partir de uma análise quantitativa, será apresentada a estrutura do Estado de Santa Catarina na perspectiva da adoção de políticas públicas adequadas para o atendimento da demanda proporcionada pelo fluxo migratório em seu território.

2 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA E FLUXO MIGRATÓRIO

Consoante informações disponíveis no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020), o estado de Santa Catarina, embora ocupe extensão de cerca de 1% do território brasileiro, apresenta grande diversidade cultural e econômica. É o décimo primeiro Estado em população absoluta com 6.248.436 (seis milhões, duzentos e quarenta e oito mil e quatrocentos e trinta e seis), sendo mais de 5 (cinco) milhões vivendo em situação urbana e, de acordo com o último censo de 2010, é o terceiro melhor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

FIGURA 1: PROJEÇÃO DE POPULAÇÃO/2010-2060



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020)

Segundo Observatório da Federação das Indústrias de Santa Catarina (2021), a indústria diversificada é a quarta do país em quantidade de empresas e quinta em número de trabalhadores, respectivamente 45 (quarenta e cinco) mil empresas e 763 (setecentos e sessenta e três) mil trabalhadores. Destacam-se os setores da agroindústria, madeireiro, têxtil e pesqueiro, sendo a maior produção do Brasil.

Estes índices revelam-se atrativos para o acolhimento de migrantes no Sul do País, notadamente no estado de Santa Catarina, como será apresentado mais adiante.

Será perspectivada nesta oportunidade a política migratória de Santa Catarina, que evidencia preocupação na consecução do acesso aos direitos individuais e sociais do migrante, o respeito à diversidade e à interculturalidade, bem como o desenvolvimento coordenado com a sociedade civil.

No dia 9 de outubro de 2020 passou a vigor a Política Estadual para a População Migrante por meio da Lei Estadual nº 18.018/2020. Conforme disposto em seu art. 1º, sua implementação em relação às políticas e serviços públicos têm como objetivos (SANTA CATARINA, 2009):

- I – garantir ao migrante o acesso a direitos fundamentais, sociais e aos serviços públicos; II – promover o respeito à diversidade e à interculturalidade; III – impedir violações de direitos; e IV – fomentar a participação social e desenvolver ações coordenadas com a sociedade civil.

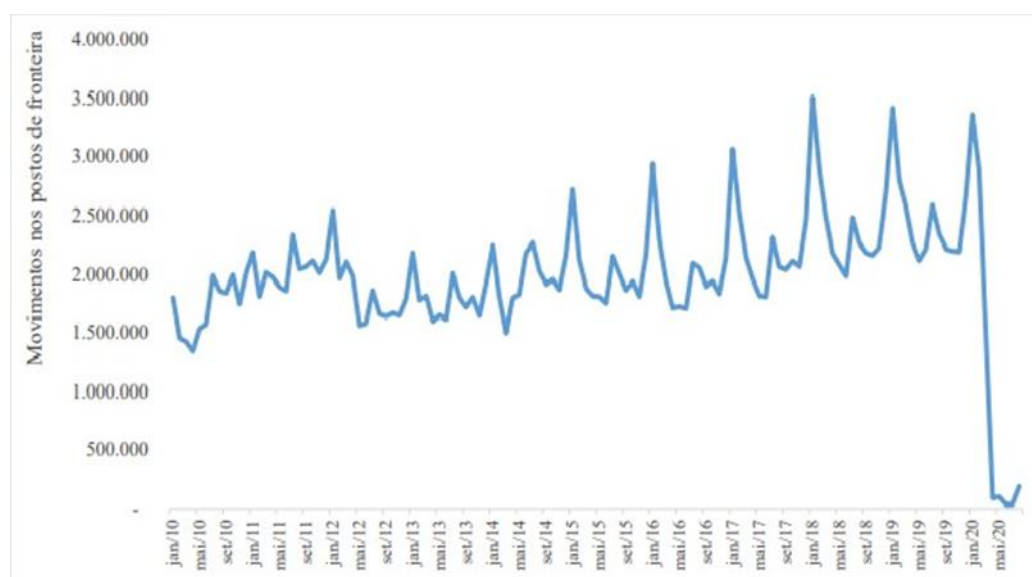
Para a Política Estadual (2020) e de acordo com o que foi apresentado na seção anterior deste trabalho, migrante é considerado todo aquele que transfere sua residência habitual estrangeira para o Brasil, abrangendo as mais diversas finalidades, como laboral, estudo, inclusive o deslocamento forçado, na condição de refúgio.

Neste mesmo sentido:

As políticas regionais para as migrações representam avanço no modelo de integração que o Mercosul tem almejado durante estes últimos anos, consolidando o progresso na integração econômica, e não dissocia a importância da integração social e cultural entre os países da América do Sul. Para tal, é necessário avaliar com cautela as medidas legais formuladas pelos Estados membros do bloco a fim de analisar como as mesmas se engajam no projeto de integração (MONFREDO, 2011).

Conforme relatório anual do Observatório das Migrações Internacionais (2020), no Brasil, de 2011 a 2019 foram registrados no Brasil pouco mais de um milhão de imigrantes. Deste total, mais de 660 (seiscentos e sessenta) mil imigrantes com tempo de residência superior a um ano, notadamente haitianos e venezuelanos.

FIGURA 2: MOVIMENTOS PELOS POSTOS DE FRONTEIRA NO BRASIL/2010-2020



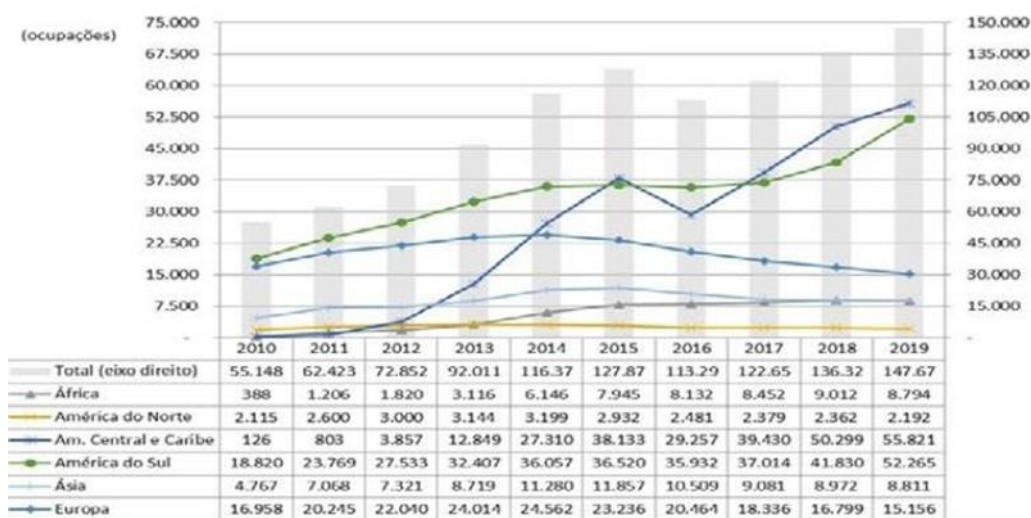
Fonte: Relatório anual do Observatório das Migrações Internacionais (2020).

Na imagem acima, verifica-se o número absoluto de migração internacional no Brasil, com destaque à queda vertiginosa no início do ano de 2020 em razão da Pandemia do Covid-19. Em Santa Catarina, de acordo com o Relatório (2020), em 2019 houve registro de 4.958 (quatro mil e novecentos e cinquenta e oito) migrantes.

No Relatório Anual do Observatório das Migrações Internacionais (2015 e 2019), observa-se que o quantitativo de migrantes estrangeiros residentes especificamente no estado de Santa Catarina era de aproximadamente 3.500 (três mil e quinhentos) no ano de 2015 e 8.400 (oito mil e quatrocentos) no de 2019.

No que diz respeito ao fluxo migratório em relação ao mercado formal de trabalho, verifica-se crescente evolução, podendo ser observada, conforme representação a seguir, maior ocupação de migrantes oriundos da América do Sul e mais recentemente da América Central e Caribe.

FIGURA 3: EVOLUÇÃO DA MIGRAÇÃO NO TRABALHO FORMAL DO BRASIL POR CONTINENTE/2010-2019



Fonte: Relatório anual do Observatório das Migrações Internacionais (2020).

No estado de Santa Catarina especificamente, conforme apontado no Relatório (2020), o número absoluto de trabalhadores imigrantes no ano de 2019 corresponde a 2.557 (dois mil, quinhentos e cinquenta e sete), havendo aumento de 17,2%, de 2014 a 2019, sendo a Região Sudeste e Sul os polos de maior concentração dessa população.

Assim, como já asseverado, de acordo com o Relatório (2020), dos quase 5 (cinco) mil registros migratórios no Estado de Santa Catarina entre 2019 e 2020, cerca de metade se já se adequou ao mercado de trabalho.

Em uma perspectiva estratégica para economia do estado de Santa Catarina, a adequação dos imigrantes, inclusive refugiados ao mercado de trabalho, permite, conforme Morland (2019), a construção de uma grande economia que de forma indireta se reflete em poder para o Estado, ou seja, capacidade de influenciar mercados.

Por sua vez, no caso dos refugiados, vislumbra-se uma estratégia de subsistência que lhes permite autossuficiência e o cumprimento por parte do setor privado de seus princípios de responsabilidade social corporativa. Para Tarantini (2018), os refugiados costumam ficar mais tempo empregados contribuindo para uma redução da rotatividade de pessoal dentro da organização.

Na seção derradeira, será apresentada a importância da atividade de inteligência estratégica na pasta de segurança pública, haja vista o impacto ocasionado pelo fluxo migratório nos serviços públicos estaduais.

3 SEGURANÇA PÚBLICA E INTELIGÊNCIA ESTRATÉGICA NAS DECISÕES POLÍTICAS DE MIGRAÇÃO

Esta pesquisa, sem esgotar o tema, tem como escopo fornecer elementos para a tomada de algumas decisões político-administrativas que vise a prevenção de infrações penais e, conseqüentemente, um ativo para o desenvolvimento do País.

Segurança, como pressuposto de tranquilidade, pode ser perseguida tanto por mecanismos de prevenção, quanto por instrumentos de repressão, definição que pode ser apresentada pelo binômio risco e bem-estar (GUERRA, 2015).

A análise dos riscos e cenários buscando a construção de proteções contra as variáveis “inseguranças” evidenciam as vulnerabilidades socialmente presentes. Neste diapasão, as necessidades humanas podem ser categorizadas a partir das indeclináveis até as mais supérfluas.

Na medida em que o indivíduo busca atender a uma necessidade, outra de categoria inferior já deve ter sido alcançada, como pressuposto lógico. De acordo com a Pirâmide de Maslow, as necessidades humanas seriam escalonadas na forma piramidal a partir da base até seu ápice, de acordo

com o grau de importância: as primeiras indissociáveis à sobrevivência humana, como a alimentação e o abrigo, por exemplo; sequenciando as necessidades contra possíveis ameaças e perigos, como a segurança; depois, as ligadas ao desejo de aceitação e participação social, como condição de autoestima; por derradeiro, as mais elevadas seriam as relativas à autorrealização (MASLOW, 1970).

De acordo com ordenamento jurídico pátrio, segurança pública consiste em dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, com o escopo de preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio (BRASIL, 1988).

Na perspectiva orgânica, o constituinte catalogou como órgãos de segurança pública a polícia federal, a polícia rodoviária federal, a polícia ferroviária federal, as polícias civis, as polícias militares e os corpos de bombeiros militares. Posteriormente, as Polícias Penais (BRASIL, 1988).

As polícias judiciárias da União, dos Estados e do Distrito Federal são incumbidas de apurar as infrações penais e respectiva autoria, sendo incumbência precípua das polícias militares o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública (BRASIL, 1988).

Não obstante, Segurança Pública há de ser efetivada mediante o envolvimento de diversas instâncias de discussão, estudos estratégicos, com incidência em setores mais diversos da sociedade, em detrimento de uma visão reducionista dirigida tão somente à atividade policial. Neste escopo, imperiosa análise de fatores como, por exemplo, migração internacional, a fim vislumbrar outros possíveis fatos geradores de violência e prospectar cenários de inteligência estratégica.

Sob o prisma da Segurança Pública, o emprego da inteligência estratégica permanente e sistemático na análise do ambiente conjuntural, mais especificamente a contar das variáveis psicossociais, econômicas e políticas em especial na migração internacional, permite o estabelecimento de políticas e implementação de estratégias nas organizações policiais. Isto decorrente do fornecimento de prognósticos e diagnósticos acerca das ameaças reais e potenciais vindo de encontro ao assessoramento dos gestores na tomada de decisão conforme preconizado na Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (DNISP) (BRASIL, 2014).

Neste propósito, segue a Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública ao dispor sobre o intento da inteligência neste viés: “Visa à produção e à difusão de conhecimentos para assessoramento às autoridades de segurança pública competentes, de modo a subsidiar o processo decisório no curso do planejamento e da execução das políticas de segurança pública.” (BRASIL, 2021).

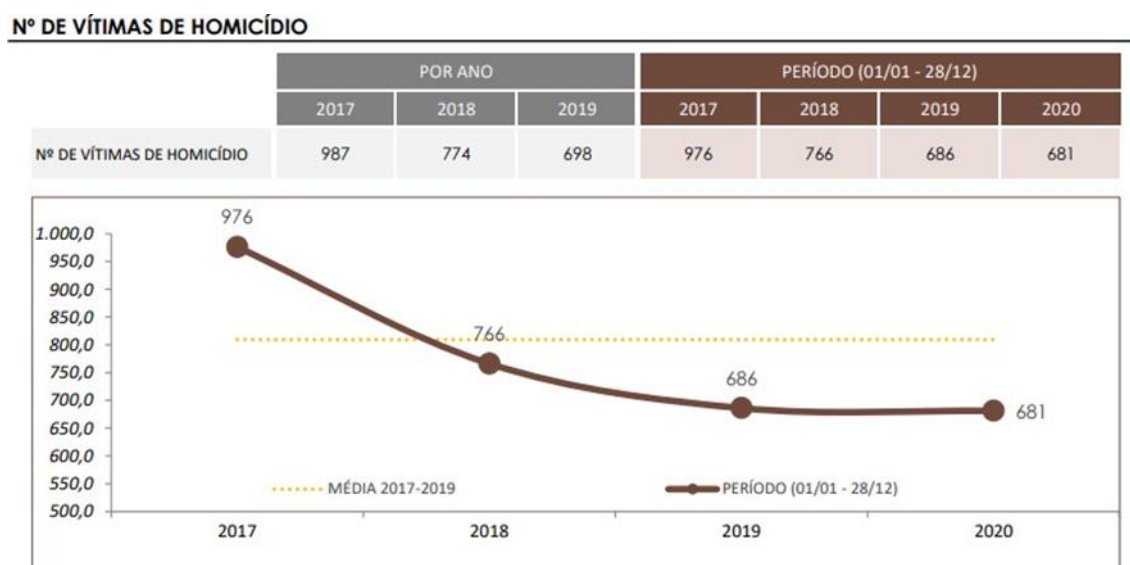
A atividade de inteligência, conforme preconizado pela política nacional de inteligência, enseja o estrito respeito e cumprimento aos princípios, garantias e fundamentos constitucionais em prol do bem comum e na defesa dos interesses da sociedade e do Estado Democrático de Direito (BRASIL, 2016). Desta forma, de acordo com Cepik (2012), para o alcance das finalidades constitucionais e consequentemente da segurança pública, deve valer-se o Estado de métodos, técnicas e ferramentas que estejam balizadas dentro do ordenamento jurídico vigente.

Neste sentido, o emprego da inteligência estratégica no âmbito da atividade de inteligência de segurança pública no Estado de Santa Catarina visa a atender também ao princípio da eficiência disposto no “caput” do artigo 37 da Constituição Republicana (BRASIL, 1988), ao possibilitar no caso em estudo o implemento de estratégias que favoreçam a adoção de adequadas políticas públicas para o eficiente e eficaz acolhimento da população imigrante.

Destarte, a presente seção visa justamente ao levantamento de informações acerca da migração internacional no Estado de Santa Catarina e seu impacto na atividade de Segurança Pública.

No Atlas da Violência (2001) publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o Estado de Santa Catarina apresentou em 2009 a taxa de homicídios equivalente a 13,4 por 100 (cem) mil habitantes e 10,7 em 2019, indicando assim uma redução de 20,1%. Em Relatório expedido pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de Santa Catarina (2020), os mencionados dados podem ser analisados a seguir de modo quantitativo:

FIGURA 4: QUANTITATIVO DE REGISTROS DE HOMICÍDIO EM SANTA CATARINA/2017-2020



Fonte: Relatório expedido pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de Santa Catarina (2020).

No citado Atlas (2001), pode ser verificado que Santa Catarina desponta dentre todos os Estados como um dos que apresenta menores índices criminais do país. Dados estes coincidentes com análises realizadas pela Diretoria de Informação e Inteligência da Secretaria de Segurança Pública do Estado (2020), que aponta que desde o ano de 2018 vem ocorrendo redução contínua nos indicadores criminais, inclusive em relação aos crimes violentos letais intencionais, em que pese dados prospectados pelo IBGE (2021) indicarem que Santa Catarina teve um aumento populacional da ordem de 6,6% entre os anos de 2015 e 2020.

No referido Relatório de ocorrências estadual (2021), constata-se redução na lavratura de Boletins de Ocorrência para o mesmo período no que se refere às infrações de menor potencial ofensivo¹ (-8,31%), aos crimes patrimoniais (- 49,46%) e ao tráfico de drogas (-19,86%).

No que se refere aos crimes patrimoniais, notadamente de roubo, segue abaixo quantitativo de ocorrências de 2017 a 2020 em Santa Catarina:

FIGURA 5: QUANTITATIVO DE REGISTROS DE OCORRÊNCIA EM SANTA CATARINA/2017-2020

Nº DE OCORRÊNCIAS POR ANO E POR PERÍODO NO ESTADO DE SANTA CATARINA



Fonte: Relatório expedido pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de Santa Catarina (2020).

Conforme análise de dados obtidos no Relatório do Observatório das Migrações Internacionais, houve acréscimo de 49% do número de registro de estrangeiros residentes no Estado de Santa Catarina.

¹ De acordo com o previsto no art. 61 da Lei nº 9.099/1995, que, dentre outras temáticas, dispõe sobre os Juizados Especiais Criminais, são consideradas infrações de menor potencial ofensivo as contravenções penais e os crimes com pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa.

Nesta esteira, não se confirmam no estado quaisquer evidências que sustentem correlação entre o fluxo de imigração ou acolhimento de refugiados e aumento de criminalidade, uma vez que os dados são claros ao apontar que, a despeito do crescimento populacional, vem Santa Catarina gradativamente apresentando redução em seus índices criminais.

Tomando-se os dados brutos referentes a lavratura de Boletins de Ocorrência Policial entre os anos de 2015 a 2020 que envolvam estrangeiros, constata-se inclusive que o mesmo vem a figurar mais como vítima, 14.766 (quatorze mil, setecentos e sessenta e seis) boletins lavrados nessa condição, do que como autor, 4.489 (quatro mil, quatrocentos e oitenta e nove) boletins os quais inclusive demandam a devida instauração de inquérito policial para apuração e confirmação dos fatos ora narrados (SANTA CATARINA, 2020).

A seguir, no relatório de ocorrências com envolvidos de nacionalidade estrangeira em Santa Catarina (2021), pode ser observado o número de ocorrências criminais classificadas pela natureza infracional:

TABELA 1: NÚMERO DE OCORRÊNCIAS CRIMINAIS CLASSIFICADA POR INFRAÇÕES PENAIS/2015-2020

OCORRÊNCIAS COM ENVOLVIDOS DE NACIONALIDADE ESTRANGEIRA EM SANTA CATARINA							
		2015	2016	2017	2018	2019	2020
TRÁFICO DE DROGAS	AUTORES	30	17	27	34	20	17
	VÍTIMAS	-	-	-	-	-	-
HOMICÍDIO	AUTORES	2	1	0	0	0	2
	VÍTIMAS	3	2	1	2	4	2
CRIMES CONTRA O PATRIMÔNIO	AUTORES	5	0	7	3	9	7
	VÍTIMAS	144	169	198	105	119	143
INFRAÇÕES DE MENOR POTENCIAL OFENSIVO	AUTORES	304	217	255	318	815	963
	VÍTIMAS	1.013	1.330	1.298	1.363	2.134	2.312

Fonte: Relatório expedido pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de Santa Catarina (2020).

De forma exemplificativa, Guia (2012) pontua que, em Portugal, imigrantes e refugiados são vítimas de preconceito por conta de sua condição social e associados ao aumento da criminalidade no País, ocasionando a inversão dos papéis entre vítima e infratores.

Além do que, tal circunstância acaba ensejando a invocação do Direito Penal do Inimigo, instituto voltado ao indivíduo considerado perigoso, persistente no cometimento de crimes que atentam contra a ordem social a ponto de se tornar inimigos da sociedade (Filho, 2010).

A sociedade atual é conceituada como a Sociedade da Insegurança Sentida ou como a Sociedade do Medo, em decorrência das ações desencadeadas por organizações criminosas que atentam não somente contra o patrimônio particular, mas também contra o Estado Democrático de Direito (FILHO, 2010, *apud* Silva Sánchez, 2002).

Em que pese os baixos indicadores criminais, há em Santa Catarina organizações criminosas que atentam contra a ordem pública e que no passado tentaram infligir medo a sociedade (LEITE; GESSER, 2018). Assim sendo, em breve análise, verifica-se a existência de elementos que, associados a questões de xenofobia e racismo institucionalizado na cultura da sociedade, demandam cuidadoso e apurado estudo de forma a se evitar a instituição da “crimigração” que, conforme Guia (2012, *apud* Stumpf, 2006), trata-se de fenômeno que leva ao aumento da vulnerabilidade de imigrantes e refugiados.

Para Humberto Eco (2020) a fonte de qualquer preconceito e intolerância pode ser verificada a partir da carência de doutrina e ausência científica, o que provoca um verdadeiro desafio: educar para compreensão e aceitação da diversidade.

Segundo Ribas (2007, *apud* World Bank, 2001), a vulnerabilidade na concepção de perda de bem-estar social em decorrência das incertezas de eventos, atrelada a ausência de instrumentos para se gerenciar, constituem a ameaça que enseja o emprego da Inteligência Estratégica, que deve ter como escopo a identificação dos antagonismos gerados, ou seja, conflitos e tensões sociais sob a ótica da Segurança Pública.

Nesta trilha, vislumbra-se que o fluxo migracional não se constitui em uma ameaça, mas um desafio a ser gerido, se considerado que tal movimento é parte de uma dinâmica histórica da sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Longe de esvaziar o assunto, o presente trabalho objetivou perspectivar o fluxo migratório internacional, em especial no Estado de Santa Catarina, no intuito de apresentar informações sensíveis acerca da segurança pública aos dirigentes governamentais.

Como visto, no Estado de Santa Catarina cada vez mais cresce o número de migrantes estrangeiros, sem ignorar os migrantes do próprio País. Na primeira seção, foram observadas as diferentes variáveis determinantes do fluxo migratório no Brasil, em especial em Santa Catarina, fato este corroborado por sua pujante economia.



Na seção segunda, após apresentada a estrutura do Estado de Santa Catarina, foi dimensionada a Polícia Estadual para População Migrante, fatores estes propiciadores do fluxo migracional.

Na última seção, foi perspectivada a atividade de inteligência estratégica no escopo da segurança pública em relação ao impacto causado pelo fluxo migratório.

Como analisado a partir das fontes referenciadas, foi constatado crescimento populacional no Estado de Santa Catarina, bem como apressurada vinda de imigrantes. Já em relação ao número de infrações penais, vem sendo observada constante queda nos últimos anos.

Nesta trilha, o aumento da entrada de migrantes estrangeiros no Estado de Santa Catarina não apresenta relação com a ocorrência de infrações penais. Restou-se confirmada a hipótese de que o fluxo migracional não é fator determinante para o aumento da criminalidade, todavia, constatou-se que o imigrante bem como o refugiado tornam-se muito mais vítimas das variadas adversidades sociais do que infratores penais.

Dada a pujança econômica em que se encontra o Estado, tanto o imigrante como o refugiado são elementos imprescindíveis ao desenvolvimento industrial e ao crescimento de Santa Catarina, no momento em que aqui conseguem estabelecer vínculos étnicos, culturais, sociais, entre outros. Motivo mais que suficiente para justificar o emprego da inteligência estratégica como meio pelo qual assinala ao Estado, através da produção de conhecimento, as ameaças reais e potenciais, oportunidades e antagonismos de seu interesse e da sociedade visando não somente a manutenção, como o aprimoramento do bem-estar social.

Como arremate, na visão sistêmica de segurança pública como dever estatal e ao mesmo tempo direito fundamental, imprescindível que o gestor público perceba a necessidade de fomentar o emprego de recursos públicos nas mais diversas pastas administrativas, como saúde, educação, assistencialismo social, entre outras, para que o Estado de Santa Catarina possa receber de forma adequada as pessoas oriundas de outros países, de forma a reduzir as vulnerabilidades a que possam estar expostas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 set. 2021.



BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/panorama>. Acesso em: 12 set.2021.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). **Atlas da Violência**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/1375-atlasdaviolencia2021completo.pdf>. Acesso em: 12 set. 2021.

BRASIL. Juizados Especiais (1995). **Lei n° 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Relatório Anual do Observatório das Migrações Internacionais (2015)**. Disponível em: file:///C:/Users/Cliente/Desktop/relatorio_OBMIGRA_2015_final.pdf. Acesso em: 12 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Relatório Anual do Observatório das Migrações Internacionais (2019)**. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/relatorio-anual/RELAT%C3%93RIO%20ANUAL%20OBMigra%202019.pdf>. Acesso em: 12 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Relatório Anual do Observatório das Migrações Internacionais (2020)**. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/OBMigra_RELAT%C3%93RIO_ANUAL_2020.pdf. Acesso em: 12 set. 2021.

BRASIL. Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública (2021). **Decreto n° 10.777, 24 de agosto de 2021**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Decreto/D10777.htm. Acesso em: 01 out. 2021.

CASTELLS, Manuel. **O Poder da Identidade**. São Paulo, SP: Paz e Terra, 2018.

CEPIK, Marco (Org). **Inteligência Governamental – Contextos nacionais e desafios contemporâneos**. São Paulo, SP: Impetus, 2012.

CEPIK, Marco (Org); BRANDÃO, Priscila Carlos. **Inteligência de Segurança Pública – Teoria e prática no controle da criminalidade**. São Paulo, SP: Impetus, 2013.

ECO, Humberto. **Migração e intolerância**. 1 ed. Rio de Janeiro: Record, 2020.

FERRARI, Dilvan Luiz. **Agricultura familiar, trabalho e desenvolvimento no oeste de Santa Catarina**. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/85111>. Acesso em: 25 ago. 2021.



FILHO, Lídio Modesto da Silva. **Direito Penal do Inimigo**. Disponível em: <https://docplayer.com.br/70440493-Direito-penal-do-inimigo.html>. Acesso em: 13 out. 2021.

FLAVIO, Luiz. **Paraenses buscam nova vida em Santa Catarina e relatam desafios**. Diário *Online*, Pará, 31 jan. 2021. Disponível em: <https://dol.com.br/noticias/para?q=Paraenses+buscam+nova+vida+em+santa+catarina>. Acesso em: 28 mar. 2021.

GUERRA, Luís Filipe Jorge de Almeida (Portugal) (Comp.). **Clarificando o Conceito de Segurança**. Politeia: Revista do Instituto de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa. 2015., v. 1.

GUIA, Maria João. **Crimigração, securitização e o Direito Penal do crimigrante**. Disponível em: <https://www.ibccrim.org.br/media/posts/arquivos/14/artigo04.pdf>. Acesso em: 13 out. 2021.

GOULARTI, Juliano Giassi. **Migrações, desruralização, urbanização e violência em Santa Catarina**. Disponível em: <https://revistanecat.ufsc.br/index.php/revistanecat/article/view/4484>. Acesso em: 25 ago. 2021.

KENT, Sherman. **Strategic Intelligence for American World Policy**. Princeton: Princeton University Press, 1949.

GESSNER, Veronica e LEITE Leandro. **As práticas cotidianas de facções criminosas para crises em cárcere e a atuação dos profissionais de inteligência penitenciária**. In: SOUZA, João Artur. et al. **Inovação em segurança pública Santa Catarina**. Fucap, 2018. Disponível em: https://www.fucap.edu.br/dashboard/livros_editora/25b0601f594cea1a5292b41514b8dfd7.pdf. Acesso em: 13 ago. 2021.

LIMA, Ana Carolina da Cruz. **Desenvolvimento regional e fluxos migratórios no Brasil: uma análise para o período 1980-2010**. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/AMSA-973NLC>. Acesso em: 26 ago. 2021.

MASLOW, Abraham. **Motivation and Personality**. Harper & Row, Publisher, Inc. 1970.

MIOTO, Beatriz Tamaso. **Movimentos migratórios em Santa Catarina no Limiar do Século XXI**. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/122386>. Acesso em: 25 ago. 2021.

MONFREDO, Cintiene Sandes. **Política migratória dos países do Mercosul e a conformidade com a política migratória regional**. Disponível em: http://www.abri.org.br/anais/3_Encontro_Nacional_ABRI/Integracao_Regional/I



R%2011_Cintiene%20Sandes%20%20Pol+%A1tica%20Migrat+%A6ria%20dos%20Pa+%A1ses%20do%20Mercosul%20e%20a%20conformidade%20com%20a%20Pol+%A1tica.pdf. Acesso em: 20 out. 2021.

MORLAND, Paul. **A maré humana: A fantástica história das mudanças demográficas e migrações** que fizeram e desfizeram nações, continentes e impérios. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório da Agência da Organização das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR**. Disponível em: <file:///C:/Users/Cliente/Desktop/5ee200e37.pdf>. Acesso em: 01 out. 2021.

RENAUX, Maria Luiza. **Colonização e Indústria no Vale do Itajaí**. Florianópolis, SC: Instituto Carl Hoepcke, 2010.

RIBAS, Rafael Perez. **Vulnerabilidade à Pobreza no Brasil: Medindo risco e condicionalidade a partir da função de consumo das famílias**. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3359/5/PPE_v37_n02_Vulnerabilidade.pdf. Acesso em: 28 ago. 2021.

SANTA CATARINA. Federação das Indústrias. **Observatório**. Disponível em: <https://observatorio.fiesc.com.br/indicadores>. Acesso em: 12 set. 2021.

SANTA CATARINA. Política Estadual para a População Migrante (2020). **Lei nº 18.018, de 9 de outubro de 2020**. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2020/18018_2020_lei.html. Acesso em: 12 set. 2021.

SANTA CATARINA. Secretaria de Segurança Pública. **Relatório expedido pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de Santa Catarina (2020)**. Disponível em: <http://www.ssp.sc.gov.br/index.php/component/content/article/9-uncategorised/1118-relatorios-semanais-2?Itemid=437>. Acesso em: 13 out. 2021.

SANTA CATARINA. Secretaria de Segurança Pública. **Relatório de ocorrências com envolvidos de nacionalidade estrangeira em Santa Catarina**. Atualizado em: 13 out. 2021.

SANTOS, Mauro Augusto dos; BARBIERI, Alisson Flávio; CARVALHO, José Alberto Magno de; MACHADO, Carla Jorge. **Migração: Uma revisão sobre algumas das principais teorias**. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/6314064.pdf>. Acesso em 28/08/2021.

SÉMELIN, Jacques. **Purificar e Destruir**. Rio de Janeiro, RJ: Difel, 2009.



TARANTINI, Vanessa Celano, Liliana Lyra Jubilut et tal (Org). **Migrantes Forçados: Conceitos e Contextos**. Boa Vista, RR: UFRR,2018.

DADOS DOS AUTORES

Alan Pinheiro de Paula

Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale de Itajaí (UNIVALI). Especialista em Gestão de Segurança Pública pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Estagiário do Curso Superior de Inteligência Estratégica da Escola Superior de Guerra (ESG). Professor do Curso de Direito da Universidade do Contestado (UnC) e da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Professor da Pós-Graduação do Centro Universitário Leonardo da Vinci (UNIASSELVI) e da Universidade do Alto Vale do Itajaí (UNIDAVI). Delegado de Polícia do Estado de Santa Catarina.

João Marcos Tanan Sales

É Graduado no Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina (PMSC). Graduado em Ciência Política pelo Centro Universitário Internacional (UNINTER). Especialista em Inteligência Estratégica pela Universidade Filho Gama (UGF). Especialista em Inteligência Criminal pela Universidade do Alto Vale do Itajaí (UNIVALI). Estagiário do Curso Superior de Inteligência Estratégica da Escola Superior de Guerra (ESG). Professor do Curso de Inteligência da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Tenente Coronel da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina (PMSC).

ABRANGÊNCIA E EMBASAMENTO DO PREPARO DO PROFISSIONAL DE INTELIGÊNCIA COM BASE NA TEORIA DAS INTELIGÊNCIAS MÚLTIPLAS DE HOWARD GARDNER

SCOPE AND BASIS OF THE PREPARATION OF THE INTELLIGENCE PROFESSIONAL BASED ON HOWARD GARDNER'S MULTIPLE INTELLIGENCE THEORY

*Valdir Campoi Junior
Bruno Ganem Versiani*

RESUMO: O objetivo desse trabalho é verificar, com base na teoria da inteligência do psicólogo e pesquisador Howard Gardner, que reconhece e descreve nove tipos de inteligência, definida como as características individuais que uma pessoa aplica para conhecer, compreender e interpretar o mundo e que podem ser possuídas por um ser humano, quais são aquelas necessariamente abrangidas no preparo de um profissional de Inteligência, que se ocupa de coletar informações fazendo uso de vários tipos de operações e de analisar essas informações, oferecendo-as para uma ou mais autoridades, para tomada de decisões na aplicação em eventos de nível estratégico, tático e operacional.

Palavras-chave: Inteligência, Tipos, Psicologia, Ser Humano, Informações.

ABSTRACT: The objective of this work is to verify, based on the theory of intelligence of the psychologist and researcher Howard Gardner, which recognizes and describes nine types of intelligence, defined as the individual characteristics that a person applies to know, understand and interpret the world and that can be owned by a human being, which are those necessarily included in the preparation of an Intelligence professional, who is responsible for collecting information using various types of operations and to analyze this information, offering it to one or more authorities, for decision-making in the application of events at a strategic, tactical and operational level.

Keyword: Intelligence, Types, Psychology, Human Being, Information.

INTRODUÇÃO

O mundo moderno é extremamente dinâmico. O avanço tecnológico e o uso maciço da internet impõem aos atuais tomadores de decisão maior velocidade em suas ações. O processo decisório, seja ele de nível estratégico, operacional, ou tático, requer análises cada vez mais complexas, de forma que a decisão possa alcançar o objetivo pretendido e não traga repercussões negativas.

Dentro deste contexto, o profissional de Inteligência, que tem como principal objetivo assessorar os tomadores de decisão, adquire importância significativa. O seu preparo assume protagonismo neste cenário de mudanças rápidas e contínuas. O profissional precisa apoiar o decisor com conhecimento oportuno, objetivo e útil, desta forma, deseja-se que possua certas habilidades e competências para o exercício de suas funções, que buscaremos compreender no decorrer deste ensaio acadêmico.

Inicialmente, é preciso entender as capacidades humanas e como melhor aproveitá-las para somente depois buscarmos a abrangência e o embasamento necessários ao preparo deste profissional. Para isto, exploraremos a Teoria das Inteligências Múltiplas, desenvolvida pelo psicólogo e cientista norte-americano Howard Gardner, que concebe uma nova visão acerca das competências intelectuais humanas. Segundo Gardner, o ser humano nasce com potencial para desenvolver múltiplas inteligências, muitas delas negligenciadas pela sociedade.

A partir da Teoria das Inteligências Múltiplas é possível afirmar que o desenvolvimento, em maior ou menor grau, das competências de um indivíduo em determinada área do conhecimento, estão fortemente relacionadas aos estímulos e às influências culturais a que é submetido. Depreende-se que o meio em que está inserido é capaz de potencializar suas capacidades.

Assim, como se espera que um profissional de Inteligência seja capaz de identificar ameaças e oportunidades, de prospectar cenários futuros, de produzir conhecimento útil em determinada situação, de avaliar possíveis impactos de uma decisão, de antever manobras e acontecimentos, dentre outros papéis a serem exercidos na sua missão precípua de prestar assessoramento, é essencial que ele seja constantemente provocado e estimulado a desenvolver algumas competências importantes para o exercício de suas funções. A excelência dos serviços prestados por um profissional de Inteligência está associada à sua adequada formação e preparo, que podem consistir em processos longos e onerosos.

1 AS TEORIAS DA INTELIGÊNCIA

Antes de iniciar a exposição da Teoria das Inteligências Múltiplas de Howard Gardner, serão mostradas, rapidamente e de forma extremamente concisa, algumas teorias da inteligência que foram desenvolvidas desde o Século XIX, até as últimas décadas do Século XX, para que se crie uma consciência do longo caminho percorrido por esse tipo de estudo.

Pesquisadores como Alfred Binet, Charles Edward Spearman, Louis Leon Thurstone e Joy Paul Guilford, conceituaram e construíram teorias para explicar o que é a inteligência como capacidade intelectual e de aprendizagem, suas características, como ela se organiza, como atua, como se divide e quais são os tipos em que pode se enquadrar. Alguns a consideraram como uma capacidade única, outros como um conjunto de capacidades e, inclusive, de competências. São vários pontos de vista, que às vezes se complementam e outros que se justapõem.

A inteligência, nesse aspecto, segundo os pesquisadores citados e, ainda, Dinah Martins de Souza Campos, Kevin McGrew e outros que se ocuparam do assunto, envolve um conjunto de capacidades que permite ao ser humano se adaptar a situações, usando capacidades cognitivas de maneira eficiente, modificando seu ambiente para garantir a sobrevivência e, muitas vezes, o conforto, que possibilite o menor gasto de energia física e mental. Ela permite, ainda, que o ser humano absorva e analise informações de vários matizes, corretamente, e desenvolva estratégias para compor planos e enfrentar problemas.

Inicialmente, os estudiosos consideraram a inteligência como algo unitário. Alfred Binet é bastante conhecido por ser o criador da primeira escala utilizada para medir a inteligência e ter sido um dos primeiros a explorar o conceito de idade mental como sendo a idade em que alguém é capaz resolver um dado problema. Ele acreditava, também, que conhecimentos e habilidades poderiam ser melhorados pela educação e por meio de treinamento. A inteligência seria, então, unifatorial.

Desde 1890 Alfred Binet procurava obter meios apropriados para medir a inteligência. Em 1904, integra uma comissão para organizar classes especiais para crianças excepcionais; em 1908, em colaboração com T. Simon, publica a primeira Escala métrica de inteligência, modificando-a no mesmo ano e sendo traduzida e adotada por muitos países (Campos, 1973, p.139).

Binet utilizaria o conceito de idade mental como uma medida de inteligência e William Stern relacionaria idade mental com idade cronológica, para comparar os níveis de desenvolvimento intelectual, criando o conceito de Quociente de Inteligência (QI).

Existem teorias que consideram a inteligência um conjunto de habilidades e de competências independentes, ou seja, multifatorial. A teoria do psicólogo e engenheiro Charles Spearman, considerado o pai da Psicometria, é uma delas, chamada Teoria do Fator “G” ou Teoria Bifatorial, apresentada em 1904. Louis Leon Thurstone, também psicólogo e engenheiro, criou a Teoria das Habilidades Primárias, em 1940, tendo publicado o manual chamado “Teste de Habilidades Mentais Primárias”, trabalhando com sete habilidades: compreensão verbal, fluidez de palavra, número, espaço, memória associativa, velocidade de percepção e raciocínio indutivo.

Joy Paul Guilford, na sua Teoria da Estrutura do Intelecto propôs, em 1955, questões chamadas Itens Reativos, com várias formas de respostas, que levariam, após analisadas, a encontrar uma quantidade maior de fatores a serem analisados do que aqueles propostos por Spearman e Thurstone. Raymond Bernard Cattell, na Teoria da Inteligência Fluida e Cristalizada, de 1963, propõe provas não-verbais, relacionadas com a Inteligência Fluida, relativas à eficácia neural, e provas verbais, relacionadas com a Inteligência Cristalizada e relativas à aprendizagem. É importante indicar a participação do pesquisador Jhon Horn, na composição da Teoria de Cattell, ajudando a adequar e ajustar conceitos abrangidos por ela.

A Teoria Triárquica da Inteligência, de Robert Sternberg, de 1985, diz que a inteligência é formada por três aspectos chamados por ele de Componentes, Experiências e Contextos. Essa é uma teoria mais moderna e com grande aceitação, desenvolvida a partir dos anos 1990. A Teoria das Três Camadas de Inteligência de John Bissell Carroll, de 1993, descreve as habilidades cognitivas humanas compostas por três camadas: a primeira camada, das Habilidades Mentais Primárias; a segunda camada, das Habilidades Cognitivas e a terceira camada, da Capacidade Intelectual Geral. Essa teoria recebe, por vezes, o nome de Teoria dos Três Estados de Cattell-Horn-Carroll, pois é estudada, frequentemente, em conjunto com a teoria de Raymond Cattell e John Horn.

Após essa breve tintura sobre as algumas das teorias da inteligência que podem ser encontradas, passa-se à exposição da teoria das inteligências múltiplas, de Howard Gardner.

2 A TEORIA DAS INTELIGÊNCIAS MÚLTIPLAS E OS TIPOS DE INTELIGÊNCIA DESCRITOS POR HOWARD GARDNER

O que seria uma inteligência segundo Howard Gardner? O autor define como sendo “um potencial biopsicológico para processar informações que pode ser ativado para solucionar problemas

ou criar produtos que sejam valorizados numa cultura”. Em sua teoria destaca a existência de nove tipos de inteligência, que podem, ou não, ser estimuladas, dependendo do contexto social. Afirma que “as inteligências vêm da combinação da herança genética do indivíduo com as condições de vida numa cultura e numa dada era”.

Em outras palavras, Gardner considera que todos os indivíduos possuem todas as nove competências intelectuais descritas por ele, podendo algumas estarem mais desenvolvidas do que outras conforme os estímulos recebidos do ambiente cultural onde se inserem. Em suma, a teoria das inteligências múltiplas se utiliza de dois fatores para explicar a multiplicidade de capacidades e perfis encontrados no espectro humano: o indivíduo e sua capacidade intrínseca de se valer de uma variedade de competências em diversos domínios do conhecimento, e a sociedade, que influencia o desenvolvimento do indivíduo por meio das oportunidades que lhe proporciona e dos valores que cultiva.

As inteligências descritas por Gardner são as seguintes (Figura 1):

I - A Inteligência Linguística

Competência relacionada à capacidade de lidar bem com a linguagem oral e com a linguagem escrita. É a habilidade do uso da linguagem para convencer, agradar, estimular ou transmitir ideias, além de utilizá-la de forma mais criativa e integrada. Está relacionada à facilidade de comunicação, ao conhecimento de idiomas, ao poder de interpretação e à capacidade de adaptar a linguagem utilizada conforme a situação e o objetivo pretendido.

II - A Inteligência Musical

Caracteriza-se pela habilidade em apreciar, compor ou reproduzir uma peça musical. Intimamente ligada à capacidade de reconhecer timbres e notas diferentes. Relaciona-se ainda com a habilidade para organizar sons de maneira criativa.

III - A Inteligência Lógico-Matemática

É a inteligência relacionada à habilidade na resolução de problemas que envolvam números ou outros elementos matemáticos. Está ligada à capacidade para explorar padrões, ordem e sistematização de informações e objetos. Habilidade para desenvolver e lidar com diversos raciocínios na resolução de problemas. Indivíduos com essas características trabalham com números de forma criativa. É considerada uma das inteligências de maior prestígio na sociedade.

IV - A Inteligência Espacial

Vinculada à capacidade para perceber o mundo visual e espacial de uma forma mais precisa. Ligada ao mundo concreto, ao mundo dos objetos e a sua localização no espaço. Relacionada à capacidade de elaboração de um modelo mental que permita ao indivíduo se orientar no espaço ou entre objetos. Possibilita que as pessoas percebam as mudanças ocorridas no espaço.

V - A Inteligência Corporal-Cinestésica

Ligada à habilidade no uso e controle de movimentos corporais. Revela-se desenvolvida quando a pessoa demonstra grande destreza e coordenação motora. Essas características credenciam o indivíduo a solucionar problemas ou superar adversidades com o uso do próprio corpo.

VI - A Inteligência Interpessoal

Se manifesta na habilidade do indivíduo em interagir com outras pessoas, de compreender suas características e de interpretar os comportamentos individuais e grupais. É uma inteligência que permite ao indivíduo identificar expectativas, desejos, motivações e intenções de outras pessoas, o que o torna capaz de influenciar, liderar, convencer e solucionar conflitos.

VII - A Inteligência Intrapessoal

Está relacionada à capacidade da pessoa de lidar com suas próprias emoções, facilitando a identificação de suas forças e de suas fraquezas. Autoconhecimento e autoestima são utilizados para orientar o próprio comportamento. O indivíduo é capaz de administrar seus sentimentos em função dos objetivos pretendidos e de superar seus impulsos instintivos (autocontrole).

VIII - A Inteligência Naturalista

Esta inteligência se manifesta em pessoas com habilidade para identificar e classificar padrões da natureza. Desenvolvem a capacidade de observar e compreender o ambiente natural. Possuem facilidade em reconhecer e classificar plantas e animais, bem como identificar biomas, seus componentes e suas necessidades

IX - A Inteligência Existencial

Esta última inteligência consiste na capacidade que o ser humano possui de refletir, ponderar e buscar explicações para questões relacionadas à sua existência. Inteligência típica de religiosos e líderes espirituais.

FIGURA 1: INTELIGÊNCIAS LISTADAS POR HOWARD GARDNER. ILUSTRAÇÃO DE MARK VITAL



Fonte: www.temquepesquisar.com.br

3 IDENTIFICAÇÃO DAS INTELIGÊNCIAS DESCRITAS POR HOWARD GARDNER NAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELOS PROFISSIONAIS DE INTELIGÊNCIA

O capitão Vernon A. Walters era um militar norte-americano que foi Oficial de Ligação da Força Expedicionária Brasileira (FEB) com o V Exército Norte Americano na II Guerra Mundial. Entre 1945 e 1948 foi adido militar assistente da embaixada dos EUA no Brasil e, depois disso, ainda foi Vice-Diretor da Agência Central de Inteligência (CIA). Ele falava o idioma inglês, francês, alemão, espanhol, italiano e português. Demonstrava, assim, como dominava a Inteligência Linguística. Além

disso, sabia transmitir os conhecimentos que possuía, demonstrando ser detentor da Inteligência Interpessoal, como demonstra a passagem abaixo, descrita por Woloszyn (2018):

Essas informações eram repassadas de forma compartimentada, ao E2 da FEB pelo então capitão Vernon Walters, um dos oficiais de ligação entre o V Exército norte-americano e o Comando da Força Expedicionária e assistente do general Mascarenhas de Moraes. Walters, além de falar fluentemente a língua portuguesa, possuía o curso de informações militares e havia prestado serviços em 1943, no Centro de Treinamento em Inteligência Militar, em Camp Richie, Maryland, EUA. Permaneceu na atividade após o término da guerra, tendo servido na Escola de Inteligência do Comando Europeu, como instrutor, em 1946. (Woloszyn, 2018, p. 114).

No Capítulo de seu livro onde aborda as Operações de Inteligência, o Tenente Coronel da reserva do Exército Brasileiro, André Soares, quando fala das características dos profissionais de operações, faz o seguinte apontamento:

As características pessoais necessárias que definem e delimitam o perfil profissiográfico operacional de inteligência devem, obrigatoriamente, incluir os atributos de condição física, tiro e defesa pessoal, além dos atributos próprios. Os serviços de inteligência que negligenciam essa máxima sofrem drásticas consequências. Somente o conhecimento da realidade das “Operações de Inteligência” permite compreender a importância destes atributos, não havendo como conceber bons agentes operacionais de inteligência que não os tenham em alto grau e de forma permanente. (Soares, 2015, p. 43).

Nesse trecho podemos notar a importância que o autor deposita nas inteligências Espacial e Motora, descritas por Gardner, para o agente de Operações de Inteligência.

No livro escrito pelo Coronel Oreste Pinto (PINTO, 1964), chefe do serviço de contra-espionagem Britânica na Segunda Guerra Mundial, ele expõe, em seu Capítulo II, Introdução à Contra-Espionagem, as dez qualidades que um agente de Contraespionagem deve possuir.

Segundo ele, sete devem ser inatas e três podem ser adquiridas. São elas: 1- memória prodigiosa; 2- grande paciência e senso dos detalhes; 3- o dom de línguas; 4- conhecimento profundo da psicologia prática; 5- coragem; 6- conhecimento quase completo de todas as capitais e cidades importantes; 7- conhecimento perfeito das leis internacionais; 8- ser um verdadeiro ator; 9- ter o dom de analisar e, por último, 10- experiência prática de todas as tramas e enredos do ofício. Ele finaliza as explicações sobre as qualidades dizendo:

Eis as dez qualidades que o agente da Contra-Espionagem deve possuir. Não basta o entusiasmo. O leitor interessado pode somar suas aptidões com uma média de dez pontos para cada qualidade. Aquele que, honestamente, puder se classificar com uma contagem superior a 75% deve, sem perda de tempo, contatar o serviço da Contra-Espionagem. Um homem com esses atributos pode ser de grande utilidade para seu país. Contudo, duvido que exista um, entre cem mil, que reúna em si todos esses requisitos. Aconselho, a quem possuir todos esses predicados, uma prática de, no mínimo, cinco anos, a fim de se tornar um agente de Contra-Espionagem digno desse nome. (Pinto, 1964, p.27).

Podemos notar nessa breve exposição que as inteligências Lógico-Matemática, Linguística, Espacial, Interpessoal e Intrapessoal da classificação de Gardner são erigidas a posição de imprescindíveis, pelo Coronel Oreste Pinto, em seu livro, segundo sua experiência de anos caçando espiões durante a Segunda Guerra Mundial, na Europa.

O General Paul Aussaresses viveu uma vida longa, falecendo em 2013, aos 95 anos de idade. Foi agente do Serviço de Documentação Externa e Contraespionagem (*Service de Documentation Extérieure et de Contre-Espionnage* – SDECE). Durante a Segunda Guerra Mundial combateu junto às tropas paraquedistas na Guerra da Indochina, compondo o Grupamento dos Comandos Mistos Aerotransportados (*Groupement de Commandes Mixtes Aéroportés* – GCMA) e na Guerra da Argélia foi um Oficial de Inteligência. Exerceu a função de Adido Militar no Brasil, de 1973 a 1975. Nessa época ministrou palestras na Escola Nacional de Informações (EsNI) e no Centro de Instrução de Guerra na Selva (CIGS). Embora não gostasse de ser chamado assim, era um agente secreto, um “homem das sombras” (*un homme de l’ombre*).

Ele teve seu primeiro livro publicado em 2001, cujo título em francês é *Services Speciaux – Algerie 1955-1957* (Serviços Especiais – Argélia 1955-1957). Esse livro foi traduzido para a Língua Inglesa por Robert L. Miller e publicado pela Enigma Books em 2002, com o título *The Battle of the Casbah* (A Batalha da *Casbah*). Nele destacamos as seguintes passagens:

¹Durante a guerra, a missão do oficial de inteligência é principalmente juntar as informações necessárias para realizar as operações, a documentação centrada no inimigo e no local em questão. Essas atribuições não são do agrado da maioria dos oficiais e basicamente requerem um tipo de mentalidade bastante especial, permitindo ao oficial encarregado resistir aos comentários maliciosos de seus colegas. O sucesso do oficial de inteligência também depende das qualidades de seu comandante e se ele mostra ou não muito interesse no trabalho de inteligência. (Aussaresses, 2002, p.11).

E essa outra, onde se refere aos esforços para montar sua rede de informantes e pessoas das quais podia extrair informações importantes:

²Depois de fazer todos esses contatos, eu, muito pacientemente, comecei a montar minha rede, onde cada informante era um fio condutor, incluindo varejistas, pequenos empresários,

¹ During war, the mission of the intelligence officer is mainly to gather the information required to carry out operations, documentation centering on the enemy and the location in question. Those assignments are not to the liking of most officers and basically require a rather special kind of mindset, allowing the officer in charge to withstand the snide remarks of his colleagues. The success of the intelligence officer is also dependent upon the qualities of his commander and whether or not he shows much interest in intelligence work.

² After making all these contacts I very patiently started setting up my network, where each informer was a thread, including retailers, small business manufacturers, businessmen, and lawyers, among others. I also found out how to use

empresários e advogados, entre outros. Também descobri como usar o jornalista local e os donos dos bistrôs. A senhora que dirigia a boate e até a senhora do bordel. Com a ajuda do prefeito e do mantenedor de registros da cidade, Dominique Benquet-Crevaux, e um de seus vereadores, criei um arquivo das pessoas que vivem na área. (Aussaresses, 2002, p.19).

Nota-se a preocupação que esse militar francês dava às inteligências Lógico-Matemática e Interpessoal da classificação de Gardner, que ele utilizou para formar sua rede de auxiliares.

O Tenente Hiroo Onoda, nascido em Wakayama, no Japão, em 1922, lutou na Segunda Guerra Mundial fazendo parte dos “*Pacification Squads*” (Esquadrões de Pacificação), uma unidade que lutava atrás das linhas inimigas e tinha por objetivo fender as suas defesas, a partir de dentro. Uma tropa muito parecida com os “*Commandos*” dos Ingleses. A tropa à qual pertencia o Tenente Onoda também executava Operações de Inteligência e recebiam uma preparação especial para isso.

O militar, após um ataque inimigo que o isolou, junto com alguns de seus homens, em Lubang, nas Filipinas, continuou combatendo, mesmo após o final da guerra, por mais 30 anos. Ele se rendeu, após receber ordens do governo japonês, transmitida pessoalmente pelo seu antigo comandante, em 1974. É importante lembrar que ele viveu no Brasil por alguns anos, no Estado do Mato Grosso do Sul e foi agraciado com a Medalha do Mérito Santos Dumont, em 2004.

Assim o descreveu Charles S. Terry, que traduziu em 1974 o livro escrito por Onoda:

³Tornou-se aparente depois de sua rendição que Onoda era inteligente, articulado, obstinado e estoico. É assim que os japoneses gostam que seus heróis sejam, e nas três semanas entre seu primeiro contato com Suzuki e sua recepção pelo presidente Ferdinand Marcos, a cobertura jornalística no Japão atingiu as proporções de um dilúvio. (Onoda, 1974, p.8)

Fica patente que o Tenente Onoda possuía as inteligências Lógico-Matemática, Espacial, Motora e Existencialista da classificação proposta por Howard Gardner.

E o próprio Hiroo Onoda descreveu, como se segue, na sua chegada e de seus camaradas na “*Futanata Branch of the Nakano Military School*” (Ramo Futanata da Escola Militar de Nakano), chamada então apenas de *Futanata Army Training Squadron* (Futanata Esquadrão de Treinamento do Exército), narrando o que o Tenente Sawayama, um dos instrutores da escola, disse a eles:

the local newspaperman, the owners of bistrôs. The lady who ran the nightclub, and even the madam of the whorehouse. With the help of the mayor and town record keeper, Dominique Benquet-Crevaux, and one of his councillors, I created a file of the people living in the área.

³ It became apparent after his surrender that Onoda was intelligent, articulate, strong willed and stoic. This is the way the Japanese like their heroes to be, and in the three weeks between his first contact with Suzuki and his being received by President Ferdinand Marcos, news coverage in Japan swelled to the proportions of a deluge.

⁴Em seguida, ele continuou: “Estou tentando mostrar o que queremos dizer com a palavra inteligência. Para fazer os mapas necessários aos movimentos militares, devemos ter informações – que é inteligência - de muitos quadrantes diferentes. Meu trabalho é ensiná-lo a adquirir inteligência no que se refere às necessidades militares. Você terá que aprender a perceber tudo ao seu redor e avaliá-lo do ponto de vista da inteligência militar”. (Onoda, 1974, p.29)

Nota-se, nessas passagens, que os tipos de inteligência Lógico-Matemática, Espacial e Naturalista eram exigências para os alunos da escola de inteligência.

O Capitão de Mar e Guerra da Reserva da Marinha do Brasil, Marcio Bonifácio Moraes, que trabalhou na área de Inteligência por décadas, expressou em seu livro, escrito especialmente para uso dos estagiários do Curso Superior de Inteligência Estratégica da Escola Superior de Guerra, o seguinte, a respeito das características dos profissionais dessa área:

Como mencionamos anteriormente, Inteligência, em nível estratégico, trabalha, primordialmente, com o **campo externo**. Assim todos os profissionais que irão atuar nesse setor, além dos conhecimentos normais inerentes à atividade, devem ser possuidores de sólidos conhecimentos de Política, Geopolítica, Relações Internacionais, Estratégia, História, Geografia, além de idiomas. Se ele for acompanhar alguma área técnica como, por exemplo: energia nuclear, guerra biológica, terrorismo, lavagem de dinheiro e outras é necessário que também possua conhecimentos específicos nessas áreas. (Moraes, 2020, p.14).

Nota-se que o Comandante Moraes acredita que os profissionais de Inteligência Estratégica não podem prescindir de possuírem as inteligências Lógico-Matemática, Linguística, Espacial e Interpessoal.

Allen Welsh Dulles foi um diplomata e advogado americano que, durante a Segunda Guerra Mundial, trabalhou junto ao OSS (*Office of Strategic Services* – Escritório de Serviços Estratégicos) dos Estados Unidos da América, e que dirigiu operações de Inteligência a partir da Suíça. Ele foi o primeiro Diretor civil da CIA (*Central Intelligence Agency* – Agência Central de Inteligência), entre 1953 e 1961. Escreveu o livro “*The Craft of Intelligence*”, publicado em 1965, de onde se extrai a seguinte passagem:

⁵Recentemente, quando falei a uma classe de estagiários juniores da CIA, tentei listar o que achava serem as qualidades de um bom oficial de inteligência. Estes foram:

⁴ Then he continued, “I am trying to show you what we mean by the word intelligence. To make the maps necessary for military movements, we must have information – intelligence that is – from many different quarters. My job is to teach you how to acquire intelligence as it relates to military needs. You will have to learn, to notice everything around you and evaluate it from the viewpoint of military intelligence.

⁵ When I recently addressed a class of junior trainees at CIA I tried to list what I thought were the qualities of a good intelligence officer. These were:

Be perceptive about people;

Be able to work well with others under difficult conditions;

Learn to discern between fact and fiction;

Seja perceptivo sobre as pessoas;
Ser capaz de trabalhar bem com outras pessoas em condições difíceis;
Aprenda a discernir entre fato e ficção;
Ser capaz de distinguir entre essenciais e não essenciais;
Possuir curiosidade;
Tenha muita engenhosidade;
Preste a devida atenção aos detalhes;
Ser capaz de expressar ideias de forma clara, breve e, muito importante, de forma interessante;
Aprenda quando manter a boca fechada. (Dulles, 1965, p.161).

O antigo diretor da CIA demonstra, então, que as inteligências Interpessoal, Intrapessoal, Existencialista e Lógico-Matemática eram esperadas dos que se dispunham a serem profissionais daquela instituição.

Gerard Demaretz foi responsável pelo programa de reciclagem de militares em inteligência econômica no âmbito do Centro Interdepartamental para Pesquisa e Desenvolvimento do Instituto Universitário de Tecnologia de Paris XIII e consultor da Agência Africana para Relações Econômicas e Diplomáticas de Genebra. Em seu livro *Le grand livre de l'espionnage - Guide pratique du renseignement clandestin* (O grande livro da espionagem – Guia prático da inteligência clandestina), publicado em 1999, no capítulo intitulado *Portrait de l'Agent* (Retrato do agente), descreve algumas características que vão ornar o agente, nos seguintes termos:

⁶O Agente de Inteligência (AI) é o artesão (no sentido nobre do termo) da inteligência. É essencial para desvendar certos segredos ou revelar certas ações de uma pessoa, um conselho, uma administração etc. Suas tarefas exigem mais talentos semelhantes aos de um detetive, relações humanas e ciências sociais, do que a profissão de armas como o cinema tem representado em demasia. (Desmaretz, 1999, p.27).

Be able to distinguish between essentials and nonessentials;
Possess inquisitiveness;
Have a large amount of ingenuity;
Pay appropriate attention to detail;
Be able to express ideas clearly, briefly and, very important, interestingly;
Learn when to keep your mouth shut.

⁶ L'agent de renseignement (AR) est l'artisan (au sens noble du terme) du renseignement. Il est indispensable pour percer certains secrets ou dévoiler certains agissements d'une personne, d'un conseil, d'une administration etc. Ses tâches font plus appel à des talents similaires à ceux d'un détective, aux relations humaines et aux sciences sociales, qu'au métier des armes comme le cinéma l'a un peu trop représenté.

Expõe-se, então, que o autor vê como necessárias as inteligências Linguística, Lógico-Matemática, Interpessoal e Intrapessoal, inicialmente. Outras são relacionadas quando ele descreve as diferentes categorias de agentes, na continuidade do capítulo.

Reinhard Gehlen foi considerado o “*Germany’s master spy*” (Espião mestre da Alemanha), conforme o título original do livro escrito por Charles Whiting em 1972. E como um “Gênio da Informação”, na tradução desse mesmo livro, executada por José Lívio Dantas, para a publicação em 1986, pela Biblioteca do Exército. Na realidade, ele foi um “homem da informação”, no nível estratégico e político, sem desconhecer o ser humano, naquilo que o engrandece e que o avilta. Era extremamente dedicado ao trabalho e ideologicamente convicto, no seu desprezo pelo comunismo da Rússia, especialmente. Dizem que existem apenas duas fotografias tiradas dele, que são conhecidas até hoje.

Em uma passagem do livro citado lemos o que se encontra assim grafado:

No relatório sobre a atuação de Gehlen, datado de fevereiro de 1941, Halder escreveu: “um belo exemplo de oficial de Estado-Maior. Bem acima da média em personalidade, aptidões e competência. Grande capacidade operacional e grande poder de previsão em sua maneira de pensar”. Um ano mais tarde o entusiasmado general escreveu a respeito de seu subordinado: “Personalidade modesta e compreensiva. Afeito ao trabalho árduo. Aplica-se a uma tarefa até os limites de suas resistências”. (Whiting, 1972, p.12)

Percebe-se nesses relatos o que o General Halder diz a respeito de Gehlen, que esse último demonstrava as inteligências do tipo Lógico-Matemática, Espacial, Intrapessoal e Naturalista.

O Manual Básico da Escola Superior de Guerra (ESG), publicado em 1986, no Rio de Janeiro, expõe, em sua Parte II, ASSUNTOS ESPECÍFICOS, Capítulo 1, INFORMAÇÕES, no Item 8, UTILIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES, o seguinte:

A falta de isenção dos analistas no julgamento dos fatos, o desprezo dos usuários pela evidência, a falta de cautela na difusão das informações, a ponto de permitir que elas sejam interceptadas, a omissão da difusão de uma informação importante, a rivalidade entre órgãos de informações, tudo isso poderá conduzir ao insucesso a atividade de informações. A ética deve orientar as atividades de informações, o que impõe a seleção rigorosa de seus especialistas, os quais, a par de atributos intelectuais e morais, devem possuir em alta dose a humildade e consciência de que o fruto de seu trabalho é destinado não a homens ou partidos, mas à Segurança, ao Desenvolvimento e à garantia das Instituições.

Fica explícito que as inteligências do tipo Lógico-Matemática e Existencialista são destacadas entre aquelas exigidas de um analista de Inteligência.

Ladislav Bittman, falecido em 2018, foi um agente do Serviço de Inteligência da antiga Tchecoslováquia, que desertou em 1968, fugindo para o Ocidente. Ele foi vice-chefe do 8º Departamento de Medidas Ativas, que tinha por missão criar e disseminar Desinformação. Deu aulas na Universidade de Boston sobre suas experiências como agente de inteligência, sobre desinformação e propaganda.

No Capítulo II, intitulado “O gigante da espionagem”, do livro escrito por ele em 1985, lê-se a seguinte passagem:

Porém, no final dos anos 1950, surgiu uma nova geração de agentes da KGB, muito mais polidos, sofisticados, com boas maneiras e políglotas. Escolhidos pela sua lealdade, aparência e conexões familiares com oficiais do partido e da agência, essa nova leva de aspirantes à KGB contava com graduados das universidades e institutos soviéticos, particularmente do ilustre Instituto de Estudos Internacionais de Moscou. Além dos cursos sobre a doutrina marxista-leninista, ali estudava-se história, cultura, línguas e técnicas de relações diplomáticas. Após ingressarem na KGB, os aspirantes eram então submetidos a um rigoroso treinamento em métodos e técnicas empregados pelo serviço de inteligência. (Bittman, 2019, p.37)

Constata-se que, de acordo com o autor do livro, os profissionais de inteligência da KGB demonstravam ser possuidores das inteligências do tipo Linguística, Lógico-Matemática, Interpessoal, Intrapessoal e Existencialista.

Autor de várias publicações na área de Inteligência, em sua obra “*An Introduction to Intelligence Research and Analysis*”, Jerome Clauser ressalta como realizar pesquisas, quais as qualidades necessárias de um analista de Inteligência e quais os métodos que podem ser empregados no processo de formação do conhecimento. No segmento apresentado a seguir o autor sintetiza as características esperadas de um profissional de Inteligência:

⁷Certos traços humanos são essenciais para qualquer pessoa que tente realizar pesquisas aceitáveis: capacidade de raciocínio, precisão, honestidade intelectual e mente aberta. Essas são características necessárias (mas não suficientes) para qualquer pesquisador. Para o pesquisador de inteligência, características adicionais são necessárias. Essas características adicionais incluem ceticismo, senso de desapego, paciência, diligência, perspicácia e imaginação. A imaginação é especialmente necessária na pesquisa de inteligência a fim de desenvolver técnicas inovadoras de coleta e análise de dados que o outro lado deseja negar a estranhos. A imaginação também é necessária para gerar várias hipóteses ou teorias alternativas para explicar as condições ou eventos; hipóteses que poderiam ser testadas em uma data posterior. (Clauser, 2008, p.36)

⁷ Certain human traits are essential for anyone attempting to perform acceptable research: reasoning ability, accuracy, intellectual honesty, and open-mindedness. These are necessary (but not sufficient) traits for any researcher. For the intelligence researcher, additional traits are required. These additional traits include skepticism, a sense of detachment, patience, diligence, perseverance, and imagination. Imagination is especially necessary in intelligence research in order to develop innovative techniques for collecting and analyzing data that the other side wishes to deny to outsiders. Imagination is also necessary for generating various alternative hypotheses or theories to account for conditions or events; hypotheses that could be tested at a later date.

Resta claro que, segundo o autor, o profissional de Inteligência necessita dominar as inteligências Lógico-Matemática, Interpessoal e Intrapessoal.

O Comitê de Pesquisa Comportamental e Ciências Sociais norte-americano, visando a melhoria da atividade de Inteligência na garantia da segurança nacional, publicou a obra *“Intelligence Analysis for Tomorrow”*. Na passagem reproduzida abaixo são indicados conhecimentos que um analista de Inteligência precisa possuir:

⁸Claramente, a CI (Comunidade de Inteligência) precisa de analistas com profundo conhecimento substantivo de países, culturas, relações transnacionais e de uma miríade de outras questões. No entanto, também precisa de analistas capazes de integrar o conhecimento em diversos domínios, trabalhando com especialistas de outras áreas e lidando com a mudança de atribuições. Como resultado, a CI precisa de analistas com capacidade intelectual para pensamento sintético e familiaridade com toda a gama de métodos analíticos.

Nessa passagem fica evidente que a Comunidade de Inteligência carece de analistas que possuam de maneira mais aguçada as inteligências Linguística, Lógico-Matemática, Interpessoal, Espacial, Naturalista e Existencialista.

No terceiro livro da série Inteligência, Estratégia e Defesa Social, intitulado Teoria e Práticas de Inteligência de Segurança Pública, os organizadores Hélio Hiroshi Hamada e Renato Peres Moreira apresentam o artigo “O perfil do profissional de inteligência no sistema prisional mineiro”, de autoria de Leonardo Adriano da Silva Souza, onde o mesmo relata, no trecho reproduzido a seguir, o perfil desejado para o profissional de Inteligência do Sistema Prisional.

Esse profissional deve possuir dentro do seu perfil os seguintes atributos: ser leal, ser íntegro, possuir ética e moral, vocação e tirocínio, confiabilidade, ser sincero, ser um profissional multidisciplinar, ter capacidade de suportar frustrações, saber lidar com situações imprevistas, ter voracidade por leitura, ter facilidade de relacionamento interpessoal, ser livre de preconceitos, ser proativo, ter determinação, interesse insaciável, ser observador, saber admitir e corrigir erros, ter vontade de aprender, automotivação, autoconfiança, ter visão prospectiva, ter dedicação, comunicabilidade, ter curiosidade, boa fluência verbal, criatividade, dinamismo, discrição, disciplina, equilíbrio emocional, flexibilidade, inteligência, imparcialidade, iniciativa, trabalhar em equipe, meticulosidade, objetividade, organização, ter persistência, previsão e responsabilidade. (HAMADA, 2020, p.252)

⁸ Clearly, the IC (Intelligence Community) needs analysts with deep substantive knowledge of countries, cultures, transnational relations, and myriad other issues. However, it also needs analysts capable of integrating knowledge across domains, working with experts from other fields, and coping with shifting assignments. As a result, the IC needs analysts with both the intellectual capacity for synthetic thinking and substantive familiarity with the full range of analytical methods.

Em síntese, esse trecho revela que o profissional de Inteligência do Sistema Prisional deve possuir as inteligências Linguística, Interpessoal, Intrapessoal e Lógico-Matemática em patamares mais desenvolvidos.

Fica patente, após as exposições dos exemplos desses autores, que todos os tipos de inteligência descritos por Howard Gardner têm lugar garantido na preparação do profissional de inteligência, seja daquele envolvido em operações ou aqueles que vão analisar informações recebidas e elaborar relatórios que ajudarão a embasar decisões nos níveis estratégico, operacional e tático.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, é desejável que o profissional de Inteligência possua uma ampla gama de conhecimentos, capacidades e habilidades para que as atividades realizadas por ele sejam exitosas. No decorrer da pesquisa realizada, constatou-se traços de todas as inteligências descritas por Howard Gardner nos trabalhos executados por profissionais de Inteligência, umas em maior e outras em menor grau.

Identificamos, como essenciais para um profissional de Inteligência, as seguintes inteligências identificadas por Gardner: Lógico-Matemática, Linguística, Interpessoal, Intrapessoal e Espacial. Todas essas inteligências precisam ser desenvolvidas, aperfeiçoadas e estimuladas constantemente visando um melhor desempenho de suas funções. Entretanto, vale dizer que as demais inteligências mapeadas por Howard Gardner podem adquirir expressiva importância em determinados trabalhos, o que nos leva a concluir que nenhuma delas deve ser desprezada na definição do perfil ideal do profissional de Inteligência.

Claro que, com todas essas competências esperadas por parte de um profissional de Inteligência, o seu processo de formação e capacitação requer muito tempo e investimento. Além disso, lapidar o maior número de inteligências listadas por Gardner em um mesmo indivíduo consiste em um caminho árduo e muitas vezes inviável.

Por esses motivos entende-se a necessidade de se manter uma equipe multidisciplinar de profissionais de Inteligência, que seja capaz de absorver e distribuir as demandas de trabalho de acordo com o perfil de seus integrantes. O recrutamento destes profissionais deve se pautar na formação de uma equipe em que, entre seus membros, estejam presentes em nível avançado todas as inteligências identificadas por Howard Gardner. A distribuição destas inteligências entre os membros do grupo reduz



o tempo de preparo e maturação da equipe para a consecução de seus objetivos, além de diminuir o risco associado à perda de conhecimento e expertise decorrente da baixa de algum de seus integrantes.

REFERÊNCIAS

AUSSARESSES, Paul – [Services spéciaux.] **The Battle of the Casbah – Terrorism and Counter-Terrorism in Algeria 1955-1957** / Paul Aussaresses; Translated by Robert L. Miller – 1st English language ed. – Enigma Books, 2002. (185 p.).

BITTMAN, Ladislav – **A KGB e a desinformação soviética: uma visão em primeira mão / Ladislav Bittman**; tradução de Victor Bruno – Campinas, SP: VIDE Editorial, 2019. (337 p.).

BRASIL – Escola Superior de Guerra – **Manual Básico / Escola Superior de Guerra** – Rio de Janeiro: ESG, 1986. (363 p.).

CAMPOS, Dinah Martins de Souza – **Psicologia da aprendizagem, por Dinah Martins de Souza Campos**. 5.ed. rev. e ampl. Petrópolis, Vozes, 1973. (288 p.).

CLAUSER, Jerome – **An introduction to intelligence research and analysis / Jerome Clauser; revised and edited by Jan Goldman**, Scarecrow Press, Inc. – Lanham, Maryland, 2008. (216 p.).

DEMARETZ, Gerard – **Le Gran Livre de L'espionnage - Guide pratique du renseignement clandestin / Gerard Demaretz** – Éditions Chiron, 1999. (253 p.).

DULLES, Allen W. – **The Craft of Intelligence** – 1st Edition – The New American Library, 1965. (268 p.).

GARDNER, Howard – **Estruturas da Mente: A Teoria das Inteligências Múltiplas / Howard Gardner; trad. Sandra Costa** – Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1994. (340 p.).

HAMADA, Hélio Hiroshi – **Teoria e práticas de inteligência de segurança pública / Hélio Hiroshi Hamada, Renato Pires Moreira**. – 1. Ed., 1. Reimp. – Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

MORAES, Marcio Bonifácio – **Inteligência Estratégica - Entendendo o Mundo Secreto da Espionagem / Marcio Bonifácio Moraes** – Edição do Autor, 2020.



National Research Council, 2011 – **Intelligence Analysis for Tomorrow: Advances from the Behavioral and Social Sciences**. Committee on Behavioral and Social Science Research to Improve Intelligence Analysis for National Security, Board on Behavioral, Cognitive, and Sensory Sciences, Division of Behavioral and Social Sciences and Education. Washington, DC: The National Academies Press. (102 p.).

ONODA, Hiroo – **NO SURRENDER – My Thirty-year War** / Hiroo Onoda; Translated by Charles S. Terry – 1st edition – Kodansha International Ltd., 1974. (219 p.).

PINTO, Oreste – **Contra-Espionagem** – Tradução: J. Marillier – 3ª ed. – Livraria Editora Flamboyant, 1964. (448 p.).

SOARES, André – **Ex-agente abre a caixa preta da ABIN (Agência Brasileira de Inteligência)** / André Soares; em depoimento a Cláudio Tognolli. – 1ª ed. – São Paulo: Escrituras Editora, 2015. (380 p.).

WHITING, Charles – **Gehlen: um gênio da informação** / Charles Whiting – tradução de José Lívio Dantas – Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1986. (196 p.).

WOLOSZYN, André Luís – **Inteligência Militar: o emprego no Exército Brasileiro e sua evolução** / André Luís Woloszyn – Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2018.

DADOS DOS AUTORES

Valdir Campoi Junior.

É Oficial da Reserva do Exército Brasileiro, Mestre em Operações Militares e Especialista em Operações na Selva. Bacharel em Direito, Mestre em Operações Militares, Pós-Graduado em Gestão da Administração Pública e autor do “Manual de Combate com Facas” e do “Manual de Combate com Espingarda 12”. Coordenador de História Militar e de Metodologia da Pesquisa Científica e Professor de Direito na AMAN. Dirigiu a Gráfica do Exército. Na Presidência da República foi Chefe da Segurança dos Palácios Presidenciais/GSI; Assessor do Secretário Executivo da Secretaria Geral, e Secretário Executivo Adjunto da Comissão de Ética Pública. É Assessor Técnico na Secretaria de Controle Interno

ORCID: 0000-0002-6486-3767



Bruno Ganem Versiani.

É Graduado em Engenharia Elétrica, Pós-Graduado em Gestão de Negócios, Pós-Graduado em Inteligência Estratégica. Gerente de Projetos de Telecomunicações (2003-2006), Gestor Fazendário na Secretaria de Fazenda do Estado de Minas Gerais (2006-2009) e Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil desde 2010. E-mail: bganem2003@yahoo.com.br. Título acadêmico: Pós-Graduação. Formação: Graduação em Engenharia Elétrica (UFMG/2003), Pós-Graduação em Gestão de Negócios (IBMEC/2004), Pós-Graduação em Inteligência Estratégica (ESD/2021). Instituição acadêmica de vínculo: Escola Superior de Defesa (ESD).

ORCID:0000-0001-7701-9322

ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO: UMA ANÁLISE À LUZ DA LEGISLAÇÃO EM VIGOR NO BRASIL

INTELLIGENCE ACTIVITY AND ACCESS TO INFORMATION: AN ANALYSIS IN THE LIGHT OF THE LEGISLATION IN FORCE IN BRAZIL

*Arthur Thomes Coelho Farache
Carlos Eduardo Matos de Souza*

RESUMO: O ensaio perquire sobre a atividade de Inteligência e a legislação que a rege, mormente no que toca à questão de classificação de documentos e à possibilidade de acesso à informação neles inseridas. Pretende-se, ao final, responder o seguinte problema: qual a legislação que deve ser aplicada ao acesso à informação contida em documentos de Inteligência? Com a entrada em vigor da Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), pode-se afirmar que a legislação brasileira passou por um processo de mudança. A ideia deste trabalho se deve à repercussão surgida com o conteúdo jurídico presente no aludido diploma legal, já que este preceito regulou o acesso à informação dos órgãos e entidades públicos por todos os cidadãos, em contexto muito mais amplo no sistema jurídico pátrio. Com efeito, a amplitude da normatização alardeada fez despontar o problema de saber se prevaleceria a aplicação da Lei nº 9.883/1999, anterior àquela e que já dispunha sobre o tratamento dos documentos de Inteligência no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência, em respeito ao critério específico, ou haveria como justificar a incidência da LAI nesse tipo de documento. Com o intuito de realizar os objetivos propostos, foram utilizadas duas fontes de pesquisa: bibliográfica e legislativa. Ressalta-se que foi empregada, para a análise desses instrumentos de pesquisa, a técnica da hermenêutica, por meio dos diversos métodos de interpretação que a ciência jurídica disponibiliza, principalmente histórica, gramatical, lógico-analítica, teleológica e sistemática.

Palavras-chave: Acesso à Informação. Documentos de Inteligência.

ABSTRACT: *The essay investigates the Intelligence activity and the legislation that governs it, especially with regard to the issue of document classification and the possibility of accessing the information contained in them. It is intended, in the end, to answer the following problem: which legislation should be applied to access to information contained in Intelligence documents? With the entry into force of Law No. 12,527/2011 (Law on Access to Information – LAI), it can be said that Brazilian legislation has undergone a process of change. The idea of this work is due to the repercussion that arose with the legal content present in the aforementioned legal diploma, since this precept regulated access to information by public bodies and entities by all citizens, in a much broader context in the Brazilian legal system. Indeed, the amplitude of the vaunted standardization raised the problem of knowing whether the application of Law No. 9,883/1999, prior to that and which already provided for the treatment of Intelligence documents within the scope of the Brazilian Intelligence System, would prevail, in compliance with the criterion specific, or there would be a*

way to justify the incidence of the LAI in this type of document. In order to achieve the proposed objectives, two sources of research were used: bibliographic and legislative. It is noteworthy that, for the analysis of these research instruments, the technique of hermeneutics was used, through the various methods of interpretation that legal science makes available, mainly historical, grammatical, logical-analytical, teleological and systematic.

Keyword: Access to Information. Intelligence Documents.

INTRODUÇÃO

A entrada em vigor da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), fez com que a legislação brasileira passasse por um processo de mudança, tendo em vista que este veículo regulou o acesso à informação dos órgãos e entidades públicos, por todos os cidadãos, em contexto muito mais amplo no sistema jurídico pátrio.

Com efeito, a amplitude da normatização alardeada fez despontar o problema de saber se prevaleceria a aplicação da Lei Federal nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, anterior à LAI e que já dispunha sobre o tratamento dos documentos de Inteligência no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), em respeito ao critério específico, ou haveria como justificar a incidência do novel diploma nesse tipo de documento.

Nesse sentido, o ensaio perquire sobre a atividade de Inteligência e a legislação que a rege, mormente no que toca à questão de classificação de documentos e à possibilidade de acesso à informação neles inseridas. Pretende-se, ao final, responder a seguinte problemática: qual a legislação que deve ser aplicada ao acesso à informação contida em documentos de Inteligência?

Estabelecido o problema buscou-se, inicialmente, tratar dos aspectos gerais pertinentes ao tema. Neste desiderato, estudou-se o conceito de Inteligência na clássica doutrina de Kent, para, posteriormente, avançar sobre as definições contidas na legislação nacional.

Em seguida, passou-se à análise dos documentos de Inteligência, sob a ótica do ordenamento jurídico em vigor, a fim de diferenciá-los dos demais tipos de documentos. Procurou-se, assim, demonstrar que eles possuem regramento jurídico próprio, disposto no artigo 9º A da Lei Federal nº 9.883/1999, introduzido pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, com todo um sistema de controle e fiscalização específico, previsto no artigo 6º daquele diploma legal.

Fincadas essas premissas, enveredou-se em busca da delimitação do âmbito de incidência da LAI frente aos ditames previstos na Lei nº 9.883/1999. Neste mister, debruçou-se sobre os conflitos de

normas e os critérios de resolução de antinomias, apoiando-se na doutrina modelar de Bobbio, sempre com o escopo de se preservar os pressupostos do sistema legal.

Ao final, atingiu-se o propósito deste ensaio, por meio da conclusão acerca de qual legislação recai sobre os documentos de Inteligência, consubstanciada em uma interpretação sistemática, que se propõe a garantir a unidade, a coerência e a completude do ordenamento jurídico.

Com o intuito de realizar os objetivos propostos, utilizou-se de duas fontes de pesquisa: bibliográfica e legislativa. Empregou-se, por fim, a técnica da hermenêutica, por meio dos diversos métodos de interpretação que a ciência jurídica oferece, principalmente histórica, gramatical, lógico-analítica, teleológica e sistemática

1 ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO

De acordo com a clássica definição trinitária apresentada por Kent na obra “Informações Estratégicas”, o termo Inteligência designa três significados distintos, podendo ser entendido como: a) o produto resultante da atividade; b) a organização que executa a atividade; e c) o processo, ou seja, a própria atividade (KENT, 1967).

No Brasil, a Lei nº 9.883/1999, que instituiu o SISBIN e criou a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), focou no terceiro aspecto apresentado por Kent, qual seja, a atividade:

Art. 1º [...]

§ 2º Para os efeitos de aplicação desta Lei, entende-se como inteligência 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).

No mesmo sentido, a Política Nacional de Inteligência (PNI), fixada por meio do Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016, como não poderia ser diferente, já que se trata de ato infralegal, cujo fundamento de validade é a própria Lei nº 9.883/1999, também se concentrou na Inteligência como atividade:

Para efeito da implementação da PNI, adotam-se os seguintes conceitos:

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. A atividade de Inteligência divide-se, fundamentalmente, em dois grandes ramos:

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;

II – Contraineligência: 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, 2016, grifo do autor).

Por seu turno, a Lei Federal nº 12.527/2011 se limitou a definir o termo informação, não se imiscuindo em estabelecer o conceito de Inteligência:

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I – informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;

II – documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato;

III – informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;

IV – informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;

V – tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;

VI – disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;

VII – autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;

VIII – integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;

IX – primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações (BRASIL, 2011).

Verifica-se, pois, que a entrada em vigor da LAI regulou o acesso à informação dos órgãos e entidades públicos, por todos os cidadãos, em contexto muito mais amplo no sistema jurídico nacional.

Com efeito, aflorou-se o problema de se definir qual a legislação que deve ser aplicada no acesso à informação contida em documentos de Inteligência. Prevaleceria a aplicação da Lei nº 9.883/1999, que já dispunha sobre o tratamento desses documentos no âmbito do SISBIN, ou incidiria na espécie o novo diploma legal?

Para tanto, mister se faz, a princípio, determinar o que seriam documentos de Inteligência, para, posteriormente, verificar eventual conflito de normas e possíveis critérios de resolução de antinomias.

1.1 Documentos de Inteligência e documentos em geral

Primeiramente, revela-se imprescindível demonstrar a distinção entre documentos de Inteligência de documentos administrativos em geral.

Os documentos de Inteligência possuem regramento jurídico próprio, especial, introduzido por meio da Medida Provisória nº 2.216-37/2001, que incluiu o artigo 9º A na Lei nº 9.883/1999:

Art. 9º A – Quaisquer informações ou documentos sobre as atividades e assuntos de inteligência produzidos, em curso ou sob a custódia da ABIN somente poderão ser fornecidos, às autoridades que tenham competência legal para solicitá-los, pelo Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, observado o respectivo grau de sigilo conferido com base na legislação em vigor, excluídos aqueles cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

§ 1º O fornecimento de documentos ou informações, não abrangidos pelas hipóteses previstas no caput deste artigo, será regulado em ato próprio do Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

§ 2º A autoridade ou qualquer outra pessoa que tiver conhecimento ou acesso aos documentos ou informações referidos no caput deste artigo obriga-se a manter o respectivo sigilo, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e penal, e, em se tratando de procedimento judicial, fica configurado o interesse público de que trata o art. 155, inciso I, do Código de Processo Civil, devendo qualquer investigação correr, igualmente, sob sigilo (BRASIL, 1999).

Nota-se, portanto, que os documentos de Inteligência são dotados de procedimentos específicos, bem diferentes daqueles previstos na LAI.

Como se vê, trata-se, na verdade, de hipótese própria de sigilo legal, como ocorre com outras, a exemplo do fiscal, bancário, profissional e industrial.

Nesse aspecto, é de se observar que a própria LAI, ao dispor sobre as restrições de acesso à informação, resguarda explicitamente as demais hipóteses legais de sigilo previstas na legislação

Art. 22. O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público (BRASIL, 2011).

Do mesmo modo, o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que disciplina a LAI, limita sua abrangência, excluindo do seu âmbito de aplicação as demais hipóteses específicas de sigilo:

Art. 6º O acesso à informação disciplinado neste Decreto não se aplica:

I – às hipóteses de sigilo previstas na legislação, como fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, comercial, profissional, industrial e segredo de justiça; e

II – às informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, na forma do §1º do art. 7º da Lei nº 12.527, de 2011 (BRASIL, 2012).

Assim, percebe-se que a LAI, de forma expressa, excluiu de sua incidência as outras hipóteses de sigilo legais que não são nela disciplinados, como aquelas provenientes da atividade de Inteligência.

É de se ressaltar, contudo, que a LAI, no inciso VIII do artigo 23, considera passível de classificação as informações que possam “comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações” (BRASIL, 2011).

Registra-se, por oportuno, que o dispositivo acima transcrito é o único em que a LAI dispõe sobre atividade de Inteligência. E, nele, foi-se criada uma exceção: enquanto todos os documentos de Inteligência têm seu tratamento regulado pela Lei nº 9.883/1999, aqueles relacionados com a prevenção ou a repressão de infrações não o são, devendo seguir os procedimentos da LAI.

Necessário, então, fazer-se outra diferenciação: dos documentos de Inteligência em geral daqueles ligados à prevenção ou repressão de infrações. Nesse desiderato, o Decreto nº 10.777, de 24 de agosto de 2021, que instituiu a Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública (PNISP), assim define atividade de Inteligência de segurança pública:

1.4 Para fins de implementação da PNISP, a atividade de inteligência de segurança pública é conceituada como o exercício permanente e sistemático de ações especializadas destinadas à identificação, à avaliação e ao acompanhamento de ameaças reais e potenciais no âmbito da segurança pública, orientadas para a produção e a salvaguarda de conhecimentos necessários ao processo decisório no curso do planejamento e da execução da PNSPDS e das ações destinadas à prevenção, à neutralização e à repressão de atos criminosos de qualquer natureza que atentem contra a ordem pública, a incolumidade das pessoas e do patrimônio (BRASIL, 2021).

Contata-se, de tal forma, que a LAI apenas trata de um aspecto, previsto na parte final do conceito transcrito, relacionado à Inteligência de Segurança Pública.

Em interpretação a contrário sensu, por conseguinte, tem-se que os demais campos da Inteligência, quais sejam, estratégico e interno, não são afetados pela LAI, enquanto que a Inteligência de Segurança Pública é tocada em apenas uma de suas dimensões.

Isso posto, não se quer dizer que a atividade de Inteligência não estaria sujeita a controle externo, porquanto não sujeita à LAI. Muito pelo contrário.

Em razão da sua natureza estratégica, o controle da atividade de Inteligência não se dá de forma direta pelo cidadão, e sim por meio de seus representantes eleitos, por intermédio do Poder Legislativo, nos termos do parágrafo único do artigo 1º da Constituição da República, e a exemplo do que ocorre na maioria dos países ocidentais (BRASIL, 1988).

Dessa forma, ressalta-se que a atividade de Inteligência, diferentemente dos demais atos administrativos ordinários, possui todo um sistema de controle e fiscalização próprios, previsto no art. 6º da Lei nº 9.883/1999:

Art. 6º O controle e fiscalização externos da atividade de inteligência serão exercidos pelo Poder Legislativo na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional.

§ 1º Integrarão o órgão de controle externo da atividade de inteligência os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, assim como os Presidentes das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

§ 2º O ato a que se refere o caput deste artigo definirá o funcionamento do órgão de controle e a forma de desenvolvimento dos seus trabalhos com vistas ao controle e fiscalização dos atos decorrentes da execução da Política Nacional de Inteligência (BRASIL, 1999).

Nesse sentido, a Estratégia Nacional de Inteligência (ENINT), aprovada pelo Decreto de 15 de dezembro de 2017, sintetiza de forma muito clara e objetiva tudo aquilo que até agora se anunciou:

2.4. Controle da atividade de Inteligência

Em função da natureza estratégica, os conhecimentos fornecidos para o assessoramento às decisões tomadas pelas autoridades governamentais devem ser garantidas pelo sigilo. Efetivamente, trata-se de uma das principais peculiaridades inerentes à atividade de Inteligência. Desprovidas dessa exceção à regra geral de publicidade dos atos públicos, os conhecimentos produzidos no âmbito do SISBIN se tornariam, muitas vezes, inúteis. Perder-se-ia a capacidade do Estado de antecipar-se à materialização de ameaças ou de aproveitar oportunidades surgidas em um ambiente altamente competitivo.

O exercício permanente de ações especializadas com vistas à produção e à difusão de conhecimentos que assessoram o processo decisório impõe a necessidade de garantias jurídicas aptas a assegurar o seu adequado desempenho. Nesse sentido, as normas atinentes à atividade de Inteligência têm sido desenvolvidas com o fim de atender as suas peculiaridades e de tornar possível a atuação eficiente dos diversos órgãos incumbidos dessa função. O que particulariza a estrutura normativa da atividade de Inteligência é, portanto, a previsão legal de exceções aos paradigmas impostos a outras funções essenciais do Estado sem, todavia, distanciar-se dos ideais democráticos que inspiram todo o serviço público.

Um dos principais pilares sobre os quais se estrutura o arcabouço jurídico da atividade de Inteligência, a Lei nº 9.883, de 1999, introduziu mecanismos jurídicos para a materialização das funções nela previstas. Nesse dispositivo legal, encontram-se instrumentos que viabilizam a proteção dos conhecimentos manipulados pela atividade de Inteligência. O principal deles é a garantia do sigilo, consignada nos artigos 9º e 9º -A.

Para garantir que o sigilo não afete o Estado Democrático de Direito, as sociedades desenvolveram mecanismos de controle com atores variados. Na maioria dos países do Ocidente, o controle está a cargo do Poder Legislativo, por meio de comissões específicas. Mas há diversas formas de controle para a atividade de Inteligência.

Em primeiro lugar, há um controle realizado pelo órgão executivo, assegurando que os objetivos a serem alcançados, assim como as políticas a serem implementadas e os planos formulados respondam adequadamente às demandas da sociedade. Esse controle é responsável também por garantir que os gastos dos serviços de Inteligência sejam efetuados com racionalidade e exclusivamente para ações legítimas, necessárias e úteis para o Estado.

No caso brasileiro, esse tipo de controle é exercido pela Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo, responsável pela supervisão da execução da PNI, e pelo Gabinete de Segurança Institucional, a quem cabe coordenar a atividade de Inteligência federal.

Além do controle político, existe um controle que é efetuado pelo titular do organismo de Inteligência. Esse controle enfoca o comportamento dos seus subordinados, a legitimidade e a adequação das suas ações à legislação vigente.

Aplica-se, ainda, um controle estrito sobre a utilização de recursos públicos. Os órgãos do SISBIN estão sujeitos ao controle do Tribunal de Contas da União (TCU), que avalia a gestão financeira e patrimonial. Em âmbito interno, os órgãos são controlados pela Secretaria de Controle Interno da Presidência da República (CISSET/PR), no caso de órgãos ligados à Presidência da República, e pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União.

Por fim, existe o controle parlamentar. Esse controle tem por objetivo verificar tanto a legitimidade como a eficácia da atividade de Inteligência. No que diz respeito a esse último aspecto, o controle parlamentar deve evitar um posicionamento meramente reativo, episódico ou de respostas contingenciais, procurando também influir permanentemente para atingir as mudanças desejadas, emanando recomendações e buscando estimular as condutas e atitudes adequadas.

Os parlamentos são, sem dúvida, os mais poderosos órgãos de controle da atividade de Inteligência ao redor do mundo. No Brasil, foi instalada a Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência (CCAI), cujo principal objetivo, de acordo com seu regimento, é fiscalizar e controlar a atividade de Inteligência desenvolvida por órgãos da administração pública federal, especialmente dos órgãos integrantes do SISBIN, destacando-se a preocupação de assegurar que a atividade seja realizada em conformidade com a Constituição e em defesa dos direitos e garantias individuais, da sociedade e do Estado (BRASIL, 2017).

Consigna-se, por fim, que a Enint é de 2017, portanto, posterior à LAI, e nesse documento de orientação estratégica, que norteia todos os órgãos e entidades da administração pública federal, resta evidente o entendimento de que se encontram, na Lei nº 9.883/1999, instrumentos que viabilizam a proteção dos conhecimentos manipulados pela atividade de Inteligência, sendo o principal deles a garantia do sigilo de seus atos e documentos, estabelecida nos artigos 9º e 9º A, respectivamente.

1.2 CONFLITO DE NORMAS E CRITÉRIOS DE RESOLUÇÃO

No livro “Teoria do Ordenamento Jurídico”, Bobbio identifica, de forma bastante didática, os pressupostos do ordenamento jurídico, sendo eles: unidade, coerência e completude (BOBBIO, 1995).

A teoria da unidade do ordenamento jurídico se dedica a “saber se as normas constituem uma unidade, e de que modo a constituem. O problema fundamental que deve ser discutido a esse propósito é o da hierarquia das normas” (BOBBIO, 1995, p. 34).

Por conseguinte, a teoria do sistema jurídico se debruça a saber “se o ordenamento jurídico constitui, além da unidade, também um sistema. O problema fundamental que é colocado em discussão a este respeito é o das antinomias jurídicas” (BOBBIO, 1995, p. 34).

Por fim, o autor assevera que todo ordenamento jurídico possui, além de unidade e coerência, uma terceira característica: a completude. Por esta “entende-se a propriedade pela qual um ordenamento jurídico tem uma norma para regular qualquer caso” (BOBBIO, 1995, p. 115). Assim, a teoria da plenitude discute o problema fundamental da falta de uma norma, ou seja, das chamadas lacunas do Direito.

No caso em estudo, verifica-se que não há, em tese e de fato, qualquer problema relacionado à unidade e à completude do ordenamento: a Lei nº 9.883/1999 e a LAI possuem o mesmo nível hierárquico, bem como não há, quanto à matéria, ausência de norma no sistema.

A questão, então, repousa no segundo pressuposto do ordenamento: a coerência, ante a eventual antinomia jurídica porventura existente entre a Lei nº 9.883/1999 e a LAI.

De acordo com o autor, as relações de incompatibilidade normativa são verificadas em três situações:

- 1) entre uma norma que ordena fazer algo e uma norma que proíbe fazê-lo (contrariedade);
 - 2) entre uma norma que ordena fazer e uma que permite não fazer (contraditoriedade);
 - 3) entre uma norma que proíbe fazer e uma que permite fazer (contraditoriedade)
- (BOBBIO, 1995, p. 85).

Na hipótese, tem-se que a LAI garante o acesso às informações produzidas pelos órgãos públicos, enquanto a Lei nº 9.883/1999 proíbe o acesso às informações sobre atividades e assuntos de Inteligência, em clara relação de contrariedade, prevista no item 1.

Ademais, para que possa ocorrer antinomia, ainda são necessárias duas condições:

- 1) As duas normas devem pertencer ao mesmo ordenamento. [...]
- 2) As duas normas devem ter o mesmo âmbito de validade. Distinguem-se quatro âmbitos de validade de uma norma: temporal, espacial, pessoal e material. Não constituem antinomia duas normas que não coincidem com respeito a:
 - a) validade temporal: "É proibido fumar das cinco às sete" não é incompatível com: "É permitido fumar das sete às nove";
 - b) validade espacial: "É proibido fumar na sala de cinema" não é incompatível com: "É permitido fumar na sala de espera";
 - c) validade pessoal: "É proibido, aos menores de 18 anos, fumar" não é incompatível com "É permitido aos adultos fumar";

d) validade material: "É proibido fumar charutos" não é incompatível com "É permitido fumar cigarros" (BOBBIO, 1995, p. 87-88).

No caso, ambas as normas pertencem ao mesmo ordenamento jurídico, qual seja o sistema jurídico nacional brasileiro, e possuem o mesmo âmbito de validade temporal, espacial, pessoal e material.

Isso posto, necessário se faz passar da determinação das antinomias para a sua solução. As regras fundamentais para tal são três: a) o critério cronológico; b) o critério hierárquico; e c) o critério da especialidade (BOBBIO, 1995):

O critério cronológico, chamado também de *lex posterior*, é aquele com base no qual, entre duas normas incompatíveis, prevalece a norma posterior: *lex posterior derogat priori*. [...]

O critério hierárquico, chamado também de *lex superior*, é aquele pelo qual, entre duas normas incompatíveis, prevalece a hierarquicamente superior: *lex superior derogat inferiori*. [...]

O terceiro critério, dito justamente da *lex specialis*, é aquele pelo qual, de duas normas incompatíveis, uma geral e uma especial (ou excepcional), prevalece a segunda: *lex specialis derogat generali* (BOBBIO, 1995, p. 92-96).

Em suma, arremata Bobbio:

O critério cronológico serve quando duas normas incompatíveis são sucessivas; o critério hierárquico serve quando duas normas incompatíveis estão em nível diverso; o critério de especialidade serve no choque de uma norma geral com uma norma especial (BOBBIO, 1995, p. 97).

Ora, verifica-se, aplicando-se os ensinamentos de Bobbio, que a hipótese em estudo é de aplicação do critério de especialidade, tendo em vista que se está em choque uma norma geral (LAI) com uma norma especial (Lei nº 9.883/1999):

A situação antinômica, criada pelo relacionamento entre uma lei geral e uma lei especial, é aquela que corresponde ao tipo de antinomia total-parcial. Isso significa que quando se aplica o critério da *lex specialis* não acontece a eliminação total de uma das duas normas incompatíveis, mas somente daquela parte da lei geral que é incompatível com a lei especial. Por efeito da lei especial, a lei geral cai parcialmente. Quando se aplica o critério cronológico ou o hierárquico, tem-se geralmente a eliminação total de uma das duas normas. Diferentemente dos relacionamentos cronológico e hierárquico, que não suscitam necessariamente situações antinômicas, o relacionamento de especialidade é necessariamente antinômico. O que significa que os dois primeiros critérios aplicam-se quando surge uma antinomia; o terceiro se aplica porque vem a existir uma antinomia (BOBBIO, 1995, p. 96-97).

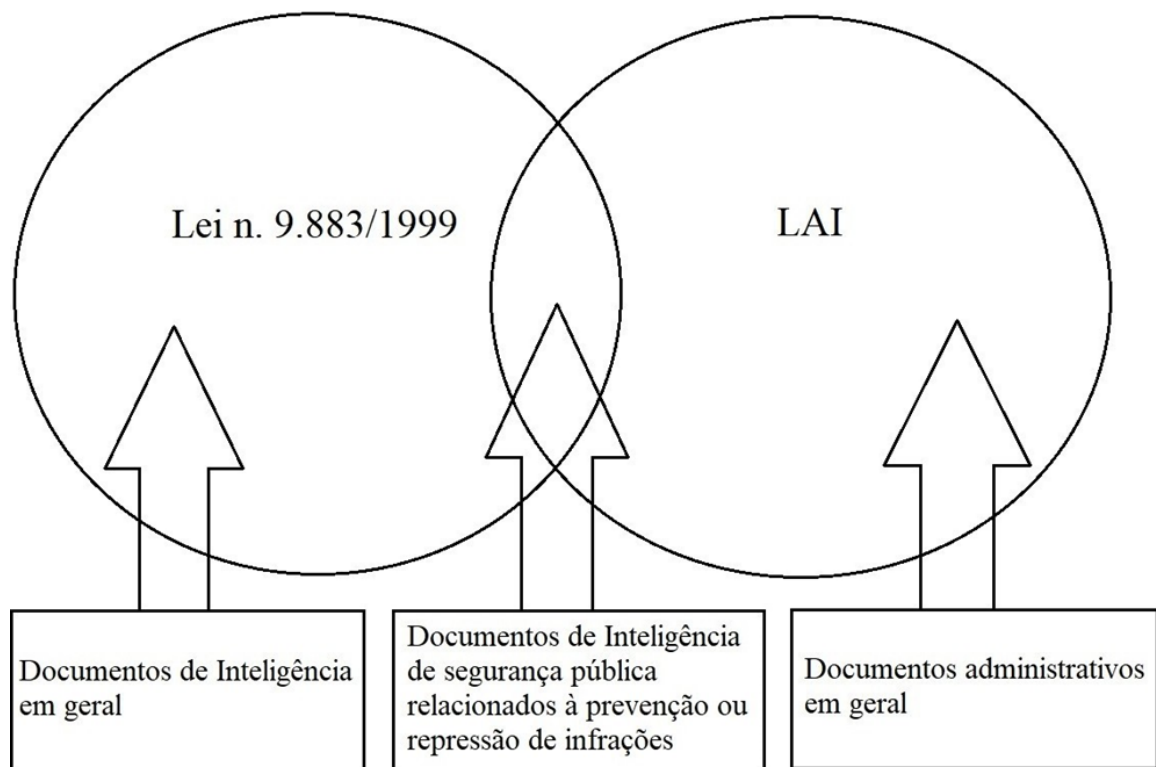
Na mesma esteira, assevera o autor:

Se, de duas normas incompatíveis, uma tem um âmbito de validade igual ao da outra, porém mais restrito, ou, em outras palavras, se o seu âmbito de validade é, na íntegra, igual a uma parte do da outra, a antinomia é total por parte da primeira norma com respeito à segunda, e somente

parcial por parte da segunda com respeito à primeira, e pode-se chamar total-parcial. A primeira norma não pode ser em nenhum caso aplicada sem entrar em conflito com a segunda; a segunda tem uma esfera de aplicação em que não entra em conflito com a primeira (BOBBIO, 1995, p. 89).

Assim, tem-se, em diagrama esquemático (Figura 1), a seguinte representação da incidência dos aludidos diplomas normativos nas diferentes espécies de documentos:

FIGURA 1: DIAGRAMA ESQUEMÁTICO



Fonte: os autores.

Por fim, Bobbio aponta a importância de se diferenciar as regras gerais das especiais e da necessidade de a lei especial prevalecer sobre a geral, sob pena de se cometer verdadeira injustiça:

A passagem da regra geral à regra especial corresponde a um processo natural de diferenciação das categorias, e a uma descoberta gradual, por parte do legislador, dessa diferenciação. Verificada ou descoberta a diferenciação, a persistência na regra geral importaria no tratamento igual de pessoas que pertencem a categorias diferentes, e, portanto, numa injustiça. Nesse processo de gradual especialização, operado através de leis especiais, encontramos uma das regras fundamentais da justiça, que é a do *suum cuique tribuere* (dar a cada um o que é seu). Entende-se, portanto, por que a lei especial deva prevalecer sobre a geral: ela representa um momento ineliminável do desenvolvimento de um ordenamento. Bloquear a lei especial frente à geral significaria paralisar esse desenvolvimento (BOBBIO, 1995, p. 96).

Sendo assim, entender que a LAI deve ser aplicada para se ter acesso aos documentos de Inteligência, em detrimento da Lei nº 9.883/1999, que expressamente os resguarda, importa em contrariar os critérios de hermenêutica jurídica, em desconsiderar as distintas categorias que, por esta razão, merecem tratamento diferenciado e, em *ultima ratio*, consubstancia seria injustiça, a qual, por consequência, podem vulnerar o Estado brasileiro, dada as peculiaridades que essas informações guardam.

À vista das considerações tecidas, reputa-se válida a interpretação sistemática do artigo 9º A da Lei nº 9.883/1999, combinado com o artigo 22 da LAI, para atribuir aplicabilidade da primeira e a inaplicabilidade da segunda aos documentos de Inteligência em geral, pois, em assim aplicando a norma, o intérprete concretizará o direito de acordo com a unidade, a coerência e a completude do ordenamento jurídico, e em favor dos anseios da sociedade e do Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante todo o exposto, pode-se chegar às seguintes conclusões:

1. Os documentos de Inteligência possuem regramento jurídico próprio, introduzido por meio da Medida Provisória nº 2.216-37/2001, que incluiu o artigo 9º A na Lei nº 9.883/1999, sendo dotados de procedimentos específicos, tratando-se de verdadeira hipótese própria de sigilo legal, a exemplo dos sigilos fiscal, bancário, profissional e industrial.

2. Em razão da sua natureza estratégica, o controle da atividade de Inteligência não se dá de forma direta pelo cidadão, e sim por meio de seus representantes eleitos, por intermédio do Poder Legislativo, nos termos do parágrafo único do artigo 1º da Constituição da República. Desta forma, a atividade de Inteligência possui todo um sistema de controle e fiscalização próprios, previsto no artigo 6º da Lei nº 9.883/1999.

3. Enquanto todos os documentos de Inteligência têm seu tratamento regulado pela Lei nº 9.883/1999, tem-se, como exceção, aqueles relacionados com a prevenção ou a repressão de infrações, os quais são abrangidos pela LAI, por expressa previsão contida no inciso VIII do artigo 23 desse diploma legal.

4. Utilizando-se da técnica de resolução de antinomias, com o escopo de garantir a unidade, a coerência e a completude do ordenamento jurídico, verifica-se que o caso atrai a incidência do critério



da especialidade, tendo em vista se tratar, em hipótese, de uma norma geral (LAI) em confronto com uma norma especial (Lei nº 9.883/1999).

5 Aplicando-se o critério da especialidade, pelo qual a lei especial deve prevalecer sobre a geral, conclui-se pela inaplicabilidade da LAI e a aplicabilidade da Lei nº 9.883/1999 sobre os documentos de Inteligência em geral, já que esta se revela específica, por tratar especialmente sobre a espécie, enquanto aquela dispõe sobre o acesso a informações em termos comuns, ressaltando de sua incidência, inclusive, as hipóteses próprias de sigilo legal nela não previstas.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 6. Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995.

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União, Seção 1, 5 out. 1988, p. 1.

_____. **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. Diário Oficial da União, Seção 1, 8 dez. 1999, p. 1.

_____. **Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001**. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Seção 1, Edição Extra, 1 set. 2001, p. 6.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Seção 1, Edição Extra, 18 nov. 2011, p. 1.

_____. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do *caput* do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição. Diário Oficial da União, Seção 1, Edição Extra, 16 maio 2012, p. 1.

_____. **Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016**. Fixa a Política Nacional de Inteligência. Diário Oficial da União, Seção 1, 30 jun. 2016, p. 5.



_____. **Decreto de 15 de dezembro de 2017.** Aprova a Estratégia Nacional de Inteligência. Diário Oficial da União, Seção 1, 18 dez. 2017, p. 36.

_____. **Decreto nº 10.777, de 24 de agosto de 2021.** Institui a Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública. Diário Oficial da União, Seção 1, 25 ago. 2021, p. 1.

KENT, Sherman. **Informações Estratégicas.** Rio de Janeiro: Editora Biblioteca do Exército, 1967.

DADO DOS AUTORES

Arthur Thomes Coelho Farache.

É Oficial da Marinha do Brasil. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo. Pós-graduado em Inteligência Estratégica pela Escola Superior de Defesa. Possui Curso de Diplomacia de Defesa, Curso de Direito Internacional dos Conflitos Armados e Curso de Extensão em Doutrina de Operações Conjuntas pela Escola Superior de Guerra. Atualmente é o Encarregado da Divisão de Assuntos Jurídicos do Estado-Maior da Armada.

Carlos Eduardo Matos De Souza

É Capitão de Fragata, Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). Especialista em nível de Pós-Graduação pela Escola de Guerra Naval em Ciências Navais e pela Escola Superior de Guerra, o Cursos Superior de Inteligência Estratégica.

SISTEMAS E PLANOS DE INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA E O DESAFIO NO ESTABELECIMENTO DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

PUBLIC SAFETY INTELLIGENCE SYSTEMS AND PLANS AND THE CHALLENGE IN ESTABLISHING INSTITUTIONAL RELATIONS

*José Itamar Soares Júnior
Pérsio Moreira de Ataíde Ramos*

RESUMO: Essa pesquisa trouxe à baila aspectos importantes do desafio de se estabelecer relações institucionais na Atividade de Inteligência de Segurança Pública (ISP). O objetivo geral foi identificar as estruturas existentes nos Sistemas de ISP Estaduais e Distrital que facilitem a sua integração e sua atuação conjunta. Quanto à forma de abordagem a pesquisa foi qualitativa. Em relação ao objetivo geral, a pesquisa pode ser classificada como exploratória com o uso de bibliografias, documentos e entrevistas direcionadas à especialistas que compõem as agências efetivas do Sistema de Inteligência de Segurança Pública do Distrito Federal. Os resultados alcançados mostram que alguns Estados da Federação não possuem Sistemas de ISP normatizados tampouco Políticas, Estratégias ou Planos de ISP definidos na esfera estadual ou distrital. Foram elencadas também barreiras que dificultam a atuação integrada e iniciativas que auxiliariam em uma melhor atuação em rede.

Palavras-chave: Integração. Inteligência. Segurança. Sistemas.

ABSTRACT: This research brought to light important aspects of the challenge of establishing institutional relationships in the Public Security Intelligence Activity. The general objective was to identify the existing intelligence structures in the State systems that facilitate their integration and joint action. As for the approach, the research was qualitative. Regarding the general objective, the research can be classified as exploratory with the use of bibliographies, documents and interviews directed to the specialist who makes up the effective agencies of the Distrito Federal Public Security Intelligence System. The results achieved show that some States of the Federation do not have standardized their Systems and do not have Policies, Strategies or Plans defined. Barriers that hamper integrated action and initiatives that would help in a better network performance were also listed.

Keywords: Integration. Intelligence. Safety. Systems

INTRODUÇÃO

Em uma sociedade cada vez mais dinâmica, em que o volume de dados a serem analisados é cada vez maior e em que as ameaças são enfrentadas por diversos atores estatais e não estatais, a

necessidade da integração se torna cada vez mais importante para que os conhecimentos sejam produzidos de forma precisa, relevante e sobretudo oportuna.

Segundo a Estratégia Nacional de Inteligência - ENINT (BRASIL, 2017), o fortalecimento da atuação integrada e coordenada constitui um desafio para a Atividade de Inteligência e para que este desafio seja suplantado, são necessárias ações que melhorem a sua eficácia.

Nessa esteira, algumas Unidades da Federação estabeleceram Sistemas de Inteligência para coordenar e integrar a Atividade de Inteligência de Segurança Pública (ISP) no âmbito estadual e distrital. A criação desses sistemas é um primeiro passo na busca da atuação em rede e da integração das agências de Inteligência de forma institucionalizada. No entanto, com base nas experiências dos autores no exercício de suas funções, verifica-se a necessidade do fortalecimento das relações institucionais na ISP.

Ainda que os fundamentos doutrinários da atividade estejam estabelecidos pela Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (DNISP), os sistemas de inteligência supracitados carecem de normativos e ações que incentivem a sua atuação de forma integrada e fomentem o compartilhamento de dados e conhecimentos.

A princípio, no ensaio, será estabelecida e importância da inteligência estratégica para a Segurança Pública. Logo em seguida, será abordada a atuação de forma sistêmica da atividade de inteligência, tendo uma visão holística dos sistemas de inteligência estaduais e distrital e suas diretrizes. Por fim, serão tratadas as estruturas formais e canais informais e sua importância para o fomento do compartilhamento de dados.

Objetiva-se com o presente trabalho, em linhas gerais, por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, apontar quais Unidades das Federações possuem sistemas de inteligência e suas diretrizes para atuação, e identificar barreiras que dificultam o estabelecimento de relações institucionais, facilitando o aparecimento de canais informais para o compartilhamento de dados e conhecimentos.

O presente trabalho será desenvolvido na perspectiva da pesquisa qualitativa, buscando um exame rigoroso da natureza, do alcance e das interpretações possíveis para o fenômeno estudado, interpretando-o de acordo com as hipóteses estrategicamente estabelecidas, privilegiando os dados qualitativos das informações disponíveis.

Em relação à metodologia, a pesquisa terá caráter exploratório, por meio de pesquisa bibliográfica, e de um estudo de caso, por meio de entrevistas, analisando o Sistema de Inteligência de



Segurança Pública do Distrito Federal (SISPDF), com o objetivo de levantar informações necessárias para se familiarizar com a temática em estudo.

1 A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

A Atividade de Inteligência constitui uma importante ferramenta para o assessoramento dos tomadores de decisão e para o planejamento e execução de Políticas Públicas.

Segundo a ENINT:

O aprimoramento da atuação em rede se estabelece por meio de uma comunicação mais fluida, que favoreça o compartilhamento de conhecimentos para o alcance de objetivos comuns do Sistema. A definição mais clara e adequada de políticas, objetivos, responsabilidades e competências para o Sistema de Inteligência é fundamental para seu funcionamento mais eficaz (BRASIL, 2017, p. 21)

Para atingir seus objetivos com mais amplitude, sobretudo para uma maior reunião de dados e conhecimentos, as agências de inteligência buscam atuar em rede por meio de sistemas de inteligência. Segundo Ambros (2011, p. 22),

Os Sistemas de Inteligência são uma realidade irreversível na máquina governamental contemporânea, tendo sido construídos pelos governantes para aumentar o poder e a capacidade dos Estados. A atividade de inteligência é um instrumento importante para o processo de tomada de decisão dos agentes políticos, constituindo-se em uma importante variável estratégica para o Estado.

A Lei Federal nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, criou o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) com o objetivo de “integrar as ações de planejamento e execução da atividade de inteligência do País, com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional”. (BRASIL, 2002).

Em virtude das particularidades enfrentadas pelos órgãos de segurança pública foi criado o Subsistema Brasileiro de Inteligência de Segurança Pública (SISP), por meio do Decreto nº 3.695, de dezembro de 2000, com a finalidade 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 que subsidiem a tomada de decisões neste campo”. (BRASIL, 2000).

A Atividade de Inteligência pode ser aplicada nas mais diversas áreas do conhecimento e atuação humana e em diversos níveis. De acordo com Gonçalves (2017, p. 29) “onde houver planejamento e processo decisório, a inteligência (em suas diversas modalidades) mostra-se útil”.

Na busca do assessoramento em mais alto nível, a Inteligência Estratégica “ocupa espaço específico como instrumento do Estado para defesa das instituições e interesses nacionais e [...] encontra seu pleno emprego no planejamento governamental, estando presente em todas as suas fases e etapas”. (ESG, 2014, p. 95-96).

A ISP insere-se nesse contexto uma vez que busca “subsidiar os tomadores de decisão, para o planejamento e execução de uma política de Segurança Pública” (BRASIL, 2015, p.15).

Hamada e Moreira (2020, p. 13) acrescentam que a Inteligência Estratégica é essencial para as instituições de segurança pública e fundamental para entender o futuro que se apresenta a médio e longo prazo.

A Estratégia Nacional de Inteligência de Segurança Pública (ENISP) corrobora tal necessidade:

Compete aos referidos órgãos e entidades acompanhar e avaliar as conjunturas interna e externa, com vistas a identificar fatos ou situações que possam resultar em ameaças e oportunidades no âmbito da segurança pública, por meio de uma leitura de cenários, que possibilitem ao tomador de decisão adotar as medidas adequadas, com vistas à preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio e do meio ambiente. (BRASIL, 2021).

1.1 Os sistemas de Inteligência

Sistema é um conjunto de elementos que se relacionam entre si. De acordo com Araújo e Chirolí (2012), a inteligência em sua concepção clássica deve ser organizada de forma sistemática e permanente para, assim, formar uma rede que contribui para alcançar seus objetivos.

No Brasil, os sistemas governamentais de inteligência são instituições de caráter permanente que interagem para uma melhor coleta e troca de informações relevantes para a política externa, segurança e garantia da ordem pública (DINELLI, 2016).

Em 1999, a Lei nº 9.883, ao criar a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), baseada no conceito sistêmico, instituiu também o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), o qual tem a ABIN como órgão central e permite que os estados o integrem, mediante convênio.

Esse Sistema atua em várias áreas de interesse do Estado e da sociedade, sendo responsável pelo processo de obtenção e análise dos dados e pela produção e difusão de conhecimentos necessários ao processo decisório do Poder Executivo. O Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, dispõe sobre o seu funcionamento, organização e sua composição, que foi ampliada pelo Decreto nº 10.759, de 31 de julho de 2021, contando atualmente com 48 (quarenta e oito) órgãos integrantes que, mesmo com atuações distintas, agem de forma coesa, coordenada e respeitando a autonomia de cada um

Diante da necessidade de uma estruturação de produção de conhecimento que atendesse as demandas específicas em segurança pública, foi criado o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP), por meio do Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000, possuindo a composição demonstrada na Figura 1.

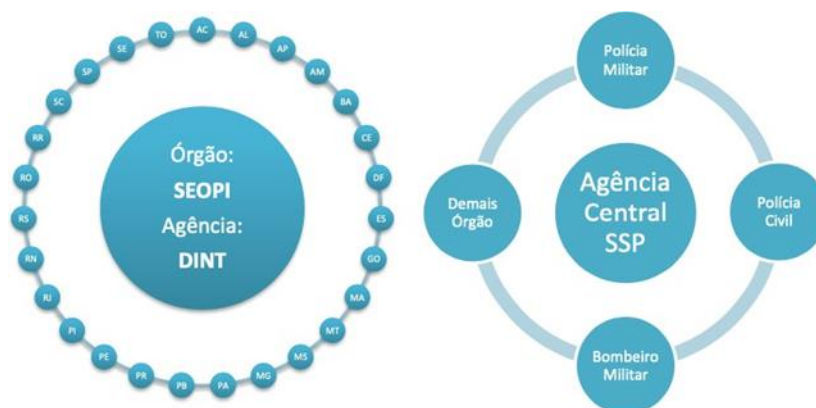
FIGURA 1: COMPOSIÇÃO DO SISP



Fonte: MJSP (2020, p. 27)

A criação do SISP vem auxiliar a produção de conhecimentos em assuntos mais afetos à segurança pública, tendo como objetivo geral, como em qualquer sistema ou subsistema, o trabalho articulado de forma colaborativa, buscando uma integração sistêmica. Para isso o Decreto nº 3695/2000 cita que os órgãos de Inteligência de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal poderão compor o SISP, através de convênio, conforme estruturado na Figura 2.

FIGURA 2: AGÊNCIAS ESTADUAIS DO SUBSISTEMA DE INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA (SISP)



Fonte: MJSP (2020, p. 29)

Resumindo, a atividade de Inteligência de Segurança Pública, na esfera federal, é desenvolvida pelo SISP, que é um Subsistema do Sistema Brasileiro de Inteligência – SISBIN.

A Agência Central do SISP é a Diretoria de Inteligência (DINT), da Secretaria de Operações Integradas (SEOPI), do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP).

O SISP é composto pelos Sistemas de Inteligência de Segurança Pública de cada Unidade da Federação. Esses subsistemas, por sua vez, são os sistemas de Inteligência de Segurança Pública dos respectivos Estados e do Distrito Federal.

De acordo com Araújo e Chirolí (2012), cada unidade federativa deveria constituir seu próprio Sistema de Inteligência de Segurança Pública, organizado de acordo com as normas, interesses e peculiaridades próprias, sendo o Órgão Central dos sistemas federados a Agência de Inteligência de Segurança Pública, diretamente subordinada ao Secretário de Segurança Pública.

É importante notar, como asseveram Araújo e Chirolí (2012), que a criação dos sistemas estaduais tem por objetivo uma melhor integração das atividades de ISP desenvolvidas nos respectivos Estados, sistematizar as trocas de informações e desenvolver uma mentalidade de inteligência entre os integrantes dos organismos policiais.

Em busca de uma melhor atuação integrada e em rede e da consolidação da ISP, as Agências de Inteligências Estaduais de algumas Unidades da Federação criaram seus Sistemas de Inteligência. A Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública (PNISP) ressalta essa necessidade:

A consolidação da atividade de inteligência de segurança pública, integrada nas esferas federal, estadual e distrital, pressupõe a excelência na prestação de serviços à sociedade por meio de ações de prevenção, repressão e monitoramento de fenômenos sociais de interesse da segurança pública e em situações de emergências e desastres. (BRASIL, 2021)

Na Tabela 1, é possível verificar os Sistemas de Inteligência Estaduais existentes ordenados pelo seu ano de criação.

TABELA 1. SISTEMAS DE ISP DAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO

Unidade da Federação	Marco legal	Ano de criação
Rio de Janeiro	Decreto nº 31.519 de 12 de julho de 2002	2002
Sergipe	Lei nº 5.654 de 16 de maio de 2005	2005
Mato Grosso do Sul	Decreto nº 12.126 de 20 de julho de 2006	2006
São Paulo	Resolução SSP nº 134, de 23 de fevereiro de 2007 ¹	2007
Amazonas	Lei Delegada nº 63, de 04 de maio de 2007	2007
Pernambuco	Lei Nº 13.241 de 29 de maio de 2007	2007
Ceará	Lei Nº 14.282 de 23 de dezembro de 2008	2008
Unidade da Federação	Marco legal	Ano de criação
Rondônia	Lei nº 2112 de 7 de julho de 2009	2009
Minas Gerais	Lei Delegada nº 180 de 20 de janeiro de 2011	2011
Acre	Decreto nº 2.823 de 31 de outubro 2011	2011
Mato Grosso	Lei nº 9.678, de 21 de dezembro de 2011	2011
Pará	Lei nº 7.584, de 28 de dezembro de 2011	2011
Espírito Santo	Lei Complementar nº 690 de 09 de maio de 2013	2013
Paraíba	Lei nº 10.338 de 02 de julho de 2014	2014
Rio Grande do Norte	Lei Complementar nº 582 de 29 de setembro de 2016	2016
Goiás	Decreto nº 8.869 de 12 de janeiro de 2017	2017
Roraima	Decreto nº 22.782-E de 27 de março de 2017	2017
Distrito Federal	Decreto nº 38.541 de 05 de outubro de 2017	2017
Paraná	Decreto nº 11.615 de 07 de novembro de 2018	2018
Tocantins	Decreto nº 6.197, de 9 de dezembro de 2020	2020
Bahia	Portaria nº 185 de 14 de julho de 2021	2021

Fonte: Os autores

Verifica-se que, a partir do ano 2000, ano de criação do SISP, as Unidades da Federação começaram a constituir seus próprios sistemas. O Estado do Rio de Janeiro foi o primeiro a se organizar. Apenas 6 (seis) não possuem sistemas instituídos: Amapá, Alagoas, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

¹ A resolução em questão dispõe sobre a criação do Centro Integrado de Inteligência de Segurança Pública do Estado De São Paulo (CIISP). Posteriormente foi editado o Decreto Nº 58.913 de 26 de fevereiro de 2013.

Além de ser pioneiro na criação do seu Sistema, o Estado do Rio de Janeiro dispõe de uma doutrina própria, a Doutrina de Inteligência de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (DISPERJ), criada em 2005, e que serviu de base para a DNISP, publicada em 2009. O Estado também dispõe de uma instituição de ensino direcionada para a atividade, a Escola de Inteligência Segurança Pública (ESISPERJ).

As normas de criação e as normas vigentes nas Unidades da Federação trazem diversas ideias para atuação em rede e integrada dessas Agências de Inteligência (AgI). No geral, a composição estabelece como Agência Central do Sistema o setor responsável pela Atividade de Inteligência nas Secretarias de Segurança Pública, com exceção do Estado do Rio de Janeiro em que a Subsecretaria de Inteligência da Secretaria de Estado da Polícia Civil assume esse papel (RIO DE JANEIRO, 2019).

As AgI das polícias militares e civis integram todos esses sistemas como AgI efetivas e as do Corpo de Bombeiros e do Sistema Prisional são membros efetivos em quase todos eles.

Os demais componentes variam, até porque não há uniformidade em relação aos órgãos que compõem a estrutura do poder executivo das Unidades da Federação. No entanto, dentro da ideia de Comunidade de inteligência, entidades públicas e privadas podem fazer parte de alguns desses sistemas mediante convênio.

Outra questão importante que alguns dos sistemas buscam resolver é a integração dos bancos de dados. Rondônia, Acre, Paraíba e Tocantins propõem a criação de um Banco de Dados de Inteligência. O Sistema do Estado do Rio de Janeiro e da Paraíba garante às Agências Centrais acesso aos bancos de dados dos órgãos do Poder Executivo Estadual que contenham informações de interesse à Segurança Pública.

Os sistemas de Inteligência de Minas Gerais, Acre, São Paulo, Paraná, Roraima e Tocantins ressaltam, desde a sua criação, a necessidade do estabelecimento de uma política, estratégia e plano de inteligência para orientação das atividades de ISP em âmbito estadual.

Oliveira (2018, p. 32) critica a criação de Sistemas Estaduais de Segurança Pública sem a definição dessas diretrizes:

Simplemente criar um Sistema Estadual de Inteligência de Segurança Pública e definir seus órgãos integrantes é como fabricar um treminhão, com carrocerias com capacidades para transportar especificações, porém sem uma estrada estruturada a seguir. O Plano Estadual de Inteligência de Segurança Pública (PEISP) é uma imprescindível ferramenta de planejamento estratégico, que tem a capacidade de ser tal estrada, para que o Sistema Estadual de Inteligência de Segurança Pública atinja seus objetivos.

O Manual Básico da Escola Superior de Guerra ressalta essa necessidade:

É conveniente, portanto, que a Atividade seja estruturada por meio de Planos que orientem o trabalho a ser desenvolvido. Entendendo Plano como sendo um conjunto ordenado de disposições e procedimentos visando a operacionalização de decisões governamentais, é interessante que ele seja elaborado na cúpula do SISBIN. (ESG, 2014, p. 99)

Goes (2017) elenca como contribuições de um PEISP a padronização, a confiabilidade, a segurança, a proatividade, a definição de atribuições e a integração das agências.

Na esfera federal, o principal documento orientador para atividade de Inteligência do País é a Política Nacional de Inteligência (PNI), instituída por meio do Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016, apesar desse instrumento já estar previsto desde a publicação da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Ou seja, passaram-se dezessete anos para que fossem estabelecidos os pressupostos, instrumentos, ameaças, objetivos e diretrizes para o exercício da atividade de Inteligência no País.

No SISP, o lapso temporal foi semelhante, passaram-se vinte e um anos entre a criação do SISP, em 2000, e a instituição da Política e da Estratégia Nacional de Inteligência de Segurança Pública, respectivamente através dos Decretos nº 10.777 e nº 10.778, de 24 de agosto em 2021.

Com base nos normativos apresentados, verifica-se que, desde a sua criação, os sistemas estaduais buscam solucionar o óbice do compartilhamento de dados e conhecimentos existente na ISP, no entanto a ausência de um plano estadual que direcione esse compartilhamento com os pontos de interesse e necessidades de inteligência de cada AgI dificulta o compartilhamento voluntário desses dados e conhecimentos.

1.2 Estruturas formais e canais informais

Vários autores ressaltam a importância da criação de estruturas formais para o fomento do compartilhamento de dados. No entanto, outros elementos como a confiança e comprometimento da alta administração também são apontados.

Segundo Dawes (1996), os benefícios do compartilhamento de informações são geralmente indiretos e de difícil mensuração, no entanto os gestores públicos desejam uma estrutura legal e formal para orientar essas decisões.

Cordner e Scarborough (2010) mostram que não há consenso em relação ao compartilhamento de informações diante dos diversos cenários apresentados em seu estudo. No entanto, muitas vezes, a

probabilidade de compartilhamento de informações foi vista como dependente da existência de contatos e relacionamentos pessoais e a mentalidade da “necessidade de saber” ainda pareceu superar a mentalidade da “necessidade de compartilhar”. Akbulut et al (2009) estudaram a capacidade das agências governamentais locais dos EUA em utilizar tecnologias para compartilhar informações de forma eficaz. Foram apontados doze fatores de influência para o compartilhamento de informações dentro de um contexto tecnológico, organizacional e ambiental. São eles: benefícios, complexidade, compatibilidade, suporte da alta administração, disponibilidade de recursos de Tecnologia da Informação (TI), capacidade financeira, tamanho da agência, confiança, capacidade de exercer influência, ameaças associadas ao uso indevido de informações, falta de um quadro legal que exija e organize o compartilhamento de informações e a quantidade de agências que compartilham ou planejam compartilhar informações.

O estudo supracitado ressalta a importância da alta administração em se comprometer em criar um ambiente que estimule o compartilhamento de informações com o fortalecimento das relações de confiança. Tal objetivo pode ser alcançado pelo aproveitamento de contatos formais e informais da agência, pela comunicação aberta e honesta entre elas, pelo fornecimento de materiais, suporte técnico e treinamentos e por meio de acordos formais.

Medeiros, Mendes e Paiva (2021) identificaram dez fatores de sucesso no processo de cooperação interagências: confiança entre as agências, conhecimento sobre as agências, liderança, compartilhamento de informações, conceitos em comum, normas e doutrinas, comportamento dos agentes de inteligência, institucionalização do processo, continuidade do processo e o processo de aprendizagem e treinamento.

Em relação à institucionalização do processo as autoras afirmam que “as ações devem ser realizadas de forma institucionalizada: embora o comportamento do indivíduo influencie o processo, a decisão não deve ser dirigida ao indivíduo, mas à instituição a que pertence” (MEDEIROS, MENDES E PAIVA, 2021, p. 120, tradução nossa).

Para Strickler (2010) é necessária uma abordagem mais estruturada de como as agências realmente interagem para implementar políticas que fortaleçam a relação entre elas. Além de apontar as relações pessoais, o compartilhamento de informações, o planejamento e a realização de exercícios como elementos da cooperação interagência.

Por outro lado, Lira (2010, p. 50, tradução nossa) assevera que, “as modificações que melhoram o informal ou os processos interpessoais podem ter uma melhor chance de produzir o efeito

esperado”. Ou seja, mudanças estruturais, administrativas ou legais podem ter menos impacto do que os relacionamentos interpessoais, sociais e a liderança nas relações interagências.

Os autores supracitados elencam diversos fatores que contribuiriam para o fortalecimento das relações institucionais como a criação de estruturas formais, o engajamento da alta administração e principalmente a criação de confiança. Todavia, não se pode desconsiderar a influência das relações interpessoais e dos contatos informais nesse processo.

1.3 Relações institucionais no subsistema de ISP do DF

Com o intuito de reconhecer como essas relações institucionais entre as AgI de um Sistema de ISP ocorrem na prática, quais os principais desafios enfrentados, as barreiras para sua atuação e quais iniciativas melhorariam essa atuação e a relação de confiança entre as agências, foram realizadas entrevistas com especialistas, com cargos de gestão estratégica nas AgI efetivas do Sistema de Inteligência de Segurança Pública do Distrito Federal - SISPDF2: Subsecretaria de Inteligência da Secretaria de Estado de Segurança Pública do DF (SI/SSPDF), Centro de Inteligência da Polícia Militar do Distrito Federal (CIPM), Divisão de Inteligência Policial da Polícia Civil do DF (DIPO) e Centro de Inteligência do Corpo de Bombeiros Militar do DF(CEINT).

As entrevistas foram semiestruturadas, seguindo como roteiro as perguntas em anexo, buscando dados subjetivos, baseado no ponto de vista, convicções, compreensões e perspectivas dos entrevistados a respeito do tema em estudo, visando ultrapassar os limites da pesquisa bibliográfica.

1.3.1 Planos de Inteligência de Segurança Pública

O especialista da SI/SSPDF, informou que esta é a AgI central do SISPDF e de acordo com as características da própria Secretaria de Segurança Pública, como órgão de prospecção e indução de políticas públicas de segurança, o trabalho com as demais agências de inteligência é de interação, e não há razões para impor qualquer normatização ou determinar como elas devem atuar.

De acordo com o mesmo, a SI/SSPDF possui um Regimento Interno que estabelece as rotinas e atribuições das coordenações e que norteia a sua atuação, não atribuindo responsabilidades ou demandas para as demais agências, e ainda que o referido regimento não contemple todas as ferramentas que um Plano de Inteligência requiera, estabelece as diretrizes da atividade.

Para o entrevistado a fração de interesse a ser observada pela SI/SSPDF é diferente da PMDF, PCDF e CBMDF, uma vez que a visão da Secretaria de Segurança é holística, pensa a Segurança Pública sob um contexto global e estratégico, contando com a cooperação e integração das demais agências para construir de forma conjunta o conhecimento necessário.

Mesmo entendendo que uma normatização afastaria uma atuação mais pessoal, o profissionalismo tem sido mantido e sempre que é necessária uma atuação interagências as respostas são excelentes, haja vista o amadurecimento das relações existentes com o entendimento que os envolvidos possuem de um sistema em que as AgI se complementam e não possuem ações conflitantes ou coincidentes, e sim complementares, gerando segurança pública de forma conjunta.

Particularmente, para o entrevistado, a normatização da atuação através de um Plano de Inteligência engessaria a atividade, uma vez que limitaria a atuação, e que a autonomia que as agências possuem contribuem para uma maior interação, pois quanto mais se dá poder, mais poder as partes têm juntas. A interação deve ser orgânica e não simplesmente retórica por meio da representatividade dos diversos órgãos dentro da Secretaria de Segurança Pública.

Já para o especialista do CIPM, um Plano Distrital de Inteligência de Segurança Pública seria relevante. A PMDF, por exemplo, possui um Plano Diretor de Inteligência e um Plano de Gestão de Inteligência. O Plano Diretor está atualmente em um processo de revisão, pois é uma norma de 2015 e necessita se adequar às novas diretrizes de ISP.

Para este, a falta de uma Política, Estratégia e Plano Distrital de Inteligência de Segurança Pública, bem como uma doutrina própria, prejudica a atividade. O Plano Diretor existente na PMDF contribui para interação entre as agências regionais e especiais que compõe o CIPM, estabelecendo as diretrizes para um sistema autônomo de inteligência da Polícia Militar. Frisa ainda que a interação com as agências de inteligência das outras forças policiais não ocorre sob uma ligação técnica superior, o que deveria existir por parte da Secretaria de Segurança Pública. Mesmo com a existência do SISPDF, este precisa ser revisto, com o objetivo de se estabelecer como um ente integrador dos demais sistemas.

Entende o entrevistado que um sistema não impõe hierarquia entre os entes envolvidos, mas deve ser estabelecida uma coordenação para facilitar o fluxo de informações e cooperação técnica para poder cumprir seus objetivos.

Na PMDF, já existe uma sinalização para a elaboração de uma Política e uma Estratégia de Inteligência Policial Militar para, assim, se estabelecerem os objetivos a serem alcançados e os meios para se alcançar estes objetivos e, de acordo com o entrevistado, a existência de documentos

semelhantes em nível distrital, juntamente com um plano de inteligência, auxiliaria e melhoraria a interação e a cooperação entre as agências, devendo isso ser uma iniciativa da Secretaria de Segurança Pública.

O Especialista do CEINT informou que sua AgI possui um Plano de Inteligência, datado de 2009, e que este contribui para o desenvolvimento das atividades. De acordo com o mesmo, a existência de um Plano Distrital estabeleceria um norte e passaria diretrizes de como deveria ser a atuação da inteligência dos bombeiros para contribuir com as outras agências do SISPDF.

Para ele, atualmente o compartilhamento de informação ocorre mais através de contatos pessoais e não de forma institucional, por falta de diretrizes estabelecidas.

De acordo com especialista da DIPO, essa instituição não possui Plano de Inteligência, mas entende ser relevante a normatização da atividade e que um Plano Distrital de Inteligência contribuiria para construir pontes com as outras instituições, pois existe uma separação profunda entre as polícias e isso não deve repercutir na inteligência, uma vez que as barreiras institucionais terminam por acarretar uma defasagem na troca de informações.

São diretrizes da gestão da Polícia Civil, mesmo que não estejam formalizadas em um documento, que a inteligência deve se aproximar mais das outras unidades policiais e assessorar a direção-geral para a tomada de decisão no âmbito estratégico.

1.3.2 Principais barreiras e iniciativas para o compartilhamento de informações e a atuação interagências

O especialista da SISSP apontou como iniciativas que favorecem essa integração institucional a realização de cursos que contemplam todas as agências e o compartilhamento dos conhecimentos produzidos, além da atuação da Célula de Inteligência, que é acionada quando ocorrem operações de vulto como manifestações, por exemplo. Tal iniciativa permite a produção de conhecimento de forma conjunta, sendo difundido com a chancela da própria célula e não de uma agência específica.

O entrevistado não vislumbra como barreira para o compartilhamento de informação o déficit tecnológico e entende como um campo fértil para crescimento, o que propiciará respostas mais oportunas.

Para o entrevistado a interação deve ser de forma horizontal e sem subordinação entre as partes envolvidas, o que já é uma tônica defendida há algumas gestões que sai do campo retórico para uma aplicação prática de atuação conjunta, propiciando uma melhora dos conhecimentos produzidos.

O especialista do CIPM apontou como barreiras, além da falta de uma Política e Estratégia Distrital de Inteligência de Segurança Pública, para se promover um Plano que direcionaria as ações dos entes, uma subcultura institucional de desconhecimento da atividade de inteligência em sua essência pela maioria dos decisores, que ainda não entendem que Segurança Pública se faz com cooperação.

Também foi apontado como barreira as vaidades e egos, ao se agir com secretismo e acreditar que uma informação ou dado só serviria para uma única instituição.

Disse ainda que, para que o sistema distrital realmente fosse efetivo, seriam necessários alguns pressupostos básicos: padronizar o fluxo de informação; criar ambiente centrado na confiança e responsabilidade; profissionalizar a atividade de inteligência; criar uma agenda comum de assuntos de interesse; disciplinar e garantir a segurança das informações; disponibilizar infraestrutura adequada para um trabalho eficiente; produzir avaliações estatísticas adequada aos cenários e manter canais de informações adequado entre seus componentes.

De acordo com o entrevistado, esses pressupostos, sendo seguidos, proporcionariam avanços significativos nas relações institucionais, que também poderiam ser melhoradas através de outros canais, como por exemplo a promoção de seminários e o fomento da pesquisa científica na área de inteligência, a fim de promover uma discussão institucional pela Secretaria de Segurança Pública. Assim como pontuou o representante da SI, um exemplo a ser seguido é a atuação da Célula de Inteligência.

O especialista do CEINT também citou a atuação da Célula de Inteligência, mas pontuou que a interação existe, particularmente durante a ativação da mesma para demandas específicas. No entanto, entende que deveria ser algo constante e não apenas pontual.

Já o especialista da DIPO apontou como iniciativa que poderia melhorar as relações entre as instituições a disponibilização de vagas externas nos cursos de inteligência promovidos pelas diferentes instituições. O fomento e a promoção de cursos de inteligência gerariam laços de confiança entre os operadores de inteligência e um melhor conhecimento sobre as demais agências que compõem o sistema distrital.

1.4 Desafios a serem superados na relação interagência na atividade de inteligência

Em síntese, as opiniões dos especialistas do SISPDF, de forma geral, coadunam com o que se encontra estabelecido na doutrina a respeito das estruturas formais e canais informacionais de troca de informação, tendo sido apontados vários fatores em comum.

A única divergência apontada diz respeito ao estabelecimento de um Plano de Inteligência Distrital como um instrumento seguro de integração dos órgãos de inteligência da Segurança Pública do DF, para propiciar uma gestão integrada das ações de segurança pública, por meio de uma dinamização da comunicação entre os mesmos.

Para Santos (2017), ao citar o exemplo do Sistema de Inteligência da Bahia, os conhecimentos produzidos por suas agências são convergentes e, por vezes, tratam do mesmo tema, faltando uma sistematização da produção do conhecimento, sob a ótica de cada órgão, visando a obtenção de resultados relevantes para a segurança pública, uma vez que estes não se podem dar ao luxo de atuar de forma isolada, devendo, ao contrário, potencializar a produção de conhecimento.

Percebeu-se que os órgãos que compõem o SISPDF são parceiros e possuem uma interação baseada no profissionalismo de seus integrantes, atuando juntos sempre que necessário, como no exemplo da Célula de Inteligência. Entretanto não possuem um vínculo formal entre eles para que se possa produzir conhecimento de forma integrada.

A integração vivenciada durante a constituição da Célula de Inteligência, conforme acontece em outras Unidades da Federação, por ocasião da formação de gabinetes integrados de inteligência, deve ser vivenciada em sua plenitude e por meio de orientação única, e não apenas em momentos pontuais.

Após o estabelecimento da Política e Estratégia Nacional de Inteligência de Segurança Pública encontram-se os objetivos e diretrizes de inteligência para o SISP, mas, a falta de um Plano Nacional de Inteligência de Segurança Pública, juntamente com a adaptação desses normativos para o âmbito dos sistemas estaduais de inteligência, gera uma lacuna a respeito dos conhecimentos necessários.

Rockembach (2017, p. 323), em artigo que tratou dos desafios da inteligência de segurança pública para os próximos cinco anos, apontou como um destes a elaboração da Política e do Plano Nacional de Inteligência de Segurança Pública. Um já foi superado, mas, para o autor, um Plano traria

“orientações gerais para que os diversos órgãos de inteligência do Subsistema possam elaborar planos setoriais específicos para atendimento dos conhecimentos necessários elencados no Plano Nacional”.

Como se pode constatar, é bem mais complexo integrar e coordenar os trabalhos entre as diversas agências de inteligência que compõem o SISP e os Sistemas Estaduais de Inteligência, sem um Plano norteador.

Mesmo que agentes e instituições já estejam conscientizados da importância da integração e da cooperação para se atingir os objetivos em comum, na sua maioria, continuam sem trocar informações. “Articular e dinamizar o compartilhamento sistemático de inteligência do SISP (integração) talvez seja o mais difícil de todos os desafios da ISP” (ROCKEMBACH, 2017).

Com a falta de um Plano, a iniciativa que vem sendo tomada para sanar esse óbice é a estruturação de Centros Integrados de Inteligência de Segurança Pública (CIISP), não apenas para reunir diversos órgãos sob uma mesma estrutura, mas com o objetivo de compartilhar recursos materiais e reunir talentos em uma equipe multidisciplinar.

Para isso, foram criados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) 6 (seis) CIISP, um para cada região do País (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul) e um Centro Nacional.

Os centros são compostos por um representante da segurança pública de cada uma das 27 (vinte e sete) Unidades da Federação, além de representantes da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN).

A ideia é que esse representante da Segurança Pública Estadual funcione como elemento de ligação entre o CIISP e os Sistemas de Inteligência Pública Estaduais e suas bases de dados. O trabalho de cada braço é coordenado pelo Centro Integrado de Inteligência Nacional, que dita as diretrizes de atuação. No entanto, é provável que as dificuldades da atuação em rede e a falta de planos na esfera estadual e distrital reverberem nos CIISP.

Mesmo com essas iniciativas recentes, deve-se sempre ter em mente, como assevera Gonçalves (2017, p. 52), que “não importa a estrutura, a organização ou sua vinculação, mas sim a estrita colaboração e intercâmbio constante de dados e conhecimentos entre os vários órgãos de inteligência”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ISP é uma importante ferramenta para assessorar os tomadores de decisão e, em seu mais alto nível, o estratégico, deve orientar a elaboração de políticas públicas com base na criação de cenários que busquem priorizar as ações dos órgãos responsáveis pela segurança pública.

Buscou-se, por meio dessa abordagem, estudar o tema da ISP, mais especificamente as questões relacionadas aos seus sistemas, planos e as relações institucionais existentes entre as AgI que o compõe.

Com a análise, percebeu-se que, na busca de uma atuação em rede, com o compartilhamento de dados e conhecimentos para uma produção de conhecimento oportuna que faça frente aos desafios e ameaças existentes na Segurança Pública, foram estruturados sistemas de ISP nas esferas federal, distrital e estadual.

O trabalho trouxe um panorama do Sistemas de Inteligência Estaduais e do Distrito Federal, primeiro passo na busca de uma atuação em rede. Foram identificados que algumas Unidades da Federação ainda não instituíram seus sistemas. O presente ensaio limitou-se a identificar a criação desses sistemas e não trouxe dados que pudessem avaliar a efetividade da interação existente entre as diversas AgI que os compõem.

Na revisão das normas que criam e regulamentam os Sistemas de ISP das Unidades de Federação, verificou-se que, desde a sua criação, os sistemas estaduais buscam solucionar o óbice do compartilhamento de dados e conhecimentos existente na ISP ainda que, em algumas delas, não exista um documento orientador para a atividade em âmbito estadual ou distrital.

Ainda na fase de revisão de literatura, foram elencados barreiras, desafios e fatores que interferem nas estruturas formais e informais existentes na Atividade e Inteligência.

Dentro de uma metodologia exploratória e considerando a revisão de literatura realizada, buscou-se, por meio de entrevistas aos membros das AgI do SISPDF, compreender melhor os aspectos trazidos na revisão de literatura, como a importância de Plano de Inteligência de Segurança Pública e as principais barreiras que dificultam a atuação integrada e iniciativas que auxiliariam em uma melhor atuação em rede.

Assim, em relação à existência de Planos de Inteligência, verificou-se que há diferentes visões acerca do tema o que acaba por refletir as diferentes culturas organizacionais existentes. A agência central do sistema acredita que esse normativo limitaria a autonomia e a interação da atividade. Já os

demais especialistas acreditam que um plano melhoraria a atuação em rede e, uma vez conhecendo os pontos de interesse das demais agências, ficaria mais claro o que deve ser compartilhado e como isso deve acontecer.

Apesar da importância dos canais informais e das relações interpessoais na construção da necessária confiança dentro da Atividade de Inteligência, não se pode esquecer que se trata de uma atividade de Estado de caráter permanente, ou seja, estruturas formais que aprimorem as relações institucionais devem existir para que essas características sejam fortalecidas.

Outro ponto que o especialista da SISSP explicou foi a ideia de que deve acontecer uma interação orgânica dentro das agências centrais de forma que haja representatividade das diversas instituições que compõem o sistema.

Não foi deixado de lado pelos especialistas a existência de egos, vaidades e de uma separação profunda entre as polícias. Por outro lado, os especialistas acreditam que essas barreiras necessitam ser suplantadas sobretudo na atividade de inteligência.

Em relação às oportunidades de melhoria, diversas iniciativas foram citadas tais como a criação de células de inteligência, o fomento à pesquisa científica, seminários, cursos, disponibilização de infraestrutura e a criação de uma agenda em comum.

O assunto tratado nesse ensaio, não obstante os resultados alcançados, carece de maior discussão e pesquisas adicionais para fornecer um melhor entendimento dos Sistemas de Inteligência das Unidades da Federação e para compreender, em um futuro próximo, o impacto do PNISP, da ENISP e dos CIISP na Segurança Pública.

Por fim, o trabalho mostrou que ainda existem vários óbices e visões acerca da Inteligência de Segurança Pública no nível estadual. Estruturas básicas como a instituição de um sistema e um plano de inteligência ainda carecem de regulamentação. No entanto, essas dificuldades devem ser vistas como oportunidades de melhoria, e iniciativas como a criação dos CIISP e da PNISP e da ENINT, representam um avanço na busca de uma melhor atuação em rede. Todavia a falta de integração da ISP nas Unidades da Federação acarreta uma menor efetividade dessas iniciativas na esfera federal.

REFERÊNCIAS

AKBULUT, A.Y., KELLE, P., PAWLOWSKI, S.D., SCHNEIDER, H. LOONEY, C.A. **To share or not to share? Examining the factors influencing local agency electronic information sharing**, Int. J. Business Information Systems, Vol. 4, No. 2, pp.143–172, 2009.

AMBROS, Cristiano. **Inteligência Governamental como Política Pública: fatores cognitivos e institucionais na explicação de falhas e Dilemas de Efetividade**. Pós-Graduação em Ciência Política - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

ARAÚJO, Jonas Duarte; CHIROLI, Caroline Bianca de Almeida Vieira. **Inteligência no Brasil**. In: CASTRO, Clarindo Alves; RODON FILHO, Edson Benedito (Coords.). **Inteligência de Segurança Pública: um xeque-mate na criminalidade**. 1. ed. (2009), 2. reimpr. Curitiba: Juruá, 2012.

BRASIL. **Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999**. Instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000**. Cria o subsistema de inteligência de segurança pública, no âmbito do sistema brasileiro de inteligência. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3695.htm. Acesso em: 21 ago. 2021.

_____. **Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4376.htm. Acesso em: 21 ago. 2021.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública**. 4. ed., ver. e atual. Brasília: Ministério da Justiça, 2015.

_____. **Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016**. Fixa a Política Nacional de Inteligência. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8793.htm. Acesso em: 01 set. 2021.

_____. **Estratégia Nacional de Inteligência**. – Brasília: Gabinete de Segurança Institucional, 2017. 33p.

_____. **Decreto nº 10.759, de 31 de julho de 2021**. Altera o Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.759-de-30-de-julho-de-2021-335446857>. Acesso em: 01 set. 2021.



_____. **Decreto nº 10.777, de 24 de agosto de 2021.** Institui a Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.777-de-24-de-agosto-de-2021-340717199>. Acesso em: 01 set. 2021.

_____. **Decreto nº 10.778, de 24 de agosto de 2021.** Aprova a Estratégia Nacional de Inteligência de Segurança Pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10778.htm. Acesso em: 01 set. 2021.

CORDNER, Gary. SCARBOROUGH, Kathryn. **Information Sharing: Exploring the Intersection of Policing with National and Military Intelligence.** Disponível em: <https://calhoun.nps.edu/handle/10945/25059>. Acesso em: 01 set. 2021.

DAWES, Sharon S. **Interagency information sharing: Expected benefits, manageable risks.** Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/%28SICI%2915206688%28199622%2915%3A3%3C377%3A%3AAID-PAM3%3E3.0.CO%3B2-F>. Acesso em: 01 set. 2021.

DINELLI, Guilherme Bicalho Mourão. **Inteligência de Estado: novos paradigmas para políticas de inteligência no Governo do Estado de Minas Gerais.** In: HAMADA, Hélio Hiroshi; MOREIRA, Renato Pires (Orgs.). **Inteligência de segurança pública e cenários prospectivos da criminalidade,** Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. **Manual Básico: elementos fundamentais – Volume II.** Rio de Janeiro: ESG, 2014.

GOES, João Mário N. de. **Plano Estadual de Inteligência de Segurança Pública: Relevância para o Desempenho da Atividade de Inteligência.** Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/ANIMA/11964/1/TCC%20JoaoMario.pdf>. Acesso em: 01 set. 2021.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Atividade de inteligência e legislação correlata.** 5. ed., Niterói: Impetus, 2017.

HAMADA, Hélio Hiroshi; MOREIRA, Renato Pires. **A inteligência estratégica como atividade essencial para as instituições de segurança pública.** Cadernos de Segurança Pública. Ano, v. 12, p. 4-16, 2020.

LIRA, Leonard. **Interagency Cooperation: Quo Vadis? Interagency Journal.** 2010. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA552769.pdf>. Acesso em: 01 set. 2021.



MEDEIROS, Sabrina; MENDES, Cintiene. S. M; PAIVA; Ana L. B. **Learning Process for Collective Decision-Making in Defense and Security: Inter-Agency Policy Building.** Journal of Higher Education Theory and Practice, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.33423/jhetp.v21i4.4213>. Acesso em: 01 set. 2021.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Curso de Introdução à Atividade de Inteligência.** Brasília. 2020. 193p.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 46.633, de 04 de abril de 2019.** Dispõe sobre a estrutura do Sistema de Inteligência de Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro (SISPERJ). Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/236034142/doerj-poder-executivo-05-04-2019-pg-3>. Acesso em: 01 set. 2021.

ROCKEMBACH, Silvio Jacob. **Os desafios da inteligência de segurança pública para os próximos cinco anos.** In: HAMADA, Hélio Hiroshi; MOREIRA, Renato Pires (Orgs.).

OLIVEIRA, Nalon. **A Importância da Integração entre as Espécies de Inteligência preconizadas pela DNISP no enfrentamento a criminalidade.** Disponível em: https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/ANIMA/11985/1/TCC_NALON_OLIVEIRA_PDF-A.pdf>. Acesso em: 01 set. 2021.

SANTOS, Jogerval Lopes; FARIAS, Fernando José Teixeira de Souza; OLIVEIRA JÚNIOR, Antônio Félix de. **A importância do gabinete de gestão integrada de inteligência nas ações de segurança pública na Bahia.** In: HAMADA, Hélio Hiroshi; MOREIRA, Renato Pires (Orgs.). **Inteligência de segurança pública: contribuições doutrinárias para o cotidiano policial,** Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017.

STRICKLER, Ted. **Interagency Cooperation: Quo Vadis?** Interagency Journal. 2010. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA552769.pdf>. Acesso em: 01 set. 2021.



DADOS DOS AUTORES

José Itamar Soares Júnior

É Mestrando em Educação Superior na Universidade Nacional de Rosário - Argentina. Diplomado no Curso Superior de Inteligência Estratégica pela Escola Superior de Guerra (ESG). Especialista em Ciências Criminais pela Faculdade CEUT e em Inteligência Policial pela Faculdade UNYLEYA. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Piauí. Perito Criminal da Polícia Civil do Estado do Piauí, já tendo atuado em diversos setores de inteligência da Secretaria de Estado da Segurança Pública. Docente de graduação e pós-graduação do Centro de Ensino Superior do Vale do Parnaíba.

Pérsio Moreira de Ataíde Ramos.

Pérsio Moreira de Ataíde Ramos é Tenente-Coronel do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF) com especialização em Mergulho de Resgate e Inteligência de Segurança Pública. É graduado em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília (Unb) e possui especialização em Gestão de Organizações de Inteligência pela Escola de Inteligência Militar do Exército (EsIMEEx) e especialização em Inteligência Estratégica pela Escola Superior de Defesa (ESD).

ORCID: 0000-0003-3298-2224

A RISP

A **Revista de Inteligência de Segurança Pública - RISP** (ISSN 2675-7168; 2675-7249) é uma publicação continuada, da Escola de Inteligência de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro - ESISPERJ, idealizada como um ambiente de acesso ao conhecimento de forma oficial, objetiva e transparente e que visa divulgar manuais e estudos científicos, pesquisas atuais, além das melhores e mais apuradas práticas, contribuindo assim para a desmistificação do tema. A RISP é, portanto, voltada para a comunidade acadêmico-científica, profissionais do setor e mesmo a qualquer pessoa que tenha interesse em aprofundar seus conhecimentos na área de Inteligência, notadamente vinculados às questões da Segurança Pública.

A ESISPERJ

Criada oficialmente pelo Decreto Estadual nº 40.254/2006, renomeada pelo Decreto Estadual nº 44.528/2013, posteriormente reorganizada e vinculada à Subsecretaria de Inteligência por meio da Resolução SESEG nº 737/2013 (DOERJ nº 002/2013), a Escola de Inteligência de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (ESISPERJ) busca, por seus cursos, seminários, ações, *workshops* dentre outros a uniformização da atuação das Agências de Inteligência de Segurança Pública (AISP) formando, especializando e treinando os servidores nelas lotados, com ênfase nos seguintes pilares:

MISSÃO

Qualificar os profissionais da Comunidade de Inteligência e manter atualizada a Doutrina de ISP, por meio da pesquisa e produção de conhecimento, visando potencializar a capacidade de atuação estatal na área finalística da Segurança Pública.

VISÃO

Ser referência em ensino, doutrina, pesquisa e extensão em ISP para a comunidade de inteligência.

VALORES

Produção de conhecimento em ISP; Valorização do ambiente democrático; Fortalecimento de rede; Integração; Profissionalização técnica; Respeito à diversidade; Interoperabilidade; Excelência científica e tecnológica.

DIRETRIZES PARA AUTORES

O documento completo das Diretrizes para os Autores pode ser obtido pelo AVA ESISPERJ: <https://esisperj-ead.pcivil.rj.gov.br/login/index.php>, do qual se faz uma súmula abaixo:

ARTIGOS

Os textos enviados devem ser produções intelectuais inéditas dos respectivos autores, devendo cuidar para que não haja inserção de conteúdo publicado sem menção da fonte, de modo a não ferir a política editorial adotada pela ESISPERJ e a ética científica.

Os textos devem ter como escopo a atividade de inteligência, com foco na atividade de Inteligência de Segurança Pública, podendo tomar como objeto todas as dimensões e aspectos inerentes à ISP.

O recebimento dos textos será realizado em fluxo contínuo, devendo os originais serem encaminhados para o e-mail esisperj@gmail.com, em *Word*. No mesmo e-mail, deve ser encaminhado o Termo de Cessão de Direitos Autorais assinado e salvo em formato <.pdf>, além do arquivo contendo elementos pré-textuais, ambos encaminhados em anexo.

CONDIÇÕES GERAIS PARA SUBMISSÃO DE TEXTOS

- A contribuição deve ser original e inédita, e não estar sendo avaliada para publicação por outra revista.
- As URLs para as referências devem ser informadas sempre que possível.
- O texto deve ser formatado de acordo com o modelo disponibilizado na página da ESISPERJ.
- O texto deve seguir os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos e adotados pelo padrão vigente da ABNT.

Resenhas de livros também serão aceitas para publicação, observando-se as diretrizes previstas no tópico seguinte.

RESENHA

A resenha deve ser escrita para livros com até dois (2) anos de lançamento e que tenham como foco a atividade de inteligência, em especial, a Inteligência de Segurança Pública. Podendo ser escrita para livros em outros idiomas, resguardando-se a devida tradução para o português (BR).

Os autores que tiverem sua proposição aprovada devem declarar que cedem os direitos autorais à RISP, podendo esta incluir o trabalho publicado em bases de dados públicas e privadas, no Brasil e no exterior. Devem ainda declarar que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do texto e que o mesmo não contém nada que possa ser considerado ilegal ou difamatório a terceiros.

CONDIÇÕES PARA SUBMISSÃO

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados às diretrizes previstas no AVA ESISPERJ: <https://esisperj-ead.pcivil.rj.gov.br/login/index.php>. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão recusadas e/ou devolvidas aos autores para adequação.

DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

Autores que publicam nesta revista concordam com os seguintes termos:

1) Autores mantêm os direitos autorais e concedem à revista o direito de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a Licença *Creative Commons Attribution* que permite o compartilhamento do trabalho com reconhecimento da autoria e publicação inicial nesta revista.

2) Autores têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não-exclusiva da versão do trabalho publicada nesta revista (ex.: publicar em repositório institucional ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial nesta revista.

3) Autores têm permissão e são estimulados a publicar e distribuir seu trabalho *online* (ex.: em repositórios institucionais ou na sua página pessoal) a qualquer ponto antes ou durante o processo editorial, já que isso pode gerar alterações produtivas, bem como aumentar o impacto e a citação do trabalho publicado.

Juntem-se a nós