

PERSPECTIVAS E DESAFIOS PARA O TRABALHO INTEGRADO EM CENTROS DE INTELIGÊNCIA

Gustavo Ferreira *

Resumo

O chamado ciclo de Grandes Eventos, vivenciado no Brasil nas duas primeiras décadas do século XXI, fomentou um processo de integração em inteligência entre as forças federais de segurança, materializado na montagem dos Centros de Comando e Controle. Comparativo histórico revela estreita vinculação conceitual entre as estruturas de integração brasileiras e os *Fusion Centers* norte-americanos, concebidos, prioritariamente, para a prevenção e combate ao terrorismo após os atentados de 11/09. Terminadas as Olimpíadas de 2016, se faz necessário repensar paradigmas e a própria efetividade dos centros de integração em segurança pública.

Palavras-chave: *fusion center*, grandes eventos, integração.

PERSPECTIVES AND CHALLENGES FOR INGRATED WORK IN INTELLIGENCE CENTERS

Abstract

The so-called cycle of Major Events, experienced in Brazil in the first two decades of 21st century, fostered an Intelligence integration process among federal security forces, embodied in the construction of the Command and Control Centers. A historical comparison reveals a close conceptual linking between Brazilian integration structures and North American Fusion Centers, conceived primarily for the prevention of and fighting against terrorism post 9/11 attacks. After the 2016 Olympics, one should necessarily reconsider paradigms and the effectivity of public security integration centers itself

Keywords: *Fusion Center. Major Events. Integration.*

PERSPECTIVAS Y RETOS PARA EL TRABAJO INTEGRADO EN CENTROS DE INTELIGENCIA

Resumen

El llamado ciclo de Grandes Eventos, que Brasil ha vivido en las dos primeras décadas del siglo XXI, fomentó un proceso de integración en Inteligencia entre las fuerzas federales de seguridad, que se

* Oficial de Inteligência.

materializó en la ejecución de dos Centros de Comando y Control. Una comparación histórica revela un estrecho enlace conceptual entre las estructuras de integración brasileñas y los Fusion Centers norteamericanos, prioritariamente concebidos, para la prevención y la lucha contra el terrorismo tras los atentados de 11/09. Después de finalizadas las Olimpiadas de 2016, es necesario repensar paradigmas y la propia eficacia de los centros de integración en seguridad pública.

Palabras clave: *Fusion Center. Grandes Eventos. Integración..*

Introdução

A palavra integração recorrentemente ecoa nos gabinetes de gestores órgãos de segurança pública, de defesa e de inteligência no Brasil como um ideal a ser atingido. O tema é percebido como elementar por operadores de segurança em sentido amplo, como solução para se fazer frente a ameaças à sociedade e também se reverbera em discursos políticos, sobretudo como fórmula para se erradicar a criminalidade. A construção argumentativa em torno da ideia de integração entre as forças segurança está intimamente relacionada à trajetória dos entes públicos brasileiros ao longo da preparação dos esquemas de segurança para os grandes eventos que o Brasil sediou nas duas primeiras décadas do século XXI.

O desafio de garantir segurança de eventos da magnitude de uma Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos expôs o Brasil às atenções da comunidade internacional. Ao mesmo tempo que aspectos positivos da cultura e de símbolos identitários brasileiros eram desejavelmente projetados aos olhos do mundo, vulnerabilidades também eram massivamente veiculadas. Entre as fragilidades apontadas estava o tópico segurança. O principal problema dizia respeito à capacidade de o Brasil conseguir fazer frente à ameaça terrorista. É certo que o terrorismo é flagelo real em várias partes do mundo e é exemplificado, principalmente, na forma de ataques individuais de extremistas

de diferentes orientações religiosas e políticas e, também, de atentados de grandes dimensões de planejamento e execução. No Brasil, porém, o fenômeno, a despeito da especialização que se desenvolve em meio à academia e a operadores de segurança, ainda é algo pouco tangível e, por vezes, distante do imaginário de violência no Brasil¹. Essa aparente percepção de baixa experiência de autoridades brasileiras frente a crises relacionadas ao terrorismo gerava temores quanto à efetividade do aparato de segurança nacional para prevenir a atividade terrorista.

Ao mesmo tempo, o Brasil convive com problemas da ordem de segurança pública que, de forma inversa ao terrorismo, estão longe da experiência cotidiana dos países desenvolvidos, são vívidos no imaginário do brasileiro e representam risco real e imediato à estabilidade institucional. Facções criminosas de atuação nacional como o Primeiro Comando da Capital (PCC) e Comando Vermelho são capazes de agir em diferentes estados, de se articular dentro e fora dos presídios, de ameaçar a sociedade e de afrontar o Poder Público. Outros exemplos são os incidentes de criminalidade urbana corriqueiros, como roubos, homicídios, latrocínios e toda sorte de crimes contra a pessoa e contra o patrimônio.

Somam-se, às ameaças à segurança, as adversidades gerenciais que se colocavam no caminho dos planejadores da segurança dos grandes eventos. A despeito da existência do planejamento estratégico em

¹ Pesquisa do Ipea, de 2011, projetava o crime organizado como a ameaça mais percebida pelos brasileiros (54%), enquanto o terrorismo ficou na última posição entre as ameaças sugeridas (29%, sexta posição).

meio à burocracia brasileira, reconhecida por Candeas (2014), subsistem as perguntas “Por que se tem a impressão de descontinuidade, improvisação, descoordenação setorial e de falta de planejamento? Como integrar e articular, de forma sistemática, pensamento, planejamento e gestão estratégicos?” (CANDEAS, 2014). A indagação, em alguma medida, também era compartilhada por governos estrangeiros, organismos internacionais, mídia, além da própria população.

No esteio das ameaças, questionamentos e incertezas, a experiência norte-americana de integração acenava como modelo viável para garantir segurança aos grandes eventos. Estabelecidos após os debates sobre causas e consequências dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, os *Fusion Centers* passaram a servir de exemplo para a integração das agências brasileiras e toda a construção institucional necessária, articuladas pela então Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos (SESGE).

Para se legitimar os esforços de viabilização dos grandes eventos junto à opinião pública e, também, para catalisar providências da administração, difundiu-se amplamente um ideal de legado. A integração em segurança pública e toda a estrutura montada a seu serviço seriam, portanto, um benefício a ser deixado para a população.

Findo o ciclo de grandes eventos, constata-se que foi atingido o objetivo principal: garantir a realização dos eventos em segurança. Os centros de

comando e controle, bem como o que se entendia por integração, foram efetivos. Especificamente, as agências atuaram de forma coordenada em prol de afastar a ameaça terrorista e evitar incidentes de grandes proporções. Ao mesmo tempo que representa o êxito de um trabalho, o fim desse período também sinaliza desafios à aplicabilidade do legado da integração em proveito do assessoramento a autoridades no campo da segurança pública, visando a mitigar ameaças previstas na Política Nacional de Inteligência (PNI).

O presente estudo se destina a uma breve análise desse desafio. Centramo-nos na comparação, como estudo de caso, entre as realidades norte-americana e brasileira e na influência exercida da primeira sobre a segunda. Como consequência, nossa exploração permitiu lançar luzes sobre o processo de formação dos centros de integração em inteligência no País, traçar um cenário atual e projetar eventuais necessidades de aperfeiçoamento. Para tanto, abordamos o fenômeno do isomorfismo institucional como modelador de soluções face a ameaças e incertezas; a evolução dos atuais *Fusion Centers* nos Estados Unidos como resposta à ameaça terrorista pós-11/09; os esforços de integração em segurança no Brasil como preparação para os grandes eventos e os desafios atualmente impostos à aplicação de centros de integração na segurança pública.

A abordagem, exploratória, também visa a contribuir para o debate e à sistematização de conhecimentos sobre a chamada integração em inteligência. Constatou-se, em nossas investigações, exiguidade de

bibliografia sobre o tema. O fato pode ser explicado, em alguma medida, ao pouco distanciamento histórico dos fatos, uma vez que um curto intervalo de tempo nos separa da deflagração do fenômeno. Também concorre para a baixa produção a especificidade técnica do assunto, ainda majoritariamente restrito a operadores de segurança.

Isomorfismo institucional: ameaças, incertezas e moldagens

Vasconcelos (2018) atenta para a ocorrência de um isomorfismo institucional no processo de preparação para os grandes eventos e nos indica DiMaggio e Powell para ajudar a explicar a natureza da aproximação das experiências brasileira e norte-americana na formação de seus centros de integração em inteligência. Ao investigar as causas da burocratização e da racionalização, os autores se deparam com elementos que causam mudanças no meio corporativo, tornando organizações mais parecidas do que diferentes nos cenários competitivos, “sem necessariamente as tornar mais eficientes” (DIMAGGIO & POWEL, 2005). Tais elementos se relacionam a incertezas que inibem a prevalência pela variação e levam à busca pela sobrevivência na “homogeneidade em termos de estrutura, cultura e resultados”.

A base teórica dessa homogeneização é identificada por DiMaggio e Powell no conceito de isomorfismo institucional, explorado por Hannan e Freeman (1977), Meyer (1979) e Fennel (1980), a partir da construção de Hawley (1968) (Vasconcelos, 2018 p. 27). Para este último,

o isomorfismo

(...) constitui um processo de restrição que força uma unidade em uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais. Na esfera populacional, tal abordagem sugere que as características organizacionais são modificadas na direção de uma compatibilidade crescente com as características do ambiente; o número de organizações em uma população é função da capacidade de sustentação do ambiente; e a diversidade de configurações organizacionais é isomórfica à diversidade ambiental (*apud* DIMAGGIO & POWEL, 2005, p. 3).

Di Maggio e Powell (2005) avançam no aprofundamento da variante institucional do isomorfismo, afirmando sua manifestação em três grupos de mecanismos: coercitivos (pressões de outras organizações), normativos (influência de profissionais para poderem exercer suas funções) e miméticos (imitação devido à incerteza).

Para o nosso estudo, isolamos o isomorfismo institucional mimético como processo fundamental na formação dos *Fusion Centers*, nos EUA, e dos centros de integração empregados nos grandes eventos, no Brasil, conforme apontado por Vasconcelos (2018). Em ambos os casos, como veremos adiante, a imitação é induzida pela incerteza, contextualizada por March e Olsen (*apud* DIMAGGIO & POWEL, 2005), como a) compreensão insuficiente de tecnologias organizacionais e b) metas ambíguas ou incerteza simbólica criada pelo ambiente.

Dimaggio e Powell fixam quatro hipóteses

preditoras de mudanças isomórficas miméticas. As duas primeiras se referem ao nível organizacional. As restantes, ao nível de campo, como a seguir:

- Quanto mais incerto o relacionamento entre meios e fins, maior a probabilidade de a organização moldar-se em outras organizações que considera bem-sucedidas.
- Quanto mais ambíguas as metas de uma organização, maior o grau em que esta se moldará a outras organizações que considera bem-sucedidas.
- Quanto menor o número de alternativas visíveis de modelos organizacionais em um campo, maior a taxa de isomorfismo nesse campo.
- Quanto mais incertas são as tecnologias ou ambíguas as metas de um campo, maior a taxa de mudança isomórfica.

Vale ressaltar que nossa análise recai sobre o processo de formação dos centros de integração gestados ao longo do ciclo dos grandes eventos. Portanto, o presente recorte não contempla análise das características essenciais dos órgãos, mas sim sua capacidade de atuação integrada enquanto constituinte do grupo interagências. Desconsideramos qualquer efeito da incerteza sobre as instituições que compuseram aqueles centros e as que compõem outras experiências de integração, comando e controle.

O processo de integração de agências nos EUA

Nos Estados Unidos, a gênese da integração em inteligência para defesa e

segurança remonta ao período da guerra fria, sendo remodelada com o advento da guerra ao terror empreendida na administração George W. Bush (CONDE, 2015). Os arranjos após a Segunda Guerra Mundial resultaram na conformação de dois grandes blocos, cada um sob a influência das duas grandes potências que emergiram do conflito. De um lado, os Estados Unidos, liderando ideológica e militarmente os países alinhados ao capitalismo e tendo como uma de suas expressões a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), fundada em 14 de abril de 1949. De outro lado, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) ou União Soviética, encabeçando o Pacto de Varsóvia, firmado em 14 de maio de 1955, acordo de defesa mútua e de não agressão, que agrupava os países da Europa Oriental alinhados aos soviéticos.

A Guerra Fria

Para medir forças e testar suas respectivas influências sobre seus respectivos blocos, as duas grandes potências, donas de arsenais nucleares com potencial de destruir o planeta em um único movimento, patrocinavam ou, ao menos, simpatizavam com interesses regionais que se opusessem, em algum grau, à lógica de alianças da potência adversária. Assim, enquanto em um primeiro nível as duas nações se entrincheiravam em suas fronteiras continentais e utilizavam seus potenciais bélicos como instrumento de dissuasão recíproca, em um segundo nível extravasavam suas rivalidades em confrontos indiretos envolvendo aliados ou países satélites de seus interesses ou da lógica de antagonismos entre os

dois blocos. Conformavam, assim, um condomínio de poder em que disputavam espaços (SARAIVA, 1997).

À exceção do período considerado mais “quente”, em que as duas potências estiveram dentro do teatro de operações de uma “sucessão de crises que embalou as relações internacionais da guerra fria entre 1947 e 1955” (SARAIVA, 1997), as duas nações se opuseram dentro de uma lógica de dissuasão que abrange conceitos de coexistência pacífica (1947-1968) e *détente* (1969-1979), confrontando-se ideologicamente por meio de retórica e propaganda, ao mesmo tempo em que mantinham seus complexos militares estacionados, sem investidas bruscas um contra o outro. Ao longo do período, ambos os países emitiram sinais recíprocos de não agressão, por meio dos canais político-diplomáticos e, também, vislumbravam oportunidades econômicas em um ambiente de gradual flexibilização de interesses.

O WWMCCS

Apesar da concertação entre EUA e URSS para que as duas potências não mergulhassem em um conflito de proporções apocalípticas, subsistiam desconfianças de que um lado pudesse inadvertidamente atacar o outro com bombas atômicas. Como estratégia de defesa a um ataque do inimigo, os EUA dedicaram parte da capacidade de seu complexo industrial militar ao desenvolvimento de uma rede que fizesse frente às emergências de um ataque nuclear externo. Durante a administração Kennedy (1961-1963), em pleno período

de conformação da coexistência pacífica e ainda vivendo as repercussões das crises da guerra fria em que as potências nucleares se envolveram diretamente, como a crise dos mísseis de 1962, desenvolveu-se o chamado *Worldwide Military Command and Control System* (WWMCCS), efetivado em 1966.

O projeto, cujo principal articulador foi o então secretário de defesa Robert McNamara (SCHLOSSER, 2015), no cargo entre 1961 e 1968, fazia referência a um sistema que, em síntese, deveria integrar as Forças Armadas, sob o comando do presidente e coordenação entre as Forças. Deveria contar com estrutura de comunicações entre diversas unidades e com o Centro Nacional de Comando Militar, designado como instância centralizadora de decisões táticas no caso de uma guerra nuclear.

Pronunciado em inglês como Wimex, o WWMCCS foi definido pelo Controlador geral do Governo do Estados Unidos, do *Government Accountability Office* (GAO), em relatório de 14 de dezembro de 1979, em tradução livre, como

(...) um arranjo de pessoal, equipamentos (incluindo máquinas e software para processamento automatizado de dados (ADP)), comunicações, estrutura e procedimentos empregados para planejamento, direção, coordenação e controle de atividades operacionais de força militares dos EUA. O WWMCS e seu componente prioritário, o Sistema Nacional de Comando Militar, são elementos essenciais da segurança nacional dos EUA. O WWMCS é encarregado de prover ao Presidente e ao Secretário de Defesa meios para: receber informes e informações

de inteligência; aplicar recursos de departamentos militares; direcionar os comandos unificados e específicos.

Entendia-se que a unidade deveria ser a mais centralizada e eficaz possível, tendo o presidente acesso ao disparo de armas nucleares, respeitada a compartimentação necessária. Ao mesmo tempo, deveria permitir alguma descentralização que viabilizasse ações de instâncias intermediárias de decisão. Dessa forma, o WWMCCS teria que garantir segurança, rapidez, capilaridade e centralidade ao fluxo de informações. Outra demanda era a integração tecnológica, que incluía redes de satélites e sensores estáticos e móveis, como aeronaves e embarcações. Por fim, o sistema também abarcaria todo um protocolo de ação para o instante imediato à detecção de ataques nucleares. Faziam parte do planejamento a transferência de todos os comandos militares para dispositivos móveis e a transferência do dignitário norte americano e de todas as funções da Casa Branca para locais afastados, como bases móveis ou *bunkers* ainda a serem construídos.

Dentro do projeto, concebeu-se uma complexa rede de comunicação digital baseada em nós de rede e blocos, de modo a possibilitar vários caminhos para as mensagens, que convergiriam a um único ponto final. Se algum fluxo de comunicação fosse interrompido, a integridade da mensagem e seu respectivo direcionamento permaneceriam garantidos. Um dos legados do sistema de comunicações projetado para o WWMCCS alcançou a esfera civil, servindo de base conceitual para a rede mundial de computadores, conhecida como internet

(SCHLOSSER, 2015, p. 320).

Os avanços conceituais e projetos sofisticados de mobilização, no entanto, conviviam com falhas e descrenças quanto a eficiência do WWMCCS. A despeito de planos e protocolos concebidos para o caso de explosões nucleares, o sistema continha inconsistências de logística e de tecnologia. Schlosser, a partir de documentos desclassificados de 1967 e 1968, indica que, apesar de contar com oito sistemas de alerta, 60 redes de comunicação, 100 centros de comando e 70 mil homens mobilizados, o aparato americano de alarme de ataque nuclear poderia ser facilmente sabotado. Ainda houve casos de morosidade comprovada e extravio de mensagens por conta de incidentes durante a Guerra dos Seis Dias (1967) e quando do ataque ao navio americano Puebla pela Coreia do Norte (1968). Em 1971, outro relatório indicaria que

(...) a resposta americana a um ataque nuclear seria imperfeita, mal coordenada e em grande medida descontrolada, com homens confusos e amedrontados tomando decisões quando sua autoridade para fazê-lo seria questionável e as consequências, devastadoramente bombásticas (SCHLOSSER, 2015, pp. 412, 413).

O já citado relatório GAO de 1979, apesar de reconhecer a importância do Programa para o Processamento de Dados (ADP), reafirma as críticas ao WWMCCS. Especificamente em relação ao ADP que, até aquele ano, já havia consumido um bilhão de dólares e solicitava aportes extras de orçamento. O documento também chamava atenção para problemas

no gerenciamento do programa, a cargo do WWMCCS, que já vinham sendo apontados desde 1966 e que ainda careciam de solução.

Paradoxalmente ao que fora idealizado para o WWMCCS, o gerenciamento do ADP foi criticado, no relatório de 1979, pela complexa estrutura do sistema, que se apresentava tão fragmentado a ponto de impossibilitar organizações ou pessoas de terem uma visão completa de seu funcionamento ou mesmo de sua gestão. Como consequência desses aspectos, o GAO afirmava, entre outras questões, que o programa não atendia a demandas nacionais ou locais, não era resiliente, era ineficiente no fluxo de dados e informações e estimulava iniciativas de desenvolvimento de soluções de forma descentralizada e descolada do programa. Como exemplo de falhas de gestão apontadas no relatório, está a escolha equivocada de equipamento para suporte do ADP, que não se adequava às condições do ambiente de uso.

Por fim, para corrigir as falhas apontadas, o GAO recomenda ao Secretário de Defesa que todo o sistema de informações e de dados do WWMCCS passe a ser gerido por uma unidade central. Essa unidade deveria ser responsável por estabelecer critérios para compartilhamento de dados, planejamento e operação da rede, além de simplificar o intercâmbio de informações entre diferentes comandos de forças militares. Ao congresso, o GAO recomenda racionar o fundo orçamentário destinado ao Programa, condicionando a sua liberação ao atendimento de medidas de otimização.

Soma-se aos problemas de projeto e de gestão, a lógica de desconfiança e resistência dos militares face ao controle civil do WWMCCS (SCHLOSSER, 2015). Além da desconfiança, a centralização do comando nas mãos do presidente também fomentava disputas entre as forças por acesso privilegiado ao dignitário. Isso estimulava a formação de ilhas de informação retidas pelos comandos, à espera do momento ideal de difusão ao presidente ou ao secretário de defesa.

O WWMCCS foi desativado em 1996 e substituído pelo Sistema Global de Comando e Controle (GCCS). De concepção bem mais simples, tinha as diversas subdivisões vinculadas às próprias agências integrantes e conectadas pelo sistema *Direct*, cujos terminais eram portáteis (SCHLOSSER, 2015).

Além do próprio ocaso da guerra fria, consideremos dois últimos fatores para a compreensão das críticas e da posterior desativação do WWMCCS. O primeiro, o gigantismo que envolvia o projeto. O segundo, o aparente desalinhamento de percepção dos operadores de defesa e de política externa nos EUA entre o momento das tensões daqueles dias que antecederam à ideia da criação do WWMCCS e o movimento de longa duração histórica em que estavam inseridos. De fato, a crise dos mísseis é um evento extemporâneo dentro do período assinalado por Sombra Saraiva como coexistência pacífica e, logo adiante, détente. Trata-se, sem dúvida, de momento de evidente risco de ataque nuclear direto por parte dos soviéticos e, de fato, traumatizante o suficiente para

desencadear urgentes e consistentes políticas de defesa. O episódio também serviu para que as duas potências avaliassem suas reciprocidades de conduta (SARAIVA, 1997), e se lançassem em um longo processo de dissuasão que levaria ao próprio fim do bloco soviético, já na entrada dos anos 1990.

Ao olhar dos dias de hoje e dentro da confortável análise que o distanciamento histórico nos dá, podemos concluir que o WWMMCCS fora implementado no período em que a guerra fria moldava os seus principais atores para a autopreservação e a respectiva emissão de sinais para a coexistência pacífica. O risco de embates militares reais entres EUA e URSS não mais se repetiria até a dissolução do bloco comunista.

Por outro lado, a contraposição ideológica subsistia e reproduzia o espectro da ameaça sobre a sociedade. Assim, conformava-se o cenário de incertezas e a necessidade de respostas por parte dos governantes.

O ataque às torres gêmeas

Os ataques de 11 de setembro de 2001 às torres gêmeas do World Trade Center (WTC), em Nova Iorque, marcam nova inflexão no caminho da integração das forças de segurança nos Estados Unidos. Subitamente, o país se via sob ataques simultâneos planejados pela organização terrorista Al Qaeda e executados por recrutados, que tomaram quatro aviões em voos domésticos. Duas aeronaves foram lançadas contra duas torres do WTC. O terceiro se colidiu contra a sede

do Departamento de Defesa (Pentágono) e o último caiu em área desabitada na Pensilvânia.

As autoridades norte-americanas estavam diante de algo inédito: a percepção de que o país estava sob ataques em seu próprio território. Novamente, os EUA se deparavam com a incerteza diante de um inimigo externo, que não estava mais em outro continente, mas dentro de suas próprias fronteiras. Desta vez, de pouco valeria a capacidade de detecção de mísseis intercontinentais e um sistema de alarmes pronto para comunicar o fato ao presidente. O desafio da segurança estava em combater as ameaças em ambiente doméstico.

Os *Fusion Centers* como resposta à ameaça terrorista

No atentado de 2001 foram expostas vulnerabilidades na capacidade de resposta do país a ameaças internas. O que havia na época, para incidentes domésticos, era o aparato voltado para defesa civil para desastres e crises (VASCONCELOS, 2018, p. 29). A integração entre as agências civis e militares para fazer frente à ameaça terrorista era, portanto, o novo desafio daqueles tempos de incerteza.

Entre as principais medidas adotadas estava a criação de um novo órgão, o *Department of Homeland Security*, instrumentalizado pelo *Homeland Security Act* (HSA), em 25 de novembro de 2002 com a missão de

(A) prevenir ataques terroristas dentro dos Estados Unidos;

(B) reduzir a vulnerabilidade dos Estados Unidos ao terrorismo;

(C) minimizar os danos e auxiliar na recuperação de ataques terroristas que ocorrem dentro dos Estados Unidos;

(D) desempenhar todas as funções das entidades transferidas para o Departamento, inclusive atuando como ponto focal em relação a crises naturais e provocadas pelo homem e planejamento de emergência;

(E) garantir que as funções das agências e subdivisões dentro do Departamento que não estão diretamente relacionadas à proteção da pátria não sejam diminuídas ou negligenciadas, exceto por uma lei específica do Congresso;

(F) garantir que a segurança econômica geral dos Estados Unidos não seja prejudicada por esforços, atividades e programas destinados a proteger a pátria; e

(G) monitorar as conexões entre o tráfico de drogas ilegais e o terrorismo, coordenar os esforços para romper tais conexões e, de outra forma, contribuir para os esforços de interdição do tráfico de drogas ilegais (Homeland Security Act (HSA), em 25 de novembro de 2002).

Tratava-se da maior reconfiguração administrativa nos EUA desde a criação do Departamento de Defesa, em 1947². Com o HSA, a Administração Bush (2001-2009) consolidava o conceito de segurança doméstica ou interna e alçava o terrorismo a item prioritário da agenda de segurança do país.

Outra política adotada pós-ataques de 11 de setembro foi a busca pela integração das forças de segurança

e entes privados. É consenso que um dos fatores que impediram a interdição dos planos da Al Qaeda foi o não compartilhamento de dados e informações que estavam dispersos em diversas agências. A Comissão Sobre os Ataques Terroristas Contra os Estados Unidos (*The 9/11 Commission Report, de 2004*) diagnosticou falha de imaginação e de compartilhamento de informações entre as agências federais, concluindo que o principal impeditivo para a análise abrangente das informações disponíveis foi a resistência sistêmica ou pessoal para compartilhá-las (WORMET, 2012).

Para Wormet, as barreiras que impediam a análise sistematizada desse material, verdadeiros silos de informação (2012, p. 5), são variadas e complexas e referem-se a elementos culturais, organizacionais e obstáculos legais e burocráticos para o pleno compartilhamento. A identificação dessa falha sistêmica, já apontada no *9/11 Commission Report*, é o ponto de partida para a concepção de uma plataforma inovadora em que órgãos parceiros de segurança e defesa poderiam compartilhar informações. Essa plataforma é o conceito sobre o qual se estruturam os chamados *Fusion Centers*, conectando instâncias federais e locais.

A ideia de integração não havia se esmaecido após a obsolescência do WWMCCS. Antes dos ataques de 11/09, o país já dispunha de uma capacidade de coordenação de entes para desastres e crises (VASCONCELOS, 2018, p. 29), de caráter de defesa civil. Um relatório do *Congressional Research Service* faz

2 a partir do *National Security Act* (NSA)

referência a essa atividade, no período pré-atentados, como um sistema sub federal de agências (TOODD MASSE, 2007).

Os primeiros modelos de centros de integração remontam aos anos 1990. Um deles, o *Los Angeles Terrorism Early Warning Group* (LACTEW), foi estabelecido em 1996 e tinha como missão entregar consciência situacional e desenhar um cenário operacional comum para a comunidade interagências. Em 2006, o LACTEW foi transformado no *Los Angeles Regional Intelligence Center* (JRIC). Apesar de produzirem conhecimentos para o consumo de agências de segurança, essas primeiras experiências ainda se caracterizavam como ambiente para compartilhamento de dados e planejamento de ações autônomas das agências (WORMET, 2012).

As estruturas que existiam anteriormente ao 11/09, portanto, careciam de conceitos de integração que constatamos nos *Fusion Centers* atuais, qual seja, ambiente comum para compartilhamento e gerenciamento da informação e métodos de processamento e análise voltados para subsidiar agências e decisores e, também, para o planejamento de ações conjuntas visando a um objetivo comum (WORMET, 2012). E é, justamente, diante da combinação entre incerteza e demanda por instâncias que provejam ambiente, método e enlace que a experiência militar da guerra fria se evidencia com modelo a ser mimetizado.

Assim, as incertezas com as quais a burocracia norte-americana se confrontou

nos restolhos de dois momentos fundamentais para a história do país — a Segunda Guerra Mundial e os atentados de 11/09 — gestaram e transformaram o processo de integração das forças de segurança e defesa do país. A expressão materializada dessa evolução são os *Fusion Centers*, definidos no sítio do DHS como

centros de operação estatal que funcionam como pontos focais nos estados e grandes áreas urbanas para a recepção, análise, gerenciamento e compartilhamento de informações relacionadas a ameaças entre parceiros regionais (State, Local, Tribal and Territorial – SLTT), federais e da iniciativa privada³ (tradução nossa).

A integração como legado do ciclo de grandes eventos no Brasil

O ciclo de grandes eventos por que o Brasil passou nas últimas duas décadas, abrangendo a Copa do Mundo (2014) e os Jogos Olímpicos (2016), duas das competições mundiais mais importantes, além de viabilizar benefícios para diversos setores da economia e para a projeção da imagem do Brasil no exterior (ALEM, 2015), foi um período de intensos esforços de integração por parte do governo federal e demais esferas da Administração, voltados para Defesa, Inteligência, Segurança pública e fiscalização (SOUSA, 2017).

Analistas se debruçam sobre os impactos do ciclo de grandes eventos de forma ampla, avaliando seus aspectos político, econômicos, origens e consequências (SOUSA, 2017). Nosso estudo, contudo,

3 Disponível em www.dhs.gov/fusioncenters

adota a época como marco temporal para o início do processo de exercício de integração entre entes públicos, em especial os integrantes do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin). Tal experiência é apontada por especialistas como consolidadora da percepção, entre os operadores de segurança, de que resultados podem ser amplificados em ambientes de convivência e de colaboração interagência, de forma progressivamente capacitante (LIMA, 2019). Esse ambiente encontra materialização nos chamados centros de integração, ou centros integrados de comando e controle (CICC), estabelecidos ao longo do ciclo dos grandes eventos.

Conceito de grandes eventos

O conceito de grandes eventos abarca diversas acepções. Para a segurança, encontramos definições de dois órgãos norte-americanos. O DHS identifica *major event* como “evento nacional ou internacional que, em virtude de seu perfil ou *status*, representa um alvo significativo e, portanto, merece os esforços de preparação adicional, planejamento e mitigação”. Para o *Federal Bureau of Investigation* (FBI), trata-se de “um evento significativo nacional ou internacional, ocorrência, circunstância, atividade ou reunião, que em virtude do seu perfil e/ou o *status*, representa um alvo atraente para ataques terroristas” (VASCONCELOS, 2018).

O ordenamento jurídico brasileiro (VASCONCELOS, 2018, p. 11 a 14) limitou-se a estabelecer o rol de grandes eventos,

no Decreto nº 7.538/2011, revogado pelo decreto 10473/2020:

- I - Jornada Mundial da Juventude de 2013;
- II - a Copa das Confederações FIFA de 2013;
- III - Copa do Mundo FIFA de 2014;
- IV - os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016; e
- V - outros eventos designados pelo Presidente da República.

Para o nosso estudo, combinamos os conceitos dos órgãos norte-americanos com o que já foi estatuído na legislação brasileira para acrescentar os jogos Pan-americanos Rio 2007.

Considerando o nosso entendimento sobre o conceito grandes eventos, cinco competições esportivas (Jogos Pan-americanos Rio 2007, Jogos Mundiais Militares Rio 2011, Copa das Confederações Fifa 2013, Copa do Mundo Fifa 2014 e Jogos Olímpicos Rio 2016), uma conferência da Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20 2012) e um encontro católico com a presença do Papa (Jornada Mundial da Juventude Rio 2013), todos de exposição global e de forte atração de público para as cidades sede, representaram desafios únicos, sobretudo sob o aspecto da gestão da segurança pública e da prevenção ao terrorismo.

De fato, o período que se inicia com os preparativos dos Jogos Pan-americanos do Rio de 2007 (cuja candidatura é

anunciada em 2003) e que termina ao fim dos jogos paraolímpicos de 2016 impôs às autoridades brasileiras demandas por habilidades de planejamento que visam ao atingimento de resultados em prazos incomuns para as práticas políticas e burocráticas nacionais (PEREIRA, 2018). Considerando as incertezas impostas pelo exíguo prazo para a superação e a intolerância ao erro e ao imprevisto, restavam poucas opções além da adoção de modelos já existentes.

Ameaças, incertezas e desafios no Brasil

O desafio brasileiro também se revelava ao escrutínio da comunidade internacional. Reverberou-se, nas mídias estrangeira e nacional, a descrença de que o Brasil fosse capaz de organizar encontros de magnitude⁴. As críticas recaíam,

principalmente, sobre capacidade de logística (transporte) e de segurança, identificadas por Christopher Gaffney⁵ como dois elementos-chave para se compreender revezes de candidaturas brasileiras anteriores para sediar os jogos olímpicos (2004 e 2012).

No que se refere à segurança pública, exploraram-se aspectos negativos, como os índices de violência⁶, que alçavam o país ao *ranking* dos países mais violentos do mundo⁷. À soma disso, evidenciaram-se características de criminalidade urbana peculiares, como a existência de facções criminosas de base prisional, de atuação dentro e fora dos presídios e domínio territorial armado. Em verdade, não são poucos os episódios de violência contra a população e de atentados ao poder público constituído vivenciados no País, a exemplo dos ataques do PCC aos seus

4 Disponível em: <https://istoe.com.br/a-seguranca-olimpica/>. Acesso em: 23 fev. 2021

Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-36950412> Acesso em: 08 fev. 2021

Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2016/jul/16/rio-olympics-crisis-brazil-zika-athletes-woes-uplift> Acesso em: 02 fev. 2021

Disponível em: <https://www.nytimes.com/2016/06/25/sports/olympics/as-the-olympics-near-brazil-and-rio-let-the-bad-times-roll.html> Acesso em: 02 fev. 2021

5 Christoffer Gaffney, Segurança Pública e os Megaeventos no Brasil in Brasil: Os impactos da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016 pg. 166.

6 Segundo o Atlas da Violência (IPEA) entre 2001 e 2013, o Brasil esteve próximo ou dentro da ordem da grandeza de 50 mil homicídios anuais, sendo os extremos de 48.032 (2001) e 57.396 (2013). Entre 2014 e 2017, os valores ultrapassam os 60 mil assassinatos, à exceção de 2015, mas com valores bem próximos a essa ordem (59.080). Essa variação no período fez com o que o Brasil figurasse ao redor dos 10 países mais violentos do mundo. Entre 2011 e 2018, pelo menos 14 das 50 cidades mais violentas no mundo ficavam no Brasil, segundo a Organização Não Governamental mexicana Conselho Cidadão para Segurança Pública e Justiça Penal. Em 2016, ano das Olimpíadas, o Brasil registrava 20 dessas cidades.

7 Disponível em: <https://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/164811531/19-das-50-cidades-mais-violentas-do-mundo-sao-brasileiras> Acesso em: 02 fev. 2021

Disponível em: <https://forbes.com.br/listas/2016/08/20-cidades-mais-violentas-mundo/> Acesso em: 08 fev. 2021

Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/brasil-tem-19-cidades-em-ranking-de-ong-com-as-50-mais-violentas-do-mundo.ghtml> Acesso em: 02 fev. 2021

Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43309946> Acesso em: 02 fev. 2021

alvos na cidade de São Paulo, que pararam aquela capital em maio de 2006.

Quanto ao terrorismo⁸, reverberava-se apreensão sobre alegadas fragilidades institucionais e logísticas, que poderiam ser exploradas por grupos terroristas visando à ampla exposição de seus feitos, pois os olhos do mundo estariam voltados para o Brasil.

As projeções de vexame nacional em segurança se frustraram. Em grande medida, isso se deve à proximidade entre as forças de segurança, cuja expressão mais concreta dá-se na governança estabelecida para os jogos olímpicos de 2016, em que Inteligência, Segurança Pública e Defesa configuraram o escopo temático de três diferentes eixos de integração (LIMA, 2019). Embora de intrincada concertação, que previa integração e sistema de tomada de decisões em níveis regional, nacional, ministerial e presidencial, estabelecida no Plano Estratégico de Segurança Integrada (PESI), aprovado pela portaria ministerial 1678/2015, tal governança garantiu que todas as unidades envolvidas tivessem seu papel bem definido e que não houvesse sobreposições de atuação. Como resultado, o evento transcorreu sem maiores alterações e a mobilização da Polícia Federal (PF), Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e Polícia Civil do Rio de Janeiro, já desde a fase de preparação dos jogos, viabilizou, pelo menos, dois êxitos de investigação: desarticulação, às vésperas dos jogos, de grupo extremista islâmico (SOUSA, 2017, p. 18) e atuação

golpista envolvendo esquema de venda ilegal de ingressos⁹.

Independentemente das probabilidades de concretização das ameaças postas, todas as instâncias públicas envolvidas na organização de cada um dos eventos dispensaram especial atenção à temática segurança. Evitar e mitigar episódios violentos eram, portanto, missão de alta relevância.

Parte do cumprimento da missão se instrumentaliza na criação da SESGE, em 2011 (BRASIL), no âmbito do Ministério da Justiça (MJ). Incumbida de coordenar a segurança dos grandes eventos, tinha como principal linha de ação a integração entre as mais diversas agências envolvidas.

Um dos principais produtos dos esforços no caminho dessa institucionalização é o Sistema Integrado de Comando e Controle (SICC), criado pela Portaria 112/2013 e regulamentado pela portaria 269/2016, cujo artigo segundo o define como

(...) conjunto de atividades de planejamento, coordenação, execução, acompanhamento e avaliação, estruturado em Centros Integrados de Comando e Controle, de Cooperação Policial Internacional e Antiterrorismo, que busca promover a atuação integrada dos órgãos durante a Operação de Segurança Pública dos Jogos Rio 2016.

Por objetivo, o sistema deveria estabelecer uma relação coordenada entre as instituições de segurança nas três esferas da administração, visando a formar

8 Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2016/07/17/interna_nacional,784528/terrorismo-brasil-atentados-2016-rio-olimpiadas.shtml Acesso em: 2 fev. 2021 e em <https://www.dw.com/pt-br/capacidade-antiterrorista-do-brasil-depende-de-cooperacao-internacional/a-18868441> Acesso em: 2 fev. 2021

9 Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-37022868> Acesso em: 22 fev 2021

consciência situacional, facilitando e agilizando processos de tomada de decisão. Como sua regulamentação já previa, estruturava-se por meio de Centros Integrados de Comando e Controle (CICC), que são estruturas onde as agências estão reunidas. (VASCONCELOS, 2018, p. 53 e 57).

O SICC e os CICC, portanto, serviram de importantes catalisadores do processo de integração das forças de segurança no Brasil, no contexto dos grandes eventos. O seu processo de desenvolvimento exigiu a construção de todo um arcabouço conceitual, normativo, documental e orçamentário.

Conceito de legado

Cardoso (2013) identifica o conceito de legado a partir da análise dos discursos sobre grandes eventos. Para o autor, trata-se do que “fica”. O verbete para a palavra legado está estabelecido no dicionário Michaelis, no seu sentido figurado, como “Aquilo que passa de uma geração a outra, que se transmite à posteridade”.

Podemos pensar o legado tanto como permanência (o que fica) — se considerarmos benfeitorias proporcionadas para a ocasião e que ainda terão utilidade para a população após o evento — quanto costumes adquiridos e boas práticas que podem se prostrar no tempo, se exercitadas. No que se refere à segurança pública, é possível dizer que o legado dos grandes eventos comporta ambas as ideias: permanência e posteridade. A permanência refere-se à estrutura do SICC e aos CICC. Quanto ao

que se passa adiante, fazemos alusão a boas práticas no trabalho integrado entre as agências de segurança e defesa.

Vasconcelos (2018) localiza a categorização de Dexheimer para o legado dos grandes eventos para a segurança pública. Para esse autor, o legado é tangível (aquisição de bens materiais), intangível (conhecimentos adquiridos), de abrangência nacional e de impacto físico ambiental (estruturas físicas, como os centros de Comando e controle), político administrativo (aquisição de habilidades de planejamento e gestão) e sócio cultural (contribuição para o combate à criminalidade).

Considerando que o legado também faz parte do discurso de convencimento, por parte dos operadores e negociadores para viabilizar a sua realização, é natural concluirmos que o legado surge antes mesmo que os eventos se iniciem. No campo da segurança, tal jogo argumentativo girava, justamente, em torno da ideia de integração, já desde os normativos para a Copa do Mundo de 2014 (CARDOSO, 2013).

A integração almejada é identificada por Vasconcelos como coordenação, uma vez que a autora não reconhece, nos inúmeros atos administrativos e discursos de autoridades qualquer intenção de se formar de um organismo único. Ao contrário, os movimentos em favor da integração ressaltam a necessidade de cooperação, respeitando-se a autonomia entre as agências envolvidas. Um elemento que concorreu para a adesão das agências foi o modelo de gestão participativa proposto pela SESGE, que

incentiva “a participação e envolve os colaboradores na tomada de decisão e no processo de administrar” e torna as agências corresponsáveis pelos resultados do trabalho (VASCONCELOS, 2018). Entendemos que o modelo foi exitoso em viabilizar a integração que se pretendia, ao mesmo tempo que nos ajuda a compreender os modos de atuação que se verificam hoje nos centros.

Análise de perspectivas e de desafios pós-grandes eventos

Vencida a sequência dos grandes eventos, restam-nos reflexões acerca da manutenção da efetividade dos centros de integração. Pode-se dizer que os esforços por integração resultaram da fixação da meta de garantir a realização dos Jogos em segurança e que a solução para se alcançar esse objetivo derivou de um processo isomórfico inspirado na experiência norte-americana dos *Fusion Centers*. Da mesma forma, essas estruturas, que se originam de um processo de mimetização do sistema de defesa de um ataque nuclear nos EUA, foram moldadas em função do combate ao terrorismo e serviram de inspiração para os nossos SICC e CICC, em processo identificado como também isomórfico (VASCONCELOS, 2018). A evolução das iniciativas de integração, no contexto da preparação para os Grandes Eventos guarda, portanto, profunda relação conceitual com o combate ao terrorismo.

Com o fim das olimpíadas do Rio, a percepção da ameaça terrorista cede espaço aos assuntos de segurança pública. O desafio imposto para que se mantenha a efetividade do legado dos grandes eventos reside, justamente, em se remodelar uma estrutura concebida para antecipação de sérios revezes para eventos específicos, com especial atenção ao terrorismo, para as condições cotidianas e perenes, em que há preponderância de temas relacionados à segurança pública. Há que se considerar, também, a aplicação da Inteligência de Estado para os casos em que as ameaças previstas na PNI¹⁰ se fizerem presentes.

Uma contribuição para a resposta a esse desafio pode advir da compreensão dos caminhos que a integração em centros vem tomando desde o fim do ciclo de grandes eventos. À medida que se venciam os desafios de cada evento, a experiência dos centros de integração seguia se consolidando. A expertise em trabalho integrado que ia sendo adquirida passou a ser aplicada em um amplo espectro de situações decorrentes da complexa dinâmica doméstica do Brasil. Situações como crises ambientais e de segurança pública, manutenção da ordem em processos eleitorais e garantia da segurança em manifestações democráticas são exemplos de situações em que se aplicou parte das soluções em integração desenvolvidas para os grandes eventos.

Todas essas experiências, no entanto, emulavam as rotinas do trabalho conjunto para os grandes eventos e em pouco se

10 O item 6 do Dec. 8793/16 define como principais ameaças, por ordem de referência: espionagem; sabotagem; interferência externa; ações contrárias à soberania nacional; ataques cibernéticos; terrorismo; atividades ilegais envolvendo bens de uso dual e tecnologias sensíveis; armas de destruição em massa; criminalidade organizada; corrupção e ações contrárias ao Estado Democrático de Direito.

moldavam às características do ambiente e da missão de momento. Em outras palavras, a experiência de centros de integração vem sendo replicada ao longo dos anos após os grandes eventos ainda sob o mesmo paradigma de segurança daquele ciclo.

Pode-se dizer que as práticas de comando e controle para prevenção de ameaças a eventos subsiste nos centros de integração em inteligência de hoje e também se fizeram presentes em diversas iniciativas paralelas aos jogos ou anteriores a eles. Referimo-nos aos centros de Inteligência montados fora da esfera do MJ, sob a influência do Sisbin. Como exemplo, destacamos os centros de inteligência já montados para a Operação Ágata, organizada pelo Ministério da Defesa, de natureza ostensiva.

Entendamos essas estruturas montadas fora da órbita da SESGE como ambientes de trabalho fortemente inspirados na experiência dos CICC e não como sua continuidade institucional. A rigor, a normatização para os grandes eventos perdeu eficácia ao fim dos jogos olímpicos de 2016 e não se encontrou substitutivo legal que preconize a manutenção dos CICC tampouco que regule a formação de estruturas assemelhadas.

Os esforços da SESGE em viabilizar um trabalho integrado concentravam-se em garantir governança e coordenação entre as instituições (VASCONCELOS, 2018). Dentro dos CICC, uma vez compartilhadas as informações, as agências envolvidas responsabilizavam-se pelos assuntos na estrita medida de suas missões

institucionais e agiam seguindo protocolos, evitando sobreposição de funções.

Tal dinâmica tende a direcionar a performance dos centros de integração muito mais para o que entendemos como um “adestramento responsivo” do que para um processamento planejado. De fato, os protocolos elaborados permitem, para situações que demandem engajamento, o conhecimento exato das partes envolvidas sobre o que fazer, como fazer e quando fazer, a partir de um estímulo externo. Assim, todos os presentes ao centro funcionam em sincronia, e também em cooperação, mediante informações previamente compartilhadas. Na prática, essa tendência evidencia o que se entende como “lógica de plantão”, em que as instituições coexistem e cooperam em um mesmo ambiente, monitorando ameaças e estabelecendo ações vinculadas a necessidades decorrentes das informações ora aportadas.

Por agirem de forma autônoma, as agências aportam ao centro informações por ela obtidas ou produzidas, mediante livre conveniência. Neste ponto, localizamos limitadores a uma integração para além da acepção de coordenação que vem se reproduzindo até a atualidade. É consenso que falhas na integração se colocam como obstáculo atávico para se alcançar eficiência na segurança pública. Em acórdão proferido em razão da efetividade de ações de segurança e de defesa para a faixa de fronteira, o Tribunal de Contas da União aponta que os órgãos de segurança pública “não conseguem trabalhar adequadamente de forma integrada” (TCU, 2015). Logo,

as práticas atuais em pouco contribuem para exercício pleno de integração que tem, em perspectiva, compartilhamento de métodos, sistemas e estrutura (WORMET, 2012).

A insuficiência da integração também dificulta o funcionamento dos centros como organismos autônomos e detentores do ciclo completo de produção de inteligência. Retomemos o termo “processamento planejado” como aspecto do desenvolvimento da atividade de Inteligência (AI), nos níveis estratégico, tático e operacional. Araújo desdobrou o atributo “ações especializadas”, da definição de AI prevista na PNI¹¹, conferindo-lhe os elementos método (processos especializados), produto (foco na produção de conhecimento) e objeto (identificação de ameaças e oportunidades), e cliente (atendimento ao interesse de um usuário — autoridade decisória (ARAÚJO, 2019). A esse desdobramento, e seguindo a perspectiva de Wormet (2012), adicionamos os elementos gestão (tanto de ações quanto de conhecimento), estrutura (instalações e equipamentos) e sistemas da informação (banco de dados e ferramentas de TI). Dessa forma, uma vez detendo meios para exercer a AI por meio de ações especializadas, abre-se aos centros de integração a possibilidade de planejar a

produção de conhecimentos sobre casos específicos de inteligência.

Outro aspecto da autonomia dos órgãos em centros de integração impacta a mão de obra empregada e a decorrente formação das equipes. O relatório de 2015 do TCU destaca a estrutura de pessoal como uma carência dos órgãos de segurança pública, sendo, também, um problema vivenciado em todo o serviço público federal. Em decorrência dessa falta de pessoal, é compreensível que os corpos gerenciais das instituições relutem em ceder seus servidores mais qualificados para missões interagências, uma vez que seus afazeres profissionais cotidianos tendem a ser compreendidos como prioridade. Por vezes, diante de compromissos já firmados, os órgãos veem-se em situação inarredável de liberar parte de sua mão de obra para essas iniciativas e, quando o fazem, tendem a designar seus agentes públicos da forma menos dispendiosa possível. Dessa forma, corre-se o risco de os servidores indicados para compor o Centro não possuírem experiência profissional ou mesmo representatividade institucional adequadas, elementos tidos como essenciais para uma contribuição em nível de excelência ao colegiado interagência. Os centros, portanto, tornam-se passíveis de ser compostos por servidores menos

11 2.4 Atividade especializada - A Inteligência é uma atividade especializada e tem o seu exercício alicerçado em um conjunto sólido de valores profissionais e em uma doutrina comum.

A atividade de Inteligência exige o emprego de meios sigilosos, como forma de preservar sua ação, seus métodos e processos, seus profissionais e suas fontes. Desenvolve ações de caráter sigiloso destinadas à obtenção de dados indispensáveis ao processo decisório, indisponíveis para coleta ordinária em razão do acesso negado por seus detentores. Nesses casos, a atividade de Inteligência executa *operações de Inteligência* — realizadas sob estrito amparo legal —, que buscam, por meio do emprego de técnicas especializadas, a obtenção do dado negado.

especializados nos assuntos a que se destinam os trabalhos integrados, o que tende a gerar baixos níveis de contribuição qualificada para os resultados esperados. Outra razão para os casos de lotação inadequada é a possível percepção, dentro da agência participante, de que os resultados em pouco contribuirão para a sua missão institucional ou, ainda, por aparente ineficiência dessas estruturas. Esses sentimentos podem se estender, ainda, aos próprios servidores especialistas, fazendo-os hesitar ante a eventual voluntarismo para compor os centros. Para reverter o quadro, portanto, é fundamental que se revejam as atuais práticas e política públicas de integração, referentes a engajamentos intrassistêmicos (Sisbin), interagências e motivacionais. Ou seja, é preciso que o trabalho integrado represente perspectivas vantajosas a todos os participantes (centros, órgãos integrantes e pessoas designadas), como incremento de capacidades institucionais e individuais, além do reconhecimento equânime do mérito das ações bem-sucedidas.

Considerações finais

No presente estudo, propusemos-nos a investigar as origens do processo de formação dos centros de integração em inteligência no Brasil a fim de compreendermos as características atuais dos trabalhos interagências nesses

ambientes. Ao verificarmos o seu molde, qual seja, a experiência norte-americana dos *Fusion Centers*, vislumbramos alguns dos elementos que impõem desafios à otimização e à adequação dessas estruturas às demandas que hoje se apresentam.

Apesar de não termos esgotado o tema, foi possível diagnosticar a necessidade de reorientação de conceitos e de práticas para amplificar o potencial de efetividade de ações eminentemente integradas, reverter eventual percepção de baixa efetividade e consolidar uma cultura de franca cooperação em meio ao Sisbin.

Assim, constatou-se que essa inflexão deve abranger debates que envolvam abordagem a) de normatização, em continuidade aos esforços já empreendidos para institucionalização; b) de temáticas, demarcando objetos de trabalho integrado; c) de metas, agregando à atual *práxis* de evitar/mitigar ações adversas a ideia de realizar entregas que atendam a necessidades de clientes - autoridades; d) de prazos das missões para além dos usuais eventos certos, determinado o regime de funcionamento, se por evento certo ou se continuado no tempo; e, por fim, d) de gerenciamento, priorizando a coordenação, planejamento e formação de equipes específicas face à corrente autonomia institucional.

Referências

ALEM, Gabriela et al. *Compras Sustentáveis & Grandes Eventos: a avaliação do ciclo de vida como ferramenta para decisões de consumo*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2015. 136 p

ARAÚJO, T. *Modelo de gestão tática-operacional da atividade de inteligência: uma abordagem sistêmica baseada em redes e times multidisciplinares*. 2019 . Trabalho de Conclusão de Curso (Aperfeiçoamento em Inteligência) – ESINT/ABIN, Brasília 2019

BRASIL, *Decreto nº 8.793*, de 29 de junho de 2016. Fixa a Política Nacional de Inteligência. Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 124, seção 1 de 30 de junho de 2016

_____, *Decreto no 7.538*, de 1o de agosto de 2011. Altera o Decreto no 6.061, de 15 de março de 2007, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, remaneja cargos em comissão, e dá outras providências. Planalto Presidência da República, Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 147 de 02 de agosto de 2011.

_____, *Decreto 10473* de 24 de agosto de 2020. Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da lei complementar n. 95 de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10743.htm . Acesso em: abril de 2021.

_____. Ministério da Justiça e Cidadania. *Portaria interministerial nº 1.678, de 30 de setembro de 2015*. Aprova o Plano Estratégico de Segurança Integrada para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016. Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 194, seção 1 de 09 de outubro de 2015.

_____. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos. *Portaria n. 112, de 8 de maio de 2013*. Institui o Sistema Integrado de Comando e Controle de Segurança Pública para Grandes Eventos - SICC. Diário Oficial da União, n.90, seção 1, de 13 de maio de 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 2252/2015 Relatório de Auditoria*. Auditoria operacional. Avaliação de governança de políticas públicas. Fortalecimento da faixa de fronteira. Análise sistêmica das oportunidades de melhoria constatadas. Recomendações aos órgãos responsáveis. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/PROC%253A01438720140%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520 .Acesso em: abril de 2021.

_____. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1995/2016 de 03 de agosto de 2016*.

Relatório de Auditoria. Auditoria operacional com objetivo de avaliar os aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira. Avaliação da etapa relativa aos aspectos monitoramento e avaliação, gestão de risco e controle interno e accountability. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*NUMACORDAO%253A1995%2520ANOACORDAO%253A2016%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520. Acesso em: abril de 2021.

CANDEAS, A. Há um pensamento estratégico para o Brasil? In: Cardoso Jr., José Celso (organizador). *Planejamento Brasil Século XXI: inovação institucional e refundação administrativa - elementos para o pensar e o agir*. Brasília: Ipea, 2015 p. 61-102 Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26424:planejamento-brasil-seculo-xxi-inovacao-institucional-e-refundacao-administrativa-elementos-para-o-pensar-e-o-agir&catid=345:2015&directory=1 revista Brasileira de Planejamento. Acesso em: abril de 2021.

CARDOSO, B. Megaeventos esportivos e modernização tecnológica: planos e discursos sobre o legado em segurança pública. *Horizontes Antropológicos*, v. 19, n. 40, IFCH-UFRGS: Porto Alegre 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ha/a/5bdtVqQWfymmjTkFgyZzrwG/?lang=pt>. Acesso em: abril de 2021.

COMPTROLLER GENERAL OF THE UNITED STATES. *The World Wide Military Command And Control System – Major Changes Needed in its Automated Data Processing Management Direction*: Report for Congress. GaO:Washington, 1979.

CONDE, L. C. (2015). *Revisando a "Guerra ao Terror"*: terrorismo e política externa norte-americana no pós guerra fria. UFPR.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, [S. l.], v. 45, n. 2, p. 74–89, 2005. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/37123>. Acesso em: abril de 2021.

ESTADOS UNIDOS. PUBLIC LAW 107–296—nov. 25, 2002 (2002) *Homeland Security Act*. Disponível em: <https://www.congress.gov/107/plaws/publ296/PLAW-107publ296.pdf>. Acesso em: abril de 2021.

GOMIDE, Alexandre de Ávila, PEREIRA, Ana Karine. Os desafios da governança da política de infraestrutura no brasil: aspectos políticos e administrativos da execução do investimento em projetos de grande vulto In: Gomide Alexandre de Ávila e Pereira, Ana Karine. *Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento*. Rio de Janeiro: Ipea.2018 Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/>

index.php?option=com_content&view=article&id=33721 Acesso em: abril de 2021.

IPEA. *Sistema de Indicadores de Percepção Social*. Brasília: Ipea. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6186&Itemid=33 . Acesso em: abril de 2021.

LIMA, C. *Trabalho Interagências na Segurança dos Jogos Olímpicos de 2016: cotejamento com as melhores práticas sugeridas por especialistas nos assuntos*. 2019, Trabalho de Conclusão de Curso (Aperfeiçoamento em Inteligência) – ESINT/ABIN, Brasília, 2019

MASSE, Todd; O'NEIL, Siobhan, ROLLINS, John. *Fusion Centers: Issues and Options for Congress*, report, July 6, 2007. CRS: Washington D.C.

SARAIVA, J. F. *Relações internacionais contemporâneas*. Da construção do mundo liberal à globalização (de 1815 a nossos dias). Brasília: Paralelo 15. 1997

SCHLOSSER, E. *Armas nucleares, o acidente de Damasco e a Ilusão de segurança*. São Paulo: Companhia das Letras. 2015

SOUSA, A. R. *Percepção de ameaça terrorista nos jogos olímpicos: um estudo de caso sobre a cidade-sede São Paulo nas Olimpíadas Rio 2016*. 2017. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Relações Internacionais, USP, 2017.

VASCONCELOS, A. C. *O legado dos Grandes Eventos para a segurança pública no Brasil*. 2018 Dissertação (Mestrado) IPEA, Brasília, 2018.

WORMET, J. R. *Federated Search Tools in Fusion Centers: Bridging Databases in the Information Sharing Environment*. Monterey, Califórnia: Naval Postgraduate School, 2012.

PERSPECTIVAS E DESAFIOS PARA O TRABALHO INTEGRADO EM CENTROS DE INTELIGÊNCIA

Artigo recebido em 05 abr. 2021

Aprovado em 27 dez. 2021