

# UMA VISÃO CRÍTICA SOBRE A AUSÊNCIA DE PROTOCOLO GERAL DE INTEGRAÇÃO DE AGÊNCIAS NA INTELIGÊNCIA EM SEGURANÇA PÚBLICA

DOI: <https://doi.org/10.58960/rbi.2023.18.228>

Marcos Paulo Hiath da Silva \*

Almir de Oliveira Júnior \*\*

Anna Carolina Mendonça Lemos Ribeiro \*\*\*

## Resumo

As políticas e os programas de segurança pública requerem aprimoramento constante das agências de Estado responsáveis pela execução de ações tanto preventivas quanto repressivas nessa área. Há um conjunto crescente e dinâmico de atividades criminosas que requerem, como resposta, um serviço especializado de identificação, coleta, análise e disseminação de informações que orientem decisões e intervenções efetivas dos órgãos de segurança. A Inteligência de segurança pública possui um papel crucial nesse sentido, e vários órgãos estão integrados por meio do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (Sisp), regulamentado pelo Decreto no 3.695/2000. Os objetivos envolvem identificar e avaliar ameaças e produzir informações e conhecimentos para subsidiarem medidas que neutralizem e reprimam atos criminosos. Para isso, órgãos de Inteligência ou dotados de setor de Inteligência, p. ex., a Agência Brasileira de Inteligência, a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras, a Receita Federal, o Ministério da Defesa, a Secretaria Nacional de Segurança Pública e as polícias militares e civis dos estados (estas de forma conveniada) devem, nas respectivas competências, somar esforços para a implementação e o aprimoramento da Inteligência de segurança pública no país. No entanto, a ausência de um referencial específico, apto a direcionar gestores e operadores da atividade de Inteligência à consecução dos objetivos pretendidos com a atuação dos órgãos, representa importante fator desfavorável à efetividade das ações no âmbito do Sisp.

**Palavras-chave:** Inteligência; agências de Inteligência; integração; segurança pública; protocolos.

## A CRITICAL VIEW OVER THE ABSENCE OF A GENERAL PROTOCOL FOR THE INTEGRATION OF AGENCIES IN PUBLIC SECURITY INTELLIGENCE

### Abstract

*Public security policies and programs require constant improvement by the State agencies responsible for carrying out preventive and repressive actions in this area. There is a growing and dynamic set of criminal activities that require, as a response, a specialized service for identifying, collecting, analyzing*

\* Especialista em Gestão Integrada de Inteligência pela Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e em Altos Estudos em Defesa pela Escola Superior de Defesa (ESD). Mestrando em Políticas Públicas e Desenvolvimento no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Policial Rodoviário Federal.

\*\* Doutor em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

\*\*\* Doutora em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). Técnica em desenvolvimento e administração do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

*and disseminating information that guides decisions and effective interventions by security agencies. Public security intelligence plays a crucial role in this regard, and several organizations have been integrated through the Public Security Intelligence Subsystem - SISP, regulated by Decree 3695/2000. The objectives involve identifying and assessing threats and producing information and knowledge to support measures that neutralize and repress criminal acts. For this, intelligence agencies, such as the Brazilian Intelligence Agency, the Federal Police, the Federal Highway Police, the Financial Activities Control Council, the Federal Revenue Service, the Ministry of Defense, the National Secretariat for Public Security, and the military and civil polices from the states (these in an agreed manner) must, respecting the respective competences of each member of the system, join forces for the implementation and improvement of public security intelligence in the country. However, the absence of a specific protocol for directing managers and operators of the intelligence activity to achieve the intended objectives represents an important unfavorable factor to the effectiveness of the actions within the scope of the SISP.*

**Keywords:** *Intelligence; Intelligence agencies; integration; public security; protocols.*

## UNA VISIÓN CRÍTICA SOBRE LA AUSENCIA DE UN PROTOCOLO GENERAL PARA LA INTEGRACIÓN DE AGENCIAS EN INTELIGENCIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

### Resumen

*Las políticas y programas de seguridad pública requieren una mejora constante por parte de los organismos del Estado encargados de llevar a cabo acciones preventivas y represivas en esta materia. Existe un conjunto creciente y dinámico de actividades delictivas que requieren como respuesta un servicio especializado de identificación, recolección, análisis y difusión de información que oriente decisiones e intervenciones efectivas por parte de los organismos de seguridad. La inteligencia de seguridad pública juega un papel crucial en este sentido, y varios organismos se han integrado a través del Subsistema de Inteligencia de Seguridad Pública - SISP, reglamentado por el Decreto 3695/2000. Los objetivos implican identificar y evaluar amenazas y producir información y conocimiento para apoyar medidas que neutralicen y repriman actos delictivos. Para ello, organismos de inteligencia, como la Agencia Brasileña de Inteligencia, la Policía Federal, la Policía Federal de Carreteras, el Consejo de Control de Actividades Financieras, el Servicio de Ingresos Federales, el Ministerio de Defensa, la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y las policías militares y civiles de los estados (estos de manera consensuada) deben, respetando las respectivas competencias de cada miembro del sistema, aunar esfuerzos para la implementación y el perfeccionamiento de la inteligencia de seguridad pública en el país. Sin embargo, la ausencia de un protocolo específico para orientar a los administradores y operadores de la actividad de inteligencia para el logro de los objetivos previstos representa un importante factor desfavorable a la efectividad de las acciones en el ámbito del SISP.*

**Palabras clave:** *Inteligencia; agencias de Inteligencia; integración; seguridad pública; protocolos.*

## Introdução

Em sua formulação já clássica e amplamente difundida, Sherman Kent (1949) descreve a Inteligência a partir de seu triplo significado: é considerada como uma atividade (o processo de produção de Inteligência), também como o produto dessa atividade (a informação que já foi analisada para assessorar o processo de decisão) e, ainda, como a unidade organizada para realizar essa mesma atividade, onde o pessoal especializado atua.

O principal objetivo da Inteligência é auxiliar o processo decisório ao antecipar os movimentos de atores do macroambiente e no ambiente organizacional e, assim, evitar que os decisores sejam surpreendidos, especialmente por atores-chave (MARCIAL, 2011). Portanto, é atribuição da atividade de Inteligência oferecer o necessário respaldo informacional para se implementar ações que correspondam aos anseios da sociedade (FERNANDES, 2012). Está ligada, portanto, à ação eficiente, isto é, à tomada da melhor decisão para otimizar recursos (RIBEIRO; SANTOS, 2020).

O processo de Inteligência é formado por um ciclo que envolve essencialmente as fases de planejamento, coleta, análise e difusão das informações (BATTAGLIA, 1999; CAPUANO *et alii*, 2009; KAHANER, 1996). O planejamento consiste em estabelecer as necessidades de Inteligência

e definir os recursos necessários para os objetivos propostos. É importante observar que, nessa fase, define-se a finalidade dos resultados a serem alcançados, ou seja, qual uso será feito das informações produzidas. Na etapa da coleta, estabelece-se a seleção das fontes de informação e a organização do material a ser analisado. Já a análise corresponde ao estudo minucioso dos dados coletados, com o exame sistemático de dados e conhecimentos relevantes de modo a transformar os fragmentos de informação em conhecimento acionável. Fragmentos de informação que não podem ser utilizados de forma decisiva para guiar a ação, que não passaram por esse tratamento e ainda não são úteis, não são, pelo menos ainda, o produto final da Inteligência. Só depois da significação da informação, portanto, é que se fecha o ciclo, com a difusão do conhecimento construído, que deve chegar aos decisores legitimamente instituídos de forma oportuna, em tempo hábil para resolução mais adequada diante de determinada situação, adversidade ou crise que esteja sendo enfrentada.

Esse ciclo é básico do processo de Inteligência e pode ser aplicado em qualquer subcategoria da Inteligência, cuja diferenciação se encontra em seu foco de atuação. A Inteligência Militar, por exemplo, trata dos assuntos próprios da dinâmica militar e do fenômeno bélico. Deu origem a todas as outras e é chamada de “mãe” dos serviços de Inteligência (GUEDES, 2006). Já a Inteligência de

Estado almeja produzir conhecimentos para o assessoramento na formulação de políticas adequadas em vários campos da atuação governamental (FERNANDES, 2012). Refere-se à capacidade de coleta, análise e utilização tempestiva de informações estratégicas, acumulada pelos órgãos públicos sobre assuntos de relevância estratégica em suas respectivas esferas legítimas de atuação. A atividade de Inteligência de segurança pública, por sua vez, é erigida no enfrentamento às ameaças de corrupção, ao crime organizado, aos ilícitos transnacionais e ao terrorismo.

A Inteligência de segurança pública é um componente significativo de poder e recurso de ação dos órgãos envolvidos na detecção e na prevenção de delitos, imprescindível ao aparato de controle de ameaças internas, ao Estado e aos cidadãos. De acordo com a Estratégia Nacional de Inteligência (Enint), aprovada no Decreto no 8.793, de 15 de dezembro de 2017, a Inteligência de segurança pública representa uma subcategoria da Inteligência de Estado e desempenha um importante papel no assessoramento dos gestores públicos com vistas à elaboração de políticas públicas voltadas à prevenção e à neutralização de ações criminosas de grupos organizados.

Há princípios legais e normativos que precisam orientar a implementação dos procedimentos em todos os setores em que agentes públicos atuam na busca de cumprimento de sua missão. Isso é válido

no contexto de atividades de Inteligência típicas de Estado, em qualquer área de políticas públicas em que venham a ser aplicadas (saúde, educação, defesa nacional, segurança pública, etc.). Mesmo que alguns setores pareçam ser mais abertos ao debate e à participação social, enquanto outros pareçam tratar de assuntos mais técnicos e, portanto, no domínio fechado de um determinado conjunto de “especialistas”, as mesmas diretrizes associadas a transparência, eficiência e efetividade devem guiar as iniciativas no âmbito da ação governamental.

O caráter sigiloso das informações e dos conhecimentos utilizados pelos agentes que lidam com Inteligência de Estado não pode ser justificativa para uma discricionariedade radical, capaz de anular a possibilidade de qualquer tipo de *accountability* ou prestação de contas. Pelo contrário, não há campo de atuação do Estado em que o desempenho de suas instituições não deva ser escrutinado, de modo a alargar o entendimento a respeito do funcionamento das burocracias profissionais e sua capacidade de promover, de forma democrática, condições favoráveis à superação das condições que sejam adversas ao desenvolvimento do país em sua acepção mais ampla; ou seja, que englobe garantia de direitos individuais e a promoção da justiça entre os cidadãos. Isso se aplica às organizações públicas em geral, sem exceção àquelas que se dedicam à atividade de Inteligência levada a cabo em qualquer esfera do Estado.

Ao contrário do que muitas vezes se pensa no senso comum, as atividades de Inteligência não se confundem com a espionagem. No contexto anárquico dos antagonismos e disputas entre as nações, a espionagem emerge como ferramenta para obtenção de informações sensíveis, muitas vezes segredos de Estado, para minimizar ameaças ou obstáculos estrangeiros frente aos interesses do país. Para isso, a espionagem lança mão de vários meios, até mesmo na clandestinidade, que poderiam ser classificados como ilícitos ao colher informações de maneira clandestina (CONDEIXA, 2015). O mesmo se aplica à espionagem industrial, em que ocorre a ação para se obter informações privilegiadas de concorrentes para auferir vantagens comerciais de forma antiética ou mesmo criminosa (CRANE, 2005). Já a Inteligência, entendida como atividade de Estado promovida por órgãos públicos, deve trabalhar com as restrições constitucionais relativas a coleta, armazenamento de dados e uso da informação.

A Inteligência trabalha com fontes abertas e também, em larga medida, com informação classificada, de acesso restrito. Ainda assim, toda essa informação deve ser vista como um ativo de valor coletivo, a ser utilizado estritamente dentro de um mandato legal. Segundo Brandão (2013), a atividade de Inteligência no Brasil deve se ajustar às normas constitucionais e legais, que são claras, específicas e capazes de suprimir seu alto grau de discricionariedade como meio

de ação. No entanto, não há um arcabouço que oriente, de forma sistemática e prática, a execução das atividades de Inteligência de forma integrada entre diferentes instituições.

O Brasil, ao acompanhar o exemplo da comunidade internacional de Inteligência, tem realizado a atualização do sistema de Inteligência e do arcabouço legislativo que envolve a matéria, e tem promovido profundas transformações estruturais, com os objetivos de integrar as estruturas, modernizar o aparelho estatal e dar efetividade às políticas públicas. Porém, apesar da constante evolução legislativa da área, ainda existem lacunas acerca da integração das ações das agências de Inteligência, a qual pressupõe certo grau de cooperação entre os órgãos, o que não é um processo espontâneo.

Órgãos de Inteligência ou dotados de setor de Inteligência, p. ex., a Agência Brasileira de Inteligência (Abin), a Polícia Federal (PF), a Polícia Rodoviária Federal (PRF), o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), a Receita Federal, o Ministério da Defesa, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e as polícias militares e civis dos estados, trabalham em suas próprias culturas organizacionais e constroem seu capital de informação estratégica a partir de *modus operandi* próprios, mas não-integrados.

Não é por acaso que a Estratégia Nacional de Inteligência de Segurança Pública (Enisp),

aprovada no Decreto nº 10.778/2021, tem como um de seus objetivos estratégicos a criação de protocolos específicos para atuação integrada no âmbito do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (Sisp), que participa do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin). Entretanto, esses protocolos não foram devidamente regulamentados, o que dificulta o processo integrativo entre as agências de Inteligência. Diante da típica complexidade das Atividades de Inteligência de segurança pública, faz-se necessária a elaboração desses protocolos para a neutralização de ações e ameaças adversas à segurança pública. Isso posto, este artigo visa a apresentar uma contribuição teórica sobre a importância dos protocolos de ação integrada, especialmente na segurança pública.

## **A importância dos protocolos**

O termo protocolo pode ser entendido, de maneira concisa, como um conjunto de normas ou regras voltadas à padronização das atividades desenvolvidas pelo órgão estatal. A necessidade de padronizar determinadas atividades decorre, principalmente, da busca pela boa administração – ou seja, auferir os melhores resultados ao otimizar os recursos públicos disponíveis, evitar desperdícios, garantir uma maior rentabilidade social – e, ainda, da necessidade de definição de marcos regulatórios de atuação que impeçam o

transbordamento de competências.

O estabelecimento de um modelo protocolar de atuação integrada visa a implementar um referencial específico para as ações integradas no âmbito da Atividade de Inteligência. Dessa forma, a padronização dedica-se a disciplinar, naquilo que lhe couber, as minúcias que permeiam o processo de integração, para garantir aos gestores e operadores a segurança jurídica no desempenho de sua função. Na estruturação de um protocolo, alguns aspectos devem ser observados, tais como: finalidade, público-alvo, linhas de cuidado prioritárias, evidências científicas e princípios éticos e legais.

O uso de protocolos apresenta várias vantagens, como a promoção de maior segurança aos usuários e profissionais, estabelecimento de limites de ação e cooperação entre os envolvidos, redução da variabilidade do cuidado, norteammento ao profissional para a tomada de decisão em relação às condutas, incorporação de novas tecnologias, respaldo legal das ações, maior transparência e controle dos custos, entre outras (PIMENTA, 2015).

Na área médica, por exemplo, o estabelecimento de protocolos com vistas a disciplinar uma atuação específica já está consolidado. Pode-se destacar o Protocolo de Manchester, que consiste em um conjunto de regras norteadoras da atividade dos agentes de saúde para a triagem de pacientes. Assim que chega à unidade

hospitalar, o paciente é enviado para a triagem, onde o agente de saúde, após entrevista e exame preliminar, correlaciona a gravidade do estado geral do paciente a cores. Esse protocolo impõe a padronização no atendimento das emergências ao estabelecer a prioridade de atendimento de acordo com a indicação clínica, para minimizar os problemas encontrados, com base em critérios de gravidade sistemáticos (TEIXEIRA; OSELAME; NEVES, 2014).

A implementação de protocolos de atuação, de um modo geral, tende a contribuir para que os objetivos da boa administração dos recursos públicos sejam atingidos e proporcionem melhores serviços à sociedade. Na área de Inteligência, a criação e a implementação de um protocolo apto a nortear a atuação integrada entre agências teria o condão de organizar e padronizar o exercício da Atividade de Inteligência em um contexto específico. Seria um instrumento destinado a direcionar a estruturação e o desenvolvimento da atuação integrada pelos órgãos, disciplinar, na medida em que lhe cabe, questões legais e administrativas, e reduzir as incertezas e tensões entre os envolvidos, principalmente quanto à falta de consenso decisório, definição de matriz de responsabilidade e disponibilização de recursos.

Dessa forma, em linhas gerais, as principais vantagens trazidas pelo estabelecimento de um protocolo de atuação integrada na área de Inteligência seriam a uniformização dos

processos que envolvem ações integradas, a dinamização na prestação de serviços públicos de qualidade aos cidadãos e segurança jurídica aos gestores e operadores de Inteligência.

## **Por um protocolo de atuação integrada na área de segurança pública**

A segurança pública é um direito ligado à distribuição da justiça como um bem coletivo e individual, que envolve a resolução de uma série de problemas e situações que vão além do campo de ação das agências estatais que atuam diretamente com a criminalidade e a violência. Há um grande conjunto de questões associadas ao desenvolvimento econômico, à desigualdade social, à oferta de emprego e educação, além de uma amplitude de fatores que incidem sobre comportamentos de indivíduos que decidem se engajar em uma carreira de delitos e atividades perniciosas ao tecido social.

Uma questão é que criminalidade, que ganha espaço devido à ineficiência nas atividades de segurança pública, gera uma série de externalidades negativas para a sociedade, tais como a redução da produção econômica, aumento dos custos com saúde pública e previdência, além de uma menor atratividade para investimentos estrangeiros e turismo. A criminalidade e a violência têm o condão de atingir diretamente a vida das pessoas, gerar medo, aumentar a

percepção de insegurança e limitar o direito de ir e vir.

As políticas de segurança pública visam, justamente, minimizar esses efeitos negativos e promover um ambiente mais seguro, o que precisa se dar por meio da adoção de medidas preventivas e repressivas, como policiamento ostensivo, investigação e utilização de técnicas especializadas de Inteligência. São necessárias, então, políticas públicas voltadas à área de Inteligência de segurança pública, com o objetivo de contribuir para a redução da criminalidade e da violência, o aumento da confiança da população, a melhoria da qualidade de vida e a atração de investimentos e turismo, o que promove um ambiente propício para o crescimento econômico e a prosperidade social.

Em virtude do constante desenvolvimento das sociedades atrelado às profundas alterações nas dinâmicas da Atividade de Inteligência, observadas recentemente a partir do acelerado processo da globalização e, notadamente, dos atentados ocorridos em 11 de setembro de 2001, nos EUA, várias nações soberanas promoveram a reorganização de seus sistemas de Inteligência para fomentar maior cooperação e integração.

A integração das agências de Inteligência é, portanto, uma necessidade premente para o enfrentamento da escalada do crime organizado e para a garantia da segurança da sociedade. Diante dessa demanda,

foram desenvolvidas a Política Nacional de Inteligência (PNI, Decreto nº 8.793/2016), a Enint e demais documentos que delas derivam ou nelas têm fundamento com os objetivos primários de regulamentar a Atividade de Inteligência e promover a integração das agências de Inteligência.

Assim, a ausência desses protocolos pôde ser constatada principalmente nos últimos anos, pois o Brasil sediou uma série de eventos internacionais, que demandaram muitos esforços da comunidade de Inteligência no assessoramento do tomador de decisão e nas demandas operacionais. Embora, a depender do evento, tenha-se conferido a “gestão” ou o “comando” das ações a determinado órgão, não há como realizar todas as atividades que permeiam o espectro de atuação da Inteligência sem a reunião de diversos órgãos, devido à escassez de recursos humanos qualificados, à ausência de uniformização do conhecimento e de capacidades técnicas específicas.

Importa destacar que o princípio da compartimentação é uma das principais ferramentas utilizadas pela segurança pública para proteger informações sensíveis e evitar vazamentos. Esse princípio preconiza que as informações devem ser compartimentadas e distribuídas apenas para aqueles que possuem a necessidade e a autorização para acessá-las. No entanto, o secretismo excessivo na Inteligência de segurança pública pode ter consequências



negativas e causar, em caso extremo, abuso de poder e violação dos direitos humanos. Em muitos casos, a compartimentação pode gerar uma cultura de extremo sigilo e falta de transparência, o que pode levar a abusos e erros.

Um dos principais problemas de compartimentação excessiva é que ela pode dificultar a troca de informações entre as agências de segurança pública. Sem um compartilhamento adequado de informações, as agências podem trabalhar de forma mecanizada, sem uma visão completa do quadro geral da segurança pública, o que pode gerar falhas na prevenção e na resposta às ameaças.

Segundo Muniz (2018), a produção de protocolos entre agências é necessária para articulação, subordinação, complementaridade, coordenação, suplementação de recursos e produção de cadeia de comando de controle. Ou seja, protocolo entre agências, nas palavras do autor, permite que a Marinha, a Aeronáutica e o Exército atuem em conjunto com as polícias militar, federal e civil, o Corpo de Bombeiros, a Guarda Municipal, o Ministério Público e o sistema de justiça.

É preciso, portanto, repensar a abordagem utilizada na formulação de uma política de integração das agências de Inteligência, a fim de promover autêntica legitimação frente à sociedade civil e implementação adequada das medidas adotadas. Somente

assim será possível o sucesso das políticas públicas no combate ao crime organizado e na promoção da segurança da sociedade. A implementação efetiva dessa política é essencial para alcançar os objetivos traçados na Enint, e que as informações coletadas sejam compartilhadas e utilizadas de forma estratégica para combater o crime organizado e melhorar a segurança da sociedade.

No entanto, a implementação dessa política pode encontrar diversos obstáculos. Um deles é a falta de recursos financeiros e materiais. A integração das agências de Inteligência exige a aquisição de tecnologias avançadas, bem como a capacitação e o treinamento dos agentes envolvidos. Sem recursos adequados, a implementação da política pública pode ser prejudicada e comprometer a evolução do trabalho das agências de Inteligência.

Frisa-se que política de Inteligência é política pública, portanto sujeita aos controles previstos legalmente, como ocorre no ciclo de políticas de qualquer outro setor. Precisa de orçamento, de algum tipo de programa de monitoramento e prestação de contas. A forma de atuação dos órgãos e seus procedimentos devem ser discutidos e alvos de elaboração política transparente. Só isso justifica e aprimora o dispêndio dos recursos públicos envolvidos, que merecem o maior nível possível de *accountability*.

Outro obstáculo é a resistência de algumas agências em compartilhar informações.

A cultura de compartimentalização na Inteligência de segurança pública pode ser o motivo de algumas agências resistirem ao compartilhamento de informações com outras, mesmo que essas informações sejam cruciais para a tomada de decisões estratégicas. Além disso, a falta de confiança entre as agências pode ser um obstáculo adicional para a implementação da política pública de integração.

É importante mencionar que a capacitação dos agentes envolvidos é um fator crítico de sucesso para que isso ocorra. É necessário que esses profissionais possuam conhecimentos técnicos avançados e estejam acostumados com as melhores práticas de Inteligência. A falta de capacitação pode prejudicar a qualidade das informações coletadas e comprometer a compreensão das ações estratégicas integradas.

Por fim, é essencial que haja uma estruturação clara do fluxo de informações e decisões entre as agências envolvidas na política pública de integração. É necessário que sejam definidos protocolos claros de comunicação e compartilhamento de informações, de modo a garantir a transparência e o acompanhamento das ações aprendidas. Portanto, é fundamental que sejam adotadas medidas para superar esses desafios e estimular que as informações coletadas sejam utilizadas de forma estratégica para segurança da sociedade.

## **Percepção dos ativos de Inteligência em relação à criação de protocolo de atuação integrada dos órgãos do Sisbin e do Sisp**

A ausência de diretriz única e específica para nortear as atividades dos gestores e operadores de Inteligência, em um contexto de atuação integrada entre agências, dificulta a integração no âmbito da Inteligência, já que, sem o devido direcionamento, diversos fatores, principalmente aqueles relacionados à diversidade de órgãos e consequentes atribuições institucionais, podem impactar negativamente o desenvolvimento das ações.

Para entender melhor essa problemática, foi feito um levantamento de percepção com ativos de Inteligência, gestores e operadores, quanto à necessidade de elemento normativo apto a nortear suas ações em um contexto de atuação integrada entre agências de Inteligência dos órgãos integrantes do Sisp, que faz parte do – Sisbin, instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro 1999, com o objetivo de integrar as ações de planejamento e execução das Atividades de Inteligência do Brasil.

O levantamento, que não conta com uma amostra representativa, foi realizado no ano de 2021 e consistiu no envio de questionários eletrônicos ao público de interesse desse estudo. Isto é, os

formulários foram direcionados aos gestores e operadores de órgãos integrantes do Sisbin e do Sisp atuantes em todo o território nacional, que receberam um *link* por *e-mail* para responder os itens que serão apresentados adiante. O processo se deu por meio de um formulário no *Google Forms*. Este foi distribuído individualmente aos integrantes da Atividade de Inteligência e aos responsáveis regionais e nacionais de agências de Inteligência, e solicitou-se a distribuição compartimentada aos profissionais ativos com experiência em atuação entre agências de Inteligência.

Da interpretação dos dados obtidos, observa-se que um dos maiores obstáculos à integração efetiva é o estado anímico dos ativos da Inteligência. Surgiram, no decurso das entrevistas, questões como: importância das atividades particulares e do órgão desempenhadas na atuação integrada; diferença salarial entre agentes de órgãos diferentes que desempenham a mesma atividade no contexto de atuação integrada; não-aceitação da “gestão” ou do “comando” por integrante de outra instituição, por vários motivos, por exemplo, idade, menos tempo de serviço público, etc.; diferença na disponibilidade de recursos por parte das instituições; má gestão no envio dos recursos humanos; desconhecimento sobre o papel da Inteligência e personalização da atividade.

As questões apontadas estão ligadas diretamente ao estado anímico dos atores

e a suas expectativas quando da atuação integrada. A criação de protocolo para servir como diretriz apta a nortear a atuação entre agências de Inteligência mitigaria os impactos nas ações integradas, na medida em que, no referido protocolo, estariam dispostos vários aspectos que impactam a atuação integrada, já identificados nos diversos estudos sobre o assunto e referenciados na presente pesquisa.

A coleta de dados se deu junto a mais de 105 (cento e cinco) agentes de Inteligência e observou as seguintes características:

- 85,7% são integrantes de órgãos da segurança pública;
- 11,4% pertencem a outra instituição integrante do Sisbin ou do Sisp;
- 2,9% são integrantes das Forças Armadas;
- 70,5% atuam em instituição com circunscrição em todo o território nacional;
- 29,5% atuam em instituição com circunscrição estadual;
- 41,9% exercem suas funções na região Centro-Oeste;
- 32,4 exercem suas funções na região Sudeste;
- 11,4% exercem suas funções na região Sul;

- 7,6% exercem suas funções na região Nordeste;
- 6,7% exercem suas funções na região Norte;
- 64,8% atuam ou atuaram como gestor público em sua instituição; e
- 83,8% já atuaram em ação que reuniu órgãos integrantes do Sisbin ou do Sisp.

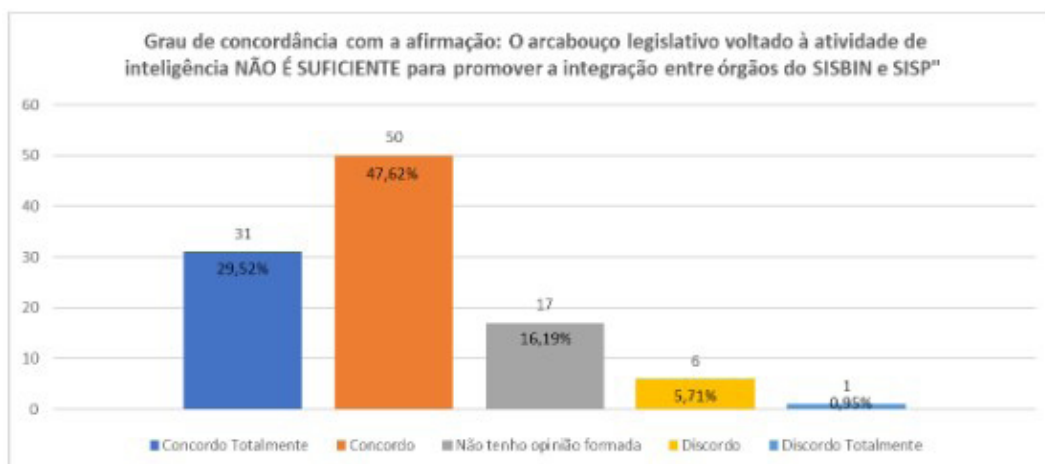
No desenvolvimento da pesquisa, utilizamos a escala de Likert para mensurar a percepção dos ativos de Inteligência nos diferentes níveis de intensidade de opinião em relação a questões que circundam a temática estudada<sup>1</sup>. Durante o levantamento, os integrantes do Sisbin e do Sisp foram submetidos a questionamentos sobre a temática da necessidade de protocolos e atuação integrada entre agências de Inteligência. Nesses questionamentos,

abordou-se assuntos sobre: suficiência e conhecimento da legislação; necessidade de criação de protocolos para disciplinar a atuação integrada e sua contribuição na mitigação das intercorrências no curso da ação; segurança jurídica nas decisões; otimização e dinamização das atividades; e se a ausência de referencial teórico contribui para inviabilizar a integração efetiva.

Os dados colhidos corroboram a posição de Gonçalves (2021) que afirma os baixos níveis de integração e a efemeridade da legislação no tocante à integração. Ressalta-se que, na aplicação do questionário, utilizou-se tanto a forma afirmativa negativa quanto a afirmativa positiva como forma de identificar a direção da atitude do respondente em relação à graduação de cada assertiva, já que isso tem efeito importante nos resultados e nas possibilidades de compreensão da realidade investigada.

<sup>1</sup> A escala Likert, uma das metodologias de pesquisa mais utilizadas para realizar pesquisa de opinião, permite que se descubra o que o público pensa a respeito de um assunto ou tema, ao medir diferentes níveis de concordância e de intensidade.

**Figura 1 - Grau de concordância com a insuficiência de legislação integrativa**



Fonte: elaborada pelos autores.

A atual legislação fomenta a integração, mas não disciplina como esta deve ocorrer, e deixa um vácuo legislativo que tem sido preenchido pelo empirismo – desenvolvido, principalmente, após o ciclo de grandes eventos ocorridos no Brasil –, mas que, muitas vezes, pode ser afetado por questões de cunho pessoal, desprendidas dos princípios constitucionais e administrativos que regem a Administração Pública.

Os principais problemas que prejudicam a integração das agências surgem devido à falta de regramento mínimo apto a organizar, de maneira satisfatória, todos os fatores envolvidos no planejamento e na estruturação de uma ação integrada. Como destacado anteriormente, a partir da experiência profissional, os principais problemas que impactam a integração são: escassez de recursos; necessidade de apresentação de resultados imediatos ou em curto intervalo de tempo; resistência a

mudanças por parte de órgãos e servidores; falta de consenso na tomada de decisão; lacuna legislativa sobre alguns pontos; desconfiança e disputa de poder entre órgãos; e rotatividade de servidores.

Ao considerar os problemas acima apresentados, constatamos que 88,6 % dos entrevistados já os vivenciaram em um contexto de atuação integrada entre agências de Inteligência. No universo de respondentes que já vivenciaram problemas no âmbito de ações interagências, verificamos que 93% consideram que a criação de um protocolo voltado especificamente para disciplinar a atuação entre órgãos do Sisp poderia contribuir para mitigar ou evitar eventuais problemas.

Ainda que se tenha uma contribuição efetiva na mitigação de eventos que atentem contra o regular andamento da integração, inevitavelmente, os protocolos

específicos não impedirão a ocorrência de todo e qualquer evento. Entretanto, servirão para conceder segurança jurídica aos gestores e operadores de Inteligência em suas decisões e permitirão a otimização dos recursos e a dinamização das atividades.

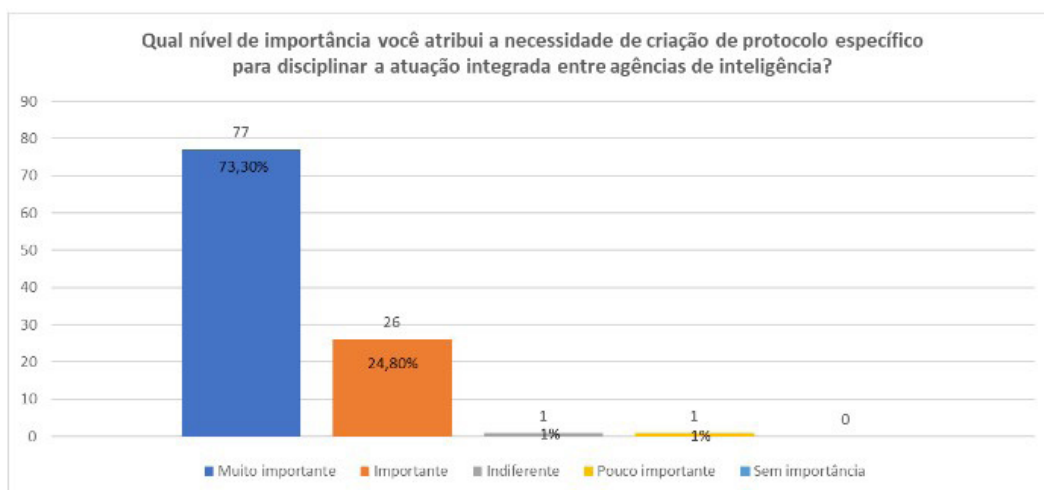
Essa conclusão corresponde ao entendimento de 95,2% dos participantes, quando a análise recai sobre a otimização de recursos da agência e a dinamização das atividades, porém esse percentual sobe para 98,1% dos participantes, quando o assunto é a segurança jurídica dos gestores e operadores na tomada de decisão.

Diante da ausência de regramento sobre o assunto, questionou-se os consultados acerca da necessidade de criação de

protocolos para disciplinar a atuação integrada e sua contribuição na mitigação das intercorrências no curso da ação. O que se extrai da interpretação dos dados é o que se tenta demonstrar com a presente pesquisa. No universo dos pesquisados, não houve respondente que considerasse a criação de um protocolo específico para disciplinar a atuação integrada entre agências de Inteligência como assunto sem importância.

Nesse sentido, ressalta-se que 98,1% dos consultados consideram importante ou muito importante a criação de protocolo, e somente 1,9% se posicionaram como indiferentes ou consideram ser pouco importante.

**Figura 2 - Grau de importância atribuído à necessidade de criação de protocolos**

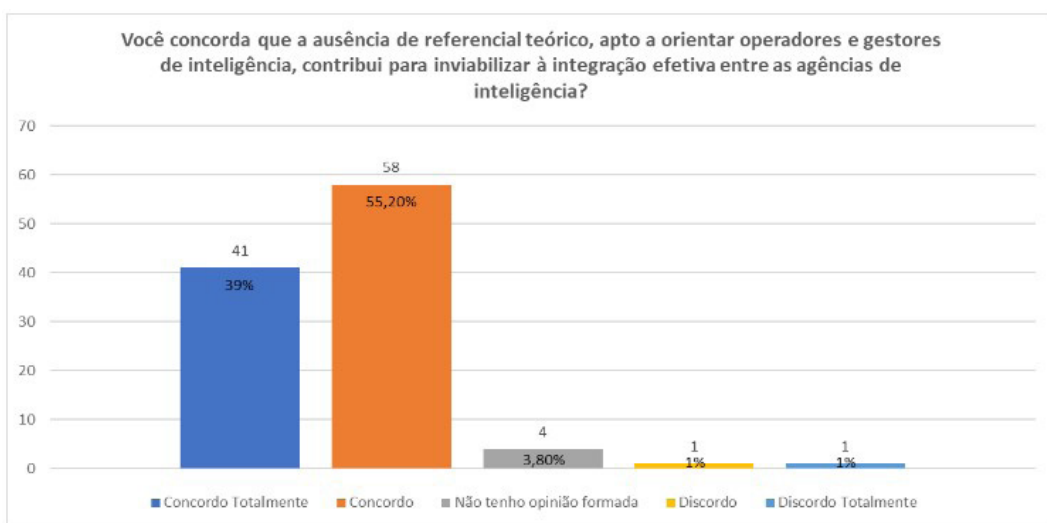


Fonte: elaborado pelos autores.

A importância da normatização do assunto é asseverada quase que pela totalidade dos respondentes, mas um ponto que merece destaque é o fato de que somente 2% da totalidade dos colaboradores discorda

do fato de que a ausência de diretriz, apta a orientar operadores e gestores de Inteligência, contribui para inviabilizar à integração efetiva entre as agências de Inteligência.

**Figura 3 - Grau de concordância com a afirmação de que a ausência de referencial teórico contribui para inviabilizar a integração**



Fonte: elaborada pelos autores.

Esse referencial precisa ser elaborado para viabilizar a criação do protocolo de integração. As diferentes organizações que trabalham com Inteligência de segurança pública precisam partilhar um conjunto de conceitos comuns, independentemente de serem organizações policiais, de fiscalização ou controle. Uma linguagem compartilhada facilitaria o intercâmbio entre agências e propiciaria um sentido de comunidade de Inteligência e, conseqüentemente, maior agilidade ou fluidez nas interações entre os órgãos envolvidos.

## Considerações finais

O dinamismo das relações e a agilidade da resposta requerida no mundo globalizado exigem que o agente de Inteligência, no desempenho de sua atividade, esteja provido de ferramentas e garantias necessárias ao exercício de suas atribuições funcionais.

Ainda que em plena evolução legislativa, não se pode olvidar a existência de lacunas no tocante à integração das ações das

agências de Inteligência, principalmente, no que tange aos protocolos específicos para atuação integrada do Sisbin e do Sisp.

A essencialidade e a imprescindibilidade da criação de protocolos para atuação integrada entre agências refletem a percepção de parcela da comunidade de Inteligência que anseia por um referencial teórico na padronização e na orientação da atuação dos agentes de Inteligência, vez que sua existência visa a nortear a execução das ações integradas, de modo a evitar ou mitigar eventuais riscos decorrentes da ação, bem como otimizar os recursos disponíveis e entregar um serviço de excelência à sociedade.

Notoriamente, a ação integrativa passa por eventuais problemas que inviabilizam a integração, até que se consolide efetivamente. Há a necessidade de se produzir protocolos entre agências para articular, subordinar, coordenar, complementar e suplementar os recursos policiais e produzir cadeia de comando de controle. Isso evita que operações sejam feitas sem planejamento adequado e uma construção política transparente, o que envolve diagnósticos prévios e planos de ação substantivos (MUNIZ, 2018).

Dessa forma, a omissão legislativa quanto à edição de protocolos específicos, no âmbito da Atividade de Inteligência, como preceitua o arcabouço jurídico sobre a matéria, dificulta a integração e obstaculiza a construção do conhecimento

de Inteligência, o que vergasta a utilidade da informação e, por conseguinte, o assessoramento estratégico.

Por fim, como agenda de estudos futuros, é preciso acompanhar de perto a atuação das agências e verificar se a integração está ocorrendo de forma efetiva e garantindo que os recursos estejam sendo direcionados para o fim comum e que os resultados esperados estejam sendo alcançados.

Um dos principais desafios enfrentados nessa etapa é a falta de dados e indicadores monitorados, o que torna difícil avaliar o desempenho das equipes e identificar possíveis problemas. Além disso, outro obstáculo comum é a resistência de algumas agências à implementação da política de integração, seja por questões culturais seja por interesses próprios. Nesse sentido, é importante que a política pública seja clara em relação às obrigações e responsabilidades de cada agência, além de estabelecer a operação efetiva de coordenação e controle. O presente trabalho não teve o propósito de fixar passos ou condições para elaboração de um protocolo de cooperação entre agências nem de estabelecer indicadores que permitam monitorar a implementação da integração. O objetivo foi realizar a análise da necessidade do fortalecimento de uma institucionalização que leve à efetiva integração.

O resultado final da análise é consoante com outros estudos recentes que apontam a limitação ou a insuficiência do arcabouço



normativo para implementação e efetivo funcionamento do Sisp (BRANDÃO, 2022; PYTLOWANCIV & SILVA, 2022). É preciso superar os desafios enfrentados, como a falta de dados e indicadores, a resistência de algumas forças e a falta de capacitação dos agentes responsáveis pelo monitoramento e pela avaliação, e buscar um processo efetivo de acompanhamento e correção de possíveis problemas identificados. Constatada a importância de criação de protocolos específicos para nortear as ações integradas no âmbito do Sisp, sugere-se o aprofundamento dos estudos, com a participação dos diferentes órgãos, a fim de se estabelecer requisitos mínimos para o exercício integrado da Atividade de Inteligência e conferir, assim, nesse aspecto, concretude ao Princípio Constitucional da Eficiência.

## Referências

BATTAGLIA, M. G. B. A Inteligência Competitiva modelando o sistema de informação de clientes – Finep. *Ciência da Informação*, v. 29, n. 2, p. 200-214, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ci/a/yM6goSWbVYwtjRD8z4VwBJ/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 20 maio 2023.

BRANDÃO, P. O Subsistema de Inteligência de Segurança Pública no Brasil: uma análise institucional. In: BRANDÃO, P.; CEPIK, M. *Inteligência de segurança pública: teoria e prática no controle da criminalidade*. Niterói: Impetus, 2013.

BRASIL. *Decreto nº 10.778, de 24 de agosto de 2021*. Aprova a Estratégia Nacional de Inteligência de Segurança Pública. Disponível em: <https://portal.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10778-de-24-de-agosto-de-2021-340728978>. Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. *Decreto nº 10.777, de 24 de agosto de 2021*. Institui a Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública. Disponível em: [http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/decreto/D10777.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10777.htm). Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. *Decreto s/n, de 15 de dezembro de 2017*. Aprova a Estratégia Nacional de Inteligência. Disponível em: [http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/dsn/Dsn14503.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/dsn/Dsn14503.htm). Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. *Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016*. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8903.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8903.htm). Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. *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/decreto/D8793.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/decreto/D8793.htm). Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. *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/D4376compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4376compilado.htm). Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, DF: Ministério da Defesa. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/pnd\\_end\\_congresso\\_.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf). Acesso em: 20 maio 2023.

CAPUANO, E. A. *et al.* Inteligência competitiva e suas conexões epistemológicas com a gestão da informação e do conhecimento. *Ciência da Informação*, v. 38, n. 2, p. 19-34, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ci/a/Zz45KyPX8XnQCVCrqwFPDqg/?lang=pt>. Acesso em: 29 maio 2023.

CRANE, A., In the company of spies: when competitive intelligence gathering becomes industrial espionage. *Business Horizons*, v. 48, n. 3, p. 233–240, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.bushor.2004.11.005> (<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0007681304001302>). Acesso em: 20 maio 2023.

CONDEIXA, F. DE M. S. P. Espionagem e direito. *Revista Brasileira de Inteligência*, n. 10, p. 21-40, 1 dez. 2015. Disponível em: <https://rbi.ena.gov.br/index.php/RBI/article/view/123>.

DO CARMO, B. A.; DE SOUZA, G. Atuação do enfermeiro na classificação de risco através do protocolo de Manchester: uma revisão da literatura. *Revista Eletrônica Acervo Saúde*. Disponível em: <https://www.acervosaude.com.br/doc/REAS140.pdf>. Acesso em: 20 maio 2023.

FERNANDES, F. C. Inteligência e gestão estratégica. *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília, n. 7, p. 21-30, jul. 2012.

GONÇALVES, J. V. *O Que Fazer Com Nossos Espiões? Considerações sobre a Atividade de Inteligência no Brasil*. Brasília: Agenda legislativa, cap. 12, p. 1-25. 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicações/estudos-legislativo/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/agenda-legislativa/capitulo-12-o-que-fazer-com-nossos-espioes-consideracoes-sobre-a-atividade-de-inteligencia-no-brasil>. Acesso em: 20 maio 2023.

GUEDES, L. C. A mãe das Inteligências. *Revista Brasileira de Inteligência*, v. 2, n. 2, p. 21-35, 1 abr. 2006. Disponível em: <https://rbi.ena.gov.br/index.php/RBI/article/view/22>. Acesso em: 20 maio 2023.

KAHANER, L. *Competitive intelligence: how to gather, analyse, and use information to move your business to the top*. New York: Simon & Schuter, 1996.

KENT, S. *Strategic intelligence for american world policy*. Rio de Janeiro: Biblioteca do

Exército, 1949.

MARCIAL, E. C. *Análise estratégica: estudos de futuro no contexto da Inteligência competitiva*. Brasília: Thesaurus, 2011.

MUNIZ, J. O.; ALMEIDA, R. R. Respondendo às balas: segurança pública sob intervenção das palavras entrevista com Jacqueline Muniz. *Trabalhos em Linguística Aplicada* [online]. 2018, v. 57, n. 2, p. 993-1014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/010318138652393387341>. Acesso em: 20 maio 2023.

PIMENTA, C. A. M. *et al. Guia para construção de protocolos assistenciais enfermagem*. São Paulo: Coren-SP, 2015. Disponível em: <https://portal.coren-sp.gov.br/sites/default/files/Protocolo-web.pdf> . Acesso em: 6 out. 2021.

PYTLOWANCIV, D.; SILVA, H. Análise da política e da estratégia nacionais de Inteligência de segurança pública sob a perspectiva das capacidades organizacionais. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, v. 13, n. 10, p. 241-265, 2022.

RIBEIRO, A. C. M. L.; DOS SANTOS, C. D. Isso não é uma pirâmide: revisando o modelo clássico de dado, informação, conhecimento e sabedoria. *Ciência da Informação*, v. 49, n. 2, p. 67-87, 2020. Disponível em: <https://revista.ibict.br/ciinf/article/view/5066/5247>. Acesso em: 29 maio 2023.

SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

TEIXEIRA, Valdeci de Assis; OSELAME, Gleidson Brandão; NEVES, Eduardo Borba. O Protocolo de Manchester no Sistema Único de Saúde e a atuação do enfermeiro. *Revista da Universidade Vale do Rio Verde, Três Corações-MG*, v. 12, n. 2, p. 905-920, ago/dez. 2014. Disponível em: <http://periódicos.unincor.br/index.php/revistaunincor/article/view/1769>. Acesso em: 23 nov. 2021.